

CONTROLO SUCESSIVO

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 4/2024 -2ªS/SS

27/06/2024

Processo n.º 2/2023 – AUDIT

Relator: **Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**

AÇÃO SOCIAL / CARTA SOCIAL / CENTRO
DISTRITAL DE AVEIRO / COMPARTICIPAÇÃO
FAMILIAR / COOPERAÇÃO / CRECHE /
FISCALIZAÇÃO / GRATUITIDADE /
INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL / IPSS /
LISTA DE ESPERA / PRESTAÇÃO DE CONTAS
/ RESPOSTAS SOCIAIS / RSES / SEGURANÇA
SOCIAL / TAXA DE COBERTURA

AUDITORIA AO SISTEMA DE GESTÃO E
CONTROLO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO:
A RESPOSTA SOCIAL CRECHE



SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação celebrados entre a Segurança Social e entidades do setor social e solidário, focada na resposta social Creche.

A despesa da Segurança Social com os acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais fixou-se em 1.772,9 milhões de euros em 2022, dos quais 19,7% (348,8 milhões de euros) respeitam à resposta social Creche.

Entre 2019 e 2022, a despesa da Segurança Social com a Creche aumentou 40,7% (100,8 milhões de euros), mas o número de crianças abrangidas aumentou apenas 2,9% (2.166). Tal evolução resultou,

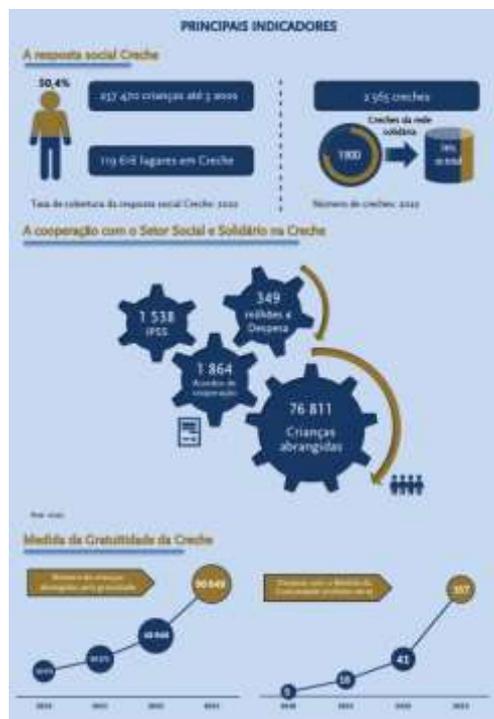
fundamentalmente, do aumento do valor da comparticipação financeira da Segurança Social e da criação e alargamento da Medida da Gratuitidade da Creche.

Implementada de modo faseado, a partir de 2020, a Medida da gratuitidade da Creche concretizou-se, num primeiro momento, através do pagamento pela Segurança Social às IPSS das comparticipações que até então eram suportadas pelas famílias. A partir de 1 de setembro de 2022, para todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, deixou de existir a comparticipação familiar, passando a Segurança Social a atribuir 460 € por criança/mês, um valor apurado administrativamente tendo apenas por base os custos declarados pelos prestadores na resposta social em 2019, ponderados pela evolução da inflação e da retribuição mínima mensal garantida. Eliminada a comparticipação familiar, o financiamento das IPSS para o desenvolvimento da Creche deixou de ter uma componente variável. Se, por um lado, a incerteza no que se refere aos rendimentos foi eliminada, por outro lado, limitou-se a capacidade das IPSS de poderem aumentar os rendimentos, implicando riscos de sustentabilidade da resposta social nas instituições em que o gasto médio mensal por utente é superior ao financiamento atribuído pela Segurança Social.

Em 2023, a Medida da Gratuitidade foi alargada às creches da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo, tendo-se verificado uma forte adesão, passando também a incluir as creches da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que, apesar de já ter implementado medida idêntica, passou a estar coberta por financiamento público.

A auditoria evidenciou, ainda, que das 4.996 IPSS existentes em Portugal continental no final de 2022, só apresentaram contas 3.885 (77,8%).

As observações e conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, para que: *i)* assegure a verificação da legalidade das contas de todas as IPSS; *ii)* publicite o Relatório da Carta Social até 30 de junho do ano seguinte a que respeita; *iii)* as decisões de financiamento das respostas sociais sejam suportadas por metodologias de custeio que potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas de gestão que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira.



Ao Instituto da Segurança Social, o Tribunal recomendou: *i)* melhorar o acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais, assegurando um tempo médio entre visitas de dois anos; *ii)* a aplicação das medidas previstas na falta de apresentação de contas pelas IPSS; *iii)* colmatar a insuficiência de informação identificada pela auditoria, designadamente quanto ao número de crianças em lista de espera para Creche.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO /
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / ENTIDADE
CONTABILÍSTICA ESTADO / ENTIDADE DE SERVIÇOS
PARTILHADOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA /
GESTÃO FINANCEIRA / INVESTIMENTOS / MARCOS /
MODELO DE GOVERNAÇÃO / PLANO DE
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA / PRAZO / PRESTAÇÃO
DE CONTAS / RECOMENDAÇÕES / REFORMA DAS
FINANÇAS PÚBLICAS / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS – SNC-AP / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO /
UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 8/2024 -2ªS/SS**

19/09/2024

Processo n.º 7/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheira Ana
Margarida Leal Furtado**



**AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO
COM FINANCIAMENTO PRR**

SUMÁRIO

Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR – Progressos limitados não permitem produzir a informação de gestão e prestação de contas prevista para 2026

Mesmo com o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para os investimentos a executar, a produção de informação financeira e de gestão do Estado, prevista para 2026, não está

assegurada. Esta é uma das conclusões do Relatório de Auditoria à Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR, o nono Relatório que o Tribunal de Contas publica sobre esta Reforma iniciada em 2015, de carácter estruturante, abrangendo modificações no enquadramento legal, nos processos de orçamentação, execução e prestação de contas e, também, nas funções de controlo e auditoria, com impacto significativo na Conta Geral do Estado.

Verificam-se atrasos consideráveis em todos os projetos sob um modelo de governação que, apesar de revisto, foi apenas parcialmente concretizado e instável por via da substituição frequente de responsáveis. O atual modelo, que atribui as competências a três entidades, não assegura o seu alinhamento estratégico, o que gera um conjunto de riscos que não se encontram minimizados.

O Tribunal concluiu que os riscos na implementação da Reforma continuam a centrar-se na sua gestão e planeamento. A estes, acresce a falta de compromisso político evidenciada pela ausência de aprovação formal do plano operacional pela tutela, que envolve a concretização de 51 projetos até ao final de 2027.

Dos 122 M€ de financiamento PRR a usar entre 2021 e 2026, em função do cumprimento de marcos contratados com a Comissão Europeia, só estavam comprometidos 4,3 M€ no final de 2023, com a celebração de 14 contratos, e os respetivos pagamentos totalizavam apenas 2,5% do financiamento. A execução dos contratos concorre para a concretização dos marcos, porém, dos 13 que já deveriam estar implementados, apenas seis se encontram concluídos, três foram recalendarizados e quatro estavam em incumprimento.

A auditoria evidencia que os marcos concluídos no final de 2023 são de natureza essencialmente conceptual, regulamentar e instrumental e que os atrasos verificados (em quatro marcos) podem levar ao adiamento da execução dos investimentos e colocar em risco o financiamento. Além disso, o relatório alerta que o cumprimento dos marcos previstos não garante projetos finalizados. Pese embora constituam etapas essenciais, não são suficientes para a operacionalização de uma Reforma com a abrangência e o impacto esperado na gestão financeira pública.

Neste contexto, o relatório enfatiza a necessidade de complementar a operacionalização dos sistemas de informação com a afetação e capacitação de recursos humanos internos à administração pública que assegurem e potenciem a sua utilização.

Um quarto do valor contratado até ao final de 2023, cerca de 1 M€, envolveu a celebração dos 5 contratos alvo da presente auditoria. Neste universo, verificou-se que os resultados alcançados contribuem apenas de forma instrumental para a Reforma. Dois deles – “Arquitetura Empresarial” e “Modelo de Controlo Orçamental e Económico–Financeiro” – produziram informação útil à elaboração dos cadernos de encargos para a contratação de soluções tecnológicas de contabilização e reporte. O contrato “Algoritmos de Consolidação”, mesmo não tendo sido concluído, foi útil ao revelar inconsistências nos dados de base e alguns dos entraves ao processo de consolidação. O contrato “Faturação Eletrónica” permitiu reforçar a adesão de entidades públicas e fornecedores à solução de faturação eletrónica, um projeto já com alguns avanços e importante para a melhoria da gestão da tesouraria das entidades e, futuramente, para a gestão da tesouraria do próprio Estado. Por sua vez, sobre um contrato em execução até 2025 e que visa apoiar a gestão estratégica dos projetos, designado por “Project Management Office”, o relatório aponta que a utilidade dos resultados está condicionada por lacunas em termos do processo de planeamento da Reforma e por não abranger todas as suas dimensões.

Foram formuladas quatro novas recomendações, no sentido do reforço da articulação entre as entidades que participam na governação desta Reforma e da disponibilização de recursos humanos adequados que assegurem a conclusão e operacionalização da mesma em todas as suas dimensões, não se limitando aos investimentos PRR.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 9/2024 -2ªS/SS**

26/09/2024

Processo n.º 21/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheiro José Manuel
Quelhas**

EFACEC / FINANCIAMENTO PÚBLICO /
NACIONALIZAÇÃO / REPRIVATIZAÇÃO

FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EFACEC

SUMÁRIO



A EFACEC tem por objeto a gestão de participações sociais nas áreas de negócio da energia, da mobilidade e do ambiente. Em 2020, o seu capital social era detido em 71,73% pela Winterfell 2, empresa do universo da empresária Isabel dos Santos, e o restante permanecia na MGI Capital, participada em partes iguais pelos Grupos José de Mello Capital e Têxtil Manuel Gonçalves.

Em 02/07/2020, na sequência do arresto preventivo da participação indireta detida por Isabel do Santos, o Estado procede à apropriação pública, por via da nacionalização, dessa participação social (71,73%) e inicia o processo de reprivatização da EFACEC.

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público da EFACEC para examinar se esse financiamento salvaguardou as finanças públicas, nas condições descritas nos Termos de Referência, e conclui pela não salvaguarda das mesmas, pois:

- A Nacionalização da EFACEC foi realizada sem fundamentação, técnica e independente, do interesse público evocado no [Decreto-Lei n.º 33-A/2020](#) que a efetivou. O Estado nacionalizou-a, sem validar as alegações da sua administração: empresa estratégica nacional, viável economicamente sustentável, em situação de dificuldade provisória. Nem fez

acompanhar tal decisão pela previsão do seu impacto as finanças públicas, como deveria, em desfavor do direito dos contribuintes a essa transparência.

- Nenhum dos objetivos da Nacionalização foi alcançado: não foi evitada a deterioração da situação financeira e comercial da EFACEC, não foi estabilizado o seu valor financeiro e operacional e não foram salvaguardados os postos de trabalho. A entrada do Estado no capital não regularizou a relação com os bancos financiadores, não evitou a entrada em falência técnica e, até 2022, quase um quarto dos trabalhadores tinha deixado a empresa.
- A MGI Capital, acionista minoritário, não acompanhou o Estado no apoio financeiro à EFACEC, nem teve despesa própria com a reprivatização, havendo risco material de as suas responsabilidades contingentes perante a empresa serem ressarcidas pelo Estado, nos termos do contrato celebrado com a Mutares (acionista único desde 31/10/2023).
- O financiamento da EFACEC até à reprivatização (203 M€ em empréstimos acionistas e 101 M€ em garantias públicas) foi o solicitado pela empresa, sem apreciação técnica da Parpública que validasse a sua razoabilidade. Da sua dívida (394 M€), 87% (345 M€) foi incluída na pré-capitalização e no financiamento públicos, 9% (35 M€) foi perdoada por instituições de crédito e obrigacionistas e 4% (15 M€) foi reembolsada pela Mutares, com a liquidez da capitalização realizada na empresa.
- A reprivatização culminou, até 17/05/2024, no financiamento público de 484 M€ (445 M€ pela Parpública e 35 M€ pelo BPF, mais 4 M€ gastos com avaliações e assessorias do processo). E há risco de subir até 564 M€, face às responsabilidades contingentes assumidas (80 M€). A venda em 5 anos, projetada pela Mutares, mas dependente do sucesso desse projeto, prevê o retorno de 385 M€ para a Parpública e de 178 M€ para a Mutares (que “gastou” 15 M€).
- A [Lei-Quadro das Privatizações](#) não foi aplicada quanto à obrigação expressa no Contrato de Compra e Venda de Ações de os trabalhadores manterem, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares. A opção em não constituir a Comissão Especial de Acompanhamento não garantiu a plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público. Os critérios de seleção das propostas não mitigaram riscos de discricionariedade e de parcialidade na sua apreciação.

As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 11/2024 -2ªS/SS**

24/10/2024

Processo n.º 16/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheira Maria da Luz
Carmezim**

ANO 2021 / ATIVO NÃO CORRENTE /
PRESTAÇÃO DE CONTAS / REGISTO
CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE CONTROLO
INTERNO

**AUDITORIA AOS ATIVOS NÃO CORRENTES – DIREÇÃO-GERAL DOS ESTABELECIMENTOS
ESCOLARES (DGEStE) – EXERCÍCIO DE 2021**

SUMÁRIO

1. A DGEstE é um serviço central de administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, e dispõe de cinco unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional, dirigidas por delegados regionais de educação.
2. O DGEstE aplica o SNC-AP desde 2019 e a prestação de contas de 2021 foi organizada e apresentada nos termos da [Instrução n.º 1/2019-PG](#). Na conta apresentada ao Tribunal apresenta algumas deficiências, designadamente, quanto à estrutura e conteúdo do anexo às demonstrações financeiras, aos quadros relativos aos ativos fixos tangíveis e ao mapa da Contratação Administrativa – Situação dos Contratos.
3. O Sistema de Controlo Interno ao nível dos ANC e das despesas de capital não compreende, contrariamente ao previsto no art.º 9.º do [DL n.º 192/2015, de 11 de setembro](#), políticas, métodos e procedimentos adequados e eficazes à salvaguarda do património, à exatidão e integridade dos registos contabilísticos, à garantia da fiabilidade da informação produzida e ao controlo das aplicações e do ambiente informático.
4. O ativo total da DGEstE ascendia a 16.935.237,05€, do qual 96% correspondia a ativos correntes (16.287.407,28€) e 4% a ativos não correntes (647.829,77€). Os ANC são constituídos apenas por AFT, verificando-se um acréscimo de 107.744,83€ face ao ano de 2020. Por sua vez, os AFT

são constituídos em 68,32% por equipamento básico, em 15,8% por edifícios e outras construções e em 15,48% e por equipamento administrativo.

5. Na rubrica de “Edifícios e outras construções” estão registadas 3 obras de requalificação realizadas, em 2014, em equipamentos escolares sob alçada da DGEstE, tendo sido considerado um período de vida útil de 150 anos, nos termos do CIBE e não o previsto no CC2 do SNC-AP. Esta contabilização traduz a adoção de critérios diferentes no registo contabilístico de obras com a mesma natureza, que são, em regra, considerados como gastos.
6. Contudo, em relação às empreitadas que sejam consideradas grandes reparações e considerando que a DGEstE é a entidade responsável pela realização das mesmas, apesar de não ser a entidade que delas beneficia ou que as utiliza no desenvolvimento da sua atividade, numa perspetiva de consolidação de contas do Ministério da Educação, estas empreitadas deveriam ter sido consideradas como ativos em curso durante a fase de construção e, uma vez terminada a empreitada, o valor contabilizado na DGEstE deveria ter sido transferido para a entidade beneficiária da intervenção, nos termos preconizados na FAQ 30 da CNC.
7. Da análise das rubricas de “Equipamento básico” e “Equipamento administrativo” é possível aferir que:
 - a) Foram utilizados critérios diferenciados ao nível das depreciações para o mesmo tipo de bens, não tendo sido possível apurar as razões que presidiram a tal diferenciação;
 - b) Foram registadas como AFT licenças de software e softwares quando estes bens, a preencherem os requisitos para a sua classificação como ativo, deveriam ter sido considerados como ativos intangíveis nos termos do SNC-AP;
 - c) Os bens registados nas respetivas rubricas residuais não se encontram devidamente identificados não permitindo uma relação com as correspondentes fichas de cadastro.
8. Em “Equipamento básico” e em “Outros AFT” existem bens de valor inferior a 100€ relativamente aos quais não foi possível concluir se se integram em grupos de bens ou se deveriam ter sido considerados como gastos nas subcontas da conta 62.
9. Na transição para o SNC-AP a DGEstE devia ter promovido pela atualização das quantias escrituradas dos AFT totalmente depreciados, nos termos da FAQ 25 da CNC, o que não se verificou.
10. O “Equipamento de transporte” abrange o registo contabilístico de 33 viaturas, totalmente depreciadas, das quais 2 são propriedade da DGEstE, 25 apresentam registo de propriedade nas

anteriores DRE e 6 não dispunham de quaisquer registos. Para além das referidas, foram identificadas mais 13 viaturas que se encontravam ao serviço da DGEstE, cuja titularidade pertencia a outras entidades públicas, não tendo sido obtida evidência de existirem documentos comprovativos destas cedências/transferências.

11. No âmbito dos controlos dos ativos, verificou-se que as fichas de cadastro dos bens não incluem toda a informação prevista no CC2 e que os bens adquiridos após a criação da DGEstE não dispunham de identificação (etiquetas), enquanto os bens transitados das anteriores DRE mantinham a identificação de origem. Acresce que o inventário da DGEstE não inclui os ativos fixos tangíveis doados pela Parque Escolar, situação que se mostra incorreta.
12. Da verificação física dos bens (equipamento informático) efetuada resultou que, do total de 110 computadores portáteis adquiridos em 2021, apenas se encontrava identificada a atribuição a 70 utilizadores, desconhecendo-se a atribuição dos restantes 40.
13. Em 2021, a receita orçamental da DGEstE ascendeu a 386.149.370,24€, dos quais 4,2% correspondem a transferências de capital obtidas e ao saldo da gerência anterior. Da análise dos registos contabilísticos dos recebimentos não foi possível validar os PLC de 2021 com os montantes evidenciados na conta 751 – Transferências e Subsídios correntes obtidos do balancete analítico do mês 13 e nas rubricas R5 – Transferências e Subsídios e R9 – Transferências e Subsídios de capital da Demonstração de Desempenho Orçamental.
14. A despesa orçamental da DGEstE ascendeu a 382.394.106,65€, dos quais cerca de 1,1% respeita a despesas de capital, constituídas por transferências de capital para a Administração Local (que resultam da celebração de acordos de colaboração através dos quais os Municípios recebem verbas para a realização de obras nos estabelecimentos escolares públicos) e a aquisições de bens de capital.
15. As aquisições de bens de capital abrangem:
 - a) Em relação aos Edifícios, despesas inerentes a obras de conservação e requalificação das instalações das escolas da sua responsabilidade, apesar de não ser a proprietária dos edifícios em causa e de não os utilizar e que, na ótica financeira, são contabilizadas como gastos do exercício na conta 62.2.6.1 - Conservação e reparação de ativos fixos.
 - b) Equipamento básico, no valor de 98.972,93€, entregue às escolas do ensino público para integrar o seu património, não havendo evidência destes equipamentos terem sido reconhecidos pelas Escolas como AFT (cfr. consulta da prestação de contas ao Tribunal).

16. Estes bens (no caso das empreitadas, as que correspondam a grandes reparações), uma vez construídos / adquiridos deveriam ser transferidos para as Escolas que utilizam as instalações beneficiadas, nos termos da FAQ 30 da CNC.
17. O arquivo dos processos de despesa é desmaterializado através da plataforma Smart, verificando-se que:
 - a) Existem PAP sem correspondência direta ou ausência de correspondência no Mod. 94 – “Mapa dos encargos com pagamento previsto para o mês” que integra o PLC;
 - b) Existem critérios diferentes quanto ao tratamento das cauções;
 - c) O método de organização utilizado não permite identificar e localizar de forma inequívoca e imediata os documentos de despesa.
18. A DGEstE utiliza para o registo das suas operações contabilísticas a aplicação GeRFiP, com a partilha de serviços, que incorpora os processos financeiro-administrativos e contabilísticos, sendo que, na ótica do utilizador, os registos processam-se de acordo com o POCP, incluindo o CIBE, ainda que seja automática a conversão para SNC-AP.
19. A contratação destes serviços no exterior aumenta a responsabilidade da DGEstE e a necessidade de manter as competências necessárias e a capacidade de gestão e controlo do processo contabilístico, bem como a necessidade de desenhar e implementar um adequado sistema de controlo interno, tanto mais que, nos termos do contrato estabelecido, compete à DGEstE, no âmbito do fecho e abertura de contas, mensal ou anual, definir o calendário mensal para todas as áreas funcionais, rececionar e analisar os mapas de encerramento, comunicar à eSPap eventuais inconformidades, validar o encerramento mensal/anual e, no caso do fecho anual, submeter o processo de prestação de contas ao TC.

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO /
MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO
PÚBLICA / REGIME EXCECIONAL



**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES
DE CONTROLO N.º 1/2024 -1ª E 2ª
SECÇÕES E SECÇÕES REGIONAIS
DOS AÇORES E DA MADEIRA**

25/09/2024

Processo n.º 1/2021 – OAC-PG

**Relatores: Conselheira Helena Abreu
Lopes e Conselheiro Luís Miguel
Pestana Vasconcelos**

**ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO
PÚBLICA ABRANGIDA PELAS MEDIDAS
ESPECIAIS PREVISTAS NA LEI N.º 30/2021 – 3.º
RELATÓRIO**

SUMÁRIO

A [Lei n.º 30/2021, de 21 de maio](#), que entrou em vigor em 20 de junho de 2021, aprovou medidas especiais de contratação pública (doravante também designadas como MECP), traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o relançamento da economia.

O presente relatório prossegue o acompanhamento da execução dessas medidas especiais. Trata-se do terceiro relatório sobre esta matéria produzido pelo Tribunal de Contas (também referido como TdC), seguindo-se aos [Relatórios n.ºs 1/2021-OAC/PG](#) e [OAC n.ºs 1/2022-1.ªS](#) e [4/2022-2.ªS](#)

Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da [Lei n.º 30/2021](#), os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das MECP previstas na referida Lei que sejam de valor inferior ao fixado no artigo 48.º da [Lei n.º 98/97, de 28 de agosto](#), devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo. Entre 20 de junho de 2021

e 30 de junho de 2024 foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de 1582 contratos ao abrigo de MECP, envolvendo um montante global de € 238 852 287,93. Estes 1582 contratos representam apenas cerca de 0,38% dos contratos públicos de valor inferior a € 750 000 registados no portal dos contratos públicos no mesmo período, o que continua a indiciar um grau de aplicação deste regime muito pouco significativo.

De acordo com o n.º 1 do mesmo artigo, os contratos celebrados na sequência de procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados de valor igual ou superior ao fixado no artigo 48.º da [Lei n.º 98/97](#) ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais. No mesmo período foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas 50 contratos relativos a MECP, no montante global de € 89 006 479,91.

É entendimento deste Tribunal que, desde que os contratos integrem alguma das medidas especiais de contratação pública previstas na [Lei n.º 30/2021](#), a obrigação de remessa eletrónica dos mesmos ao Tribunal de Contas se estende a todos os que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor. A obrigação de remessa estende-se também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados. Até 30 de junho de 2024 foram comunicadas 79 modificações a 62 contratos MECP, com um montante total de € 2 117 537,62, o que representou um acréscimo de despesa de 12,08 %.

O Tribunal de Contas procedeu à análise da informação relativa aos contratos MECP que lhe foram submetidos até 30 de junho de 2024 e à verificação de vários aspetos mais substantivos e detalhados relativamente aos comunicados até 30 de junho de 2023. Para o efeito, quando necessário, obteve informação complementar junto dos serviços ou desencadeou auditorias.

As verificações efetuadas sustentam as seguintes observações.

1. As medidas especiais de contratação pública continuam a ter uma expressão pouco significativa no contexto dos restantes processos de contratação (0,38% dos contratos públicos registados na mesma faixa de valor). No Continente continuam a incidir em especial em aquisições de serviços de valor até 200 mil euros. Nas Regiões Autónomas a sua utilização é quase nula.
2. Foram operadas 79 modificações a contratos MECP implicando um acréscimo de despesa de 2,1 M€ (12,08 % do montante inicial), as quais respeitam essencialmente a prorrogações de prazo e a trabalhos, serviços e aquisições complementares.
3. Foi já criada no Portal BASE uma secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP, embora persistam imprecisões na informação registada.

4. Embora não muito numerosos, continuam a indiciar-se alguns casos de incumprimento do dever de comunicação das MECP ao Tribunal de Contas, apontando para uma probabilidade de incumprimento na ordem dos 2,53%.
5. 22,95% dos contratos foram comunicados ao Tribunal de Contas fora do prazo legalmente estabelecido, assistindo-se a um agravamento dos níveis de intempestividade.
6. Continuam a identificar-se casos de produção ilegal dos efeitos contratuais, constatando-se um aumento do volume de pagamentos irregulares relativamente ao período anteriormente analisado.
7. O modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados MECP no Portal BASE não favorece o cumprimento dessa publicitação como requisito de eficácia dos contratos.
8. 86,82% dos contratos MECP e 86,50 % do montante contratado respeitam a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR, inexistindo qualquer contrato celebrado nos termos do artigo 8.º da [Lei n.º 30/2021](#), relativo à aquisição de bens agroalimentares.
9. O novo regime especial de contratação de empreitadas na modalidade de conceção construção foi utilizado num número reduzido de casos, embora de montante elevado (10 contratos no valor total de € 23 945 396, 17).
10. Não se evidenciam desvios às regras sobre o regime especial de empreitada por conceção-construção.
11. Nas situações em que foram introduzidas modificações objetivas aos contratos MECP identificou-se em casos pontuais pouco relevantes o eventual incumprimento dos respetivos pressupostos legais.
12. Não foi demonstrado que tenha sido dada a publicidade exigida a todas as modificações contratuais efetuadas a contratos MECP.
13. A utilização de procedimentos não concorrenciais na contratação de MECP continua preponderante, embora em diminuição lenta: abrange agora 87,1% dos casos e 64,2% do montante contratado (em junho de 2022 abrangia 89,7% dos casos e 73,5% do montante); a aplicação de MECP conduziu a que 39,38% dos contratos tenham sido adjudicados sem o concurso a que haveria lugar nos termos do regime geral.

14. Em regra, foram cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato, mas identificaram-se alguns casos em que pode ter havido fracionamento de contratos, com eventual inobservância do procedimento devido em função do valor conjunto.
15. Aumentaram as insuficiências de documentação quanto ao financiamento europeu envolvido.
16. Até 30 de junho de 2024 foram comunicados ou submetidos ao Tribunal de Contas 694 contratos MECP com financiamento do PRR, com o valor total de € 176 470 570,37, representando 42,52% dos contratos e 53,83% do montante MECP contratado. Mas trata-se apenas de uma pequena parte do financiamento do PRR: até à mesma data, foram apreciados em sede de fiscalização prévia mais 517 contratos com financiamento PRR, no valor total de € 4 194 126 445,73.
17. 57,78% dos contratos MECP financiados pelo PRR foram adjudicados na sequência de consulta prévia simplificada, embora 69,61% do montante financeiro contratado tenha sido precedido de concurso.
18. Os contratos MECP financiados pelo PRR respeitam sobretudo a aquisições de serviços e foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central a empresas de média, pequena ou micro dimensão.
19. Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite.
20. Em 25,22% dos contratos, representando 21,70% do montante total contratado, não foram identificadas as fontes de financiamento da respetiva despesa.
21. Em 19,97% dos casos não foi identificada a existência das declarações sobre a inexistência de conflitos de interesses dos intervenientes nos procedimentos de contratação pública e em 21,74% não foi junta a declaração a que se refere o Anexo II do [CCP](#).
22. Continuam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentam proposta.
23. 53,35% dos contratos foram adjudicados a micro, pequenas ou médias empresas.
24. Identificam-se vários casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários foram já atingidos, tendo-se observado, em geral, manipulação dos vários limites possíveis.

25. A lei não é clara no estabelecimento de limites para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários.
26. Identificaram-se casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos com entidades relacionadas entre si com base em procedimentos não concorrenciais para além dos limites legalmente admitidos.
27. Apenas 15,2% dos contratos MECP e cerca de metade do valor total contratado estão garantidos por caução; 26,56% do montante não garantido respeita a contratos de prazo superior a um ano.
28. Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas continua a ser necessária uma maior observância dos requisitos de publicitação dos contratos no Portal BASE, uma maior concretização de ações de fiscalização, medidas para uma efetiva transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo e uma estruturação harmonizada das várias bases de dados disponíveis.

Nesta ação procedeu-se ainda a um ponto de situação relativamente à implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no seu [Relatório OAC n.ºs 1/2022-1.ªS e 4/2022-2.ªS](#), tendo-se concluído que:

- a. Quanto às recomendações dirigidas ao Governo e Assembleia da República, no âmbito da sua competência legislativa, foi dada implementação parcial, através das alterações introduzidas nos artigos 2.º e 19.º da [Lei n.º 30/2021](#), pelo [Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro](#).

Estas alterações:

- Eliminaram a dispensa de fundamentação para redução de prazos de apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e limitados por prévia qualificação com publicitação no JOUE, dispensa que o Tribunal considerava contrária à legislação europeia aplicável.
- Estabeleceram a obrigatoriedade de publicitação no Portal BASE dos contratos adjudicados por ajuste direto simplificado (no âmbito das medidas especiais de contratação pública), sob pena de ineficácia desses contratos.

No entanto, não foi dado qualquer acolhimento às recomendações para:

- Reponderação da justificação e utilidade do regime das MECP, as quais, continuando a ter uma expressão pouco significativa, prejudicam os princípios constitucionais e administrativos e as boas práticas e recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública.

- Eliminação de outras dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das MECP, que o TdC considera contrárias ao interesse público, à transparência e ao escrutínio da contratação pública.
 - Revisitação e clarificação do regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores. A situação analisada no ponto J. do presente relatório evidencia como essa falta de clarificação legal está a ter efeitos perversos.
 - Promoção da transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública.
- b.** Quanto às várias recomendações dirigidas às muitas entidades adjudicantes, não é eficiente, face ao seu elevado número, fazer um acompanhamento casuística e sistemático do seu acatamento e implementação, mas conclui-se, pelos dados analisados, que, em regra, os problemas identificados se mantêm.
- c.** Foi implementada a recomendação dirigida ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) para assegurar a criação da secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP no Portal BASE.
- d.** Quanto à recomendação dirigida à CIMEC, sem questionar que a mesma desenvolveu ações de fiscalização como recomendado, afigura-se que as mesmas têm um carácter pontual e insuficiente.

Face às observações constantes do presente relatório, formulam-se/reiteram-se as seguintes recomendações:

Ao Governo e à Assembleia da República, na medida da sua competência:

- i.** Reponderem a justificação e utilidade do regime das medidas especiais de contratação pública, face à sua expressão pouco significativa e ao prejuízo do recurso a procedimentos concorrenciais abertos. Este prejuízo está ligado, não a situações de urgência imperiosa, mas antes a prioridades políticas e económicas, delimitadas de forma genérica e, na grande parte dos casos, de aplicação ilimitada no tempo, sendo contrário aos princípios constitucionais e

administrativos, à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), às boas práticas e às recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública (recomendação reiterada). Essa reponderação deve incluir o regime especial de conceção-construção (pouco utilizado) e medidas especiais sem qualquer aplicação {recomendação nova}.

- ii.** Considerem eliminar as dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das medidas especiais de contratação pública, uma vez que são contrárias ao interesse público, à transparência e ao escrutínio da contratação pública (recomendação reiterada).
- iii.** Revisitem e clarifiquem o regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores (recomendação reiterada).
- iv.** Providenciem pela transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública, como estava previsto no II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-23) (recomendação reiterada).

Ao Governo:

- v.** Promova a estruturação harmonizada, interoperável e transparente das várias bases de dados relacionadas com contratação pública (recomendação nova).

Às entidades adjudicantes (recomendações reiteradas, salvo quando referido de outra forma):

- vi.** Procedam à aplicação do artigo 2.º da [Lei n.º 30/2021](#) para execução de projetos ou intervenções com financiamento europeu apenas nas situações em que esse financiamento esteja confirmado.
- vii.** Fundamentem todas as decisões tomadas nos procedimentos de contratação pública, explicitando as respetivas razões para decidir, designadamente as que decidem pela contratação, que identificam as necessidades a satisfazer, que determinam o procedimento de formação a utilizar, que procedem à escolha das entidades a convidar em procedimentos não concorrenciais, que reduzem prazos para apresentação de candidaturas ou propostas, que justificam o preço e que procedem à adjudicação.
- viii.** Garantam o respeito pelo disposto nos artigos 16.º, n.º 2, do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho](#), e 17.º, n.º 8, e 22.º do [Código dos Contratos Públicos](#), abstendo-se de desagregar

necessidades unitárias ou agregáveis ou, em alternativa, aplicando aos contratos desagregados o procedimento de formação adequado ao seu valor conjunto.

- ix.** Procedam à escolha das empresas a convidar em procedimentos de consulta prévia de modo a favorecer a apresentação do maior número possível de propostas (recomendação nova).
- x.** Observem rigorosamente os pressupostos legais para a introdução de modificações objetivas aos contratos, designadamente em termos de estrita necessidade dos trabalhos, bens ou serviços complementares e dos limites quantitativos para essas modificações (recomendação nova).
- xi.** Assegurem e indiquem as fontes de financiamento das despesas emergentes dos contratos, incluindo no âmbito do financiamento europeu envolvido (recomendação nova).
- xii.** Procedam ao controlo da estrutura societária e legal das empresas convidadas e participantes em procedimentos de contratação pública, de modo a assegurar que nos mesmos não têm parte entidades relacionadas entre si em circunstâncias que violem a disciplina legal.
- xiii.** Introduzam garantias de integridade e imparcialidade nos processos de contratação pública e adotem práticas de controlo interno que reduzam as oportunidades para fraude, corrupção ou favorecimentos.
- xiv.** Nesse âmbito, assegurem a subscrição e monitorização de declarações de inexistência de conflitos de interesses, nos vários momentos relevantes de todos os procedimentos de contratação, por aqueles que intervêm na sua preparação e desenvolvimento, membros dos júris, decisores, gestores dos contratos, prestadores de serviços envolvidos no processo, responsáveis pela fiscalização, etc, bem como a apresentação da declaração a que se refere o Anexo II do CCP.
- xv.** Controlem, cumpram e demonstrem a observância dos limites às adjudicações não concorrenciais sucessivas aos mesmos adjudicatários e entidades relacionadas.
- xvi.** Ponderem a necessidade de dispensa de prestação de caução, fixem penalidades para o incumprimento contratual, procedam à retenção de pagamentos quando justificado, acompanhem e fiscalizem o cumprimento dos contratos e a sua conformidade com o estabelecido e efetivem a devida responsabilidade em caso de incumprimento parcial ou total.
- xvii.** Comuniquem ao Tribunal de Contas, através da plataforma «*eContas-MECP*», todos os contratos (e respetivas modificações) que integrem alguma medida especial de contratação pública prevista na Lei n.º 30/2021, qualquer que seja o seu valor, desde que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia.
- xviii.** Cumpram o prazo para essa submissão (10 dias após a celebração do contrato).

- xix.** Procedam à publicitação de todos os contratos MECP e respetivas modificações (incluindo ajustes diretos simplificados) no Portal BASE.
- xx.** Abstenham-se de dar qualquer eficácia aos contratos MECP antes da comunicação dos mesmos ao Tribunal de Contas e da sua publicitação no Portal BASE, nomeadamente para efeitos de pagamentos.
- xxi.** Assegurem, de forma rigorosa, a classificação e registo dos contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública e o preenchimento, completo e com exatidão, de todos os campos dos formulários incluídos na plataforma «*eContas-MECP*», no mapa de contratação administrativa (processo de prestação de contas) e no Portal BASE.

Ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC):

- xxii.** Revisite o modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados no Portal BASE, de modo a favorecer que essa publicitação funcione como requisito de eficácia dos respetivos contratos, conforme determinado na lei (recomendação nova).
- xxiii.** Introduza mecanismos e rotinas de verificação e correção da qualidade da informação residente no Portal BASE (recomendação nova).

À Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública (CIMEC):

- xxiv.** Pondere a realização sistemática de ações concretas de fiscalização aos procedimentos MECP adotados, bem como à celebração e execução dos respetivos contratos (recomendação reiterada).

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CERTIFICAÇÃO
DA CONTA GERAL DO ESTADO /
CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS / CONTA
GERAL DO ESTADO / EXAME PANORÂMICO /
FIABILIDADE DE CONTAS PÚBLICAS /
SEGURANÇA SOCIAL

**RELATÓRIO DE OUTRAS
AÇÕES DE CONTROLO N.º
2/2024 -2ªS/SS**

31/10/2024

Processo n.º 3/2024 – OAC

**Relator: Conselheiro António
Manuel Fonseca da Silva**

EXAME PANORÂMICO SOBRE A FIABILIDADE DAS CONTAS DE 2023 DAS ENTIDADES QUE INTEGRAM OS SUBSECTORES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL: RESULTADOS DA REVISÃO LEGAL DE CONTAS

SUMÁRIO

O exame panorâmico proporciona uma perspetiva global sobre as contas das entidades que integram, em 2023, os subsectores da administração central e da segurança social, tendo por referência os correspondentes resultados da revisão legal de contas.

As apreciações realizadas incidiram sobre a informação veiculada nos processos de prestação de contas ao Tribunal¹, bem como de elementos caracterizadores das entidades relevantes para a Conta Geral do Estado (CGE) de 2023, residentes nos sistemas de informação do Tribunal e os divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística e pela Direção-Geral do Orçamento, tendo-se apurado um total de 1275 entidades relevantes.

Este exame reveste-se de um duplo propósito e interesse enquanto parte integrante e condição de implementação da estratégia de certificação da CGE: é, por um lado, fonte de obtenção de conhecimento relevante para a futura CGE a sujeitar a certificação pelo Tribunal, incluindo sobre o grupo, seus componentes e respetivas contas, e, por outro, proporciona elementos que poderão

¹ Foram considerados, para o efeito, os processos submetidos até 30 de julho de 2024.

contribuir para a identificação preliminar de riscos de distorção que possam afetar materialmente a fiabilidade da CGE.

O exame panorâmico visa também contribuir, gradualmente, para a melhoria da fiabilidade e robustez das contas das entidades que integram os subsetores da administração central e segurança social, e consequentemente, da futura CGE consolidada, habilitando os responsáveis a atempadamente ultrapassar as situações identificadas nas certificações legais de contas.

Em resultado do exame realizado destacam-se as seguintes conclusões em relação às contas do ano de 2023:

1. 94,4% (1.203) das contas relativas ao conjunto de entidades que integram os subsetores da administração central e segurança social foram prestadas em SNC-AP, embora, como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado – 2023, abranja pouco mais de metade deste volume financeiro.
2. No exercício económico em referência, 34 entidades aplicaram pela primeira vez o SNC-AP, incluindo as 12 que integram o subsetor da segurança social.
3. 232 entidades remeteram as suas contas com a respetiva certificação legal de contas (CLC): 77 exprimem pelo menos uma reserva, tendo, no total, sido formuladas 168 reservas, das quais 142 decorrem da falta de prova de auditoria suficiente e adequada, o que pode indicar, em muitas circunstâncias, a existência de fragilidades no sistema de controlo interno desses componentes.
4. Cerca de 81,5% das reservas já tinham sido formuladas nas CLC respeitantes a exercícios anteriores, evidenciando possível inércia ou dificuldade na resolução das situações identificadas;
5. Analisada a substância de cada uma das 168 reservas constantes das 77 CLC com pelo menos uma reserva, apuraram-se 342 distorções e/ou limitações de âmbito, sendo a este respeito de destacar o seguinte:
 - as rubricas de ativo mais afetadas por distorções materiais ou limitações de âmbito são as seguintes: outras contas a receber, ativos fixos tangíveis e clientes, contribuintes e utentes;
 - o ativo de 63 entidades (81,8% das entidades com pelo menos 1 reserva) encontra-se afetado com, pelo menos, uma distorção ou limitação de âmbito, sendo que, destas, cerca de 60,3% pertencem aos ministérios da Saúde e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
 - as rubricas do passivo mais afetadas por distorções materiais ou limitações de âmbito são as seguintes: outras contas a pagar, provisões e fornecedores;

- o passivo de 27 entidades encontra-se afetado com pelo menos uma distorção ou limitação de âmbito, sendo que, destas, 70,4% pertencem aos ministérios da Saúde e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
 - as contas de rendimentos e gastos mais afetadas por distorções materiais ou limitações de âmbito são as seguintes: prestações de serviços e concessões, gastos/reversões de depreciação e amortização e gastos com pessoal;
 - 48,1% das CLC, com pelo menos uma reserva, apresentam pelo menos uma distorção ou limitação de âmbito relacionada com rendimentos ou gastos, sendo as entidades do ministério da Saúde as que apresentam mais distorções e limitações de âmbito neste domínio, em especial ao nível das seguintes contas: prestações de serviços e concessões, gastos com pessoal e custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas.
6. Por outro lado, apura-se um total de 71 CLC onde são formuladas uma ou mais ênfases, num total de 146 ênfases, que chamam à atenção para 158 matérias ou aspetos concretos divulgados ou apresentados nas demonstrações financeiras.
7. Cerca de 55% das ênfases chamam à atenção em especial para matérias e/ou aspetos relacionados com o seguinte:
- Vicissitudes e correspondentes impactos nas contas e na atividade da entidade, como sejam, processos de fusão/integração/liquidação/extinção, reestruturação ou outros;
 - Natureza e composição de saldos concretos, variações ocorridas e/ou informação adicional sobre a opção de reconhecimento ou não de determinados itens ou transações;
 - Políticas contabilísticas, estimativas contabilísticas, bases e/ou critérios de reconhecimento ou mensuração adotados;
 - Circunstância das contas de exercícios anteriores ainda não terem sido aprovadas pela tutela;
 - Circunstância do património líquido da entidade se apresentar inferior a 50% do património/capital

**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES
DE CONTROLO N.º 3/2024 -2ªS/PL**

14/11/2024

Processo n.º 2/2024 – OAC

**Relator: Conselheira Helena Abreu
Lopes**

***“com declaração de voto”**

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS /
CLIMATESCANNER / DESCARBONIZAÇÃO /
ESTRATÉGIA NACIONAL DE ADAPTAÇÃO
ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS /
FINANCIAMENTO CLIMÁTICO /
NEUTRALIDADE CLIMÁTICA / POLÍTICA
PÚBLICA CLIMÁTICA / ROTEIRO PARA A
NEUTRALIDADE CARBÓNICA 2025

**CLIMATESCANNER – AVALIAÇÃO DAS AÇÕES
GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS COM AS
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS**

SUMÁRIO



1. O Tribunal de Contas de Portugal participou no projeto *ClimateScanner*, uma iniciativa proposta pelo Tribunal de Contas da União do Brasil, na qualidade de presidente da INTOSAI, em colaboração com o respetivo Grupo de Trabalho para a Auditoria Ambiental (INTOSAI WGEA). Participaram na iniciativa, em 2024, 141 Instituições Superiores de Controlo (ISCs) em todo o mundo, que se comprometeram a promover uma avaliação global das ações governamentais relacionadas com as alterações climáticas.
2. A avaliação das ações governamentais implementadas em Portugal para fazer face às alterações climáticas, de acordo com a metodologia acordada, foi efetuada em vários componentes, exprimindo-se os respetivos resultados na figura seguinte, numa escala de forças e desafios:

Figura 1 – Forças e desafios da avaliação do *ClimateScanner* em Portugal



Fonte: *ClimateScanner* Assessment-Portugal.

- O resultado das avaliações, assentes nos critérios acordados no âmbito do projeto, foi, na generalidade das componentes, muito positivo.
- A avaliação quantitativa encontra-se refletida na figura seguinte:

Figura 2 – Avaliação percentual das forças e desafios das ações governamentais implementadas em Portugal para fazer face às alterações climáticas



Fonte: *ClimateScanner* Assessment - Portugal.

EIXO DA GOVERNANÇA

- O Eixo da Governança obtém uma classificação de 86%, destacando-se o desempenho nas componentes relativas ao Enquadramento Legal e Regulamentar, à Estrutura de Governo, à Estratégia de Longo Prazo, à Gestão de Risco, ao Envolvimento das Partes Interessadas e à Transparência, atingindo todas estas componentes uma avaliação de 100%. Como constituindo um desafio, foi identificada a componente relativa à Inclusão, com uma avaliação de apenas 11%.
- No que respeita ao quadro legal e regulamentar, a Lei de Bases do Clima estabelece os objetivos e princípios da política climática, os direitos e deveres climáticos, a governação da política

climática, os instrumentos de planeamento e avaliação, os instrumentos económicos e financeiros e os instrumentos de política setorial climática. Prevê que os procedimentos legislativos devem considerar o impacto das iniciativas no equilíbrio climático; especifica quais os princípios orçamentais e fiscais verdes que devem ser considerados como diretrizes em matéria de clima e que a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada na conta do Orçamento do Estado.

7. As responsabilidades dos organismos públicos relativamente às alterações climáticas estão claramente definidas na lei. Não se identificaram lacunas e, apesar de existirem entidades com competências repartidas, não se identificaram impactos negativos.
8. A contribuição nacionalmente determinada (NDC) de Portugal para o Acordo de Paris, que se enquadra na da União Europeia, foi apresentada em março de 2015 e atualizada em conformidade com o artigo 4.º do Acordo de Paris (dezembro de 2020, outubro de 2023). O compromisso de alcançar a neutralidade climática até 2025 está estabelecido na contribuição nacionalmente determinada e nas leis nacionais, em conformidade com o referido artigo 4.º.
9. Portugal apresentou o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2025 no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas a 20 de setembro de 2019, como a sua estratégia de desenvolvimento a longo prazo com baixas emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), tendo sido identificados os principais vetores de descarbonização em todos os setores da economia, bem como as medidas e a forma de reduzir as emissões para os alcançar. Este Roteiro, atualmente em revisão para se alinhar com o reforço da ambição *FIT for 55*, cujos compromissos estão estabelecidos na NDC da UE, considera também o compromisso de antecipar o objetivo de neutralidade climática de 2050 para 2045.
10. Portugal mapeou os riscos e vulnerabilidades associadas aos impactos das alterações climáticas, utilizando informação científica. A Avaliação Nacional de Riscos, atualizada em 2023, identifica e caracteriza os perigos suscetíveis de afetar o país, e os riscos climáticos são incorporados nos instrumentos de planeamento e nos instrumentos de gestão territorial (secas, escassez de água, incêndios rurais, erosão e inundações costeiras). O Orçamento do Estado também faz referência a alguns riscos climáticos.
11. As políticas públicas climáticas estão sujeitas ao princípio da participação, incluindo os cidadãos e as associações ambientais no planeamento, na tomada de decisões e na sua avaliação. Na revisão do PNEC 2030, fomentou-se a participação institucional e cívica e a cooperação das entidades que representam os diferentes interesses setoriais.

12. Portugal tem mecanismos de transparência que fornecem informações atualizadas sobre o progresso do cumprimento dos objetivos nacionais referentes às alterações climáticas, existindo sistemas, relatórios e sítios *web* que fornecem informações para acompanhar os progressos realizados na consecução dos objetivos nacionais sobre vários temas relacionados com a ação climática, incluindo os objetivos e compromissos internacionais assumidos. A informação está disponível ao público, de modo compreensível, no portal da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. e no Portal da Ação Climática.
13. No que respeita à componente da Inclusão, as políticas de adaptação baseiam-se numa análise dos riscos e vulnerabilidades, mas que não individualiza explicitamente grupos vulneráveis.

EIXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

14. O Eixo do *ClimateScanner* com melhor desempenho foi obtido nas Políticas Públicas, com uma avaliação de 87%, destacando-se o resultado na componente relativa aos Planos Nacionais de Adaptação, que atingiu os 100%, sendo a avaliação mais baixa, com 78%, a da componente da Estratégia de Mitigação, não se evidenciando componentes identificadas como desafios.
15. Os principais documentos estratégicos a nível nacional relacionados com a Adaptação às Alterações Climáticas são a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas e a Lei Portuguesa do Clima. Em particular, esta determina a elaboração de importantes instrumentos de planeamento estratégico e operacional (como o desenvolvimento de planos de adaptação setoriais e de planos de ação climática municipais e regionais), institui processos adicionais de monitorização e comunicação, incluindo a criação de um Portal da Ação Climática, e prevê a integração de riscos climáticos na tomada de decisões de instituições e agentes públicos e privados, incluindo a avaliação de impacto legislativo climático.
16. A execução da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas é realizada através de grupos de trabalho setoriais e por áreas temáticas, e identifica 10 setores prioritários: Agricultura; Biodiversidade; Economia; Energia; Florestas; Saúde; Segurança de Pessoas e Bens; Transportes e Comunicações; Zonas Costeiras e Mar; e Recursos Hídricos.
17. No que respeita à componente Estratégia de Mitigação, os objetivos e a respetiva estratégia para atingir os compromissos assumidos a nível nacional em relação à redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa encontram-se refletidos no Roteiro para a Neutralidade Climática e no Plano Nacional Energia e Clima 2023 (PNEC 2030). No entanto, a elaboração de planos setoriais de

mitigação coerentes com os objetivos setoriais e instrumentos de planeamento para a mitigação ainda se encontra em preparação, tendo já sido definidos os vários setores, de forma consistentes com o PNEC 2030.

EIXO DO FINANCIAMENTO

- 18.** O Eixo do Financiamento é aquele cuja pontuação é mais reduzida, com 63%. Dentro deste Eixo, a componente referente ao Financiamento Climático Internacional obtém o melhor desempenho (89%) e a componente relativa aos Mecanismos de Financiamento Climático Nacional e Internacional tem a avaliação menos positiva (33%), não se identificando, todavia, nenhuma das componentes como constituindo um desafio.
- 19.** A avaliação deste Eixo permitiu concluir que Portugal está empenhado em contribuir para o objetivo coletivo de mobilizar 100 mil milhões de dólares por ano para a ação climática nos países em desenvolvimento, afetando recursos ao financiamento internacional do clima. A afetação de recursos tem tido alguma oscilação ao longo do tempo, mas verifica-se uma tendência crescente de ajuda pública ao desenvolvimento na área relacionada com o clima. Os apoios decorrem das orientações políticas definidas na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, que é o instrumento orientador de política nacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento.
- 20.** Relativamente aos Mecanismos de Financiamento Climático Nacional e Internacional, especificamente no que respeita à mobilização do financiamento climático privado, conclui-se que não existe um levantamento das alternativas possíveis para o financiamento privado, nem uma sistematização eficaz para efeitos de monitorização e comunicação. Salienta-se, no entanto, que em 2019 foi criado o Grupo de Reflexão para as Finanças Sustentáveis, que promove a criação de produtos financeiros, com o envolvimento do setor público e do setor privado (*blended finance*), inspirados nas oportunidades decorrentes do Portugal InvestEU.
- 21.** O reporte e partilha de informações sobre financiamento climático privado é uma matéria que se encontra ainda em estudo, não existindo relatórios publicados.

BOA PRÁTICA – CESSAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ELETRICIDADE A PARTIR DE CARVÃO

- 22.** Alinhado com os objetivos de descarbonização assumidos por Portugal e com a estratégia delineada para o setor electroprodutor no PNEC 2030, Portugal cessou a produção de eletricidade a partir de carvão em 2021, antecipando o prazo inicialmente previsto.

23. Portugal, enquanto membro da *Powering Past Coal Alliance*, assumiu, ainda em 2016, o compromisso de deixar de produzir eletricidade a partir de carvão o mais tardar até 2030, transição considerada oportuna e necessária para cumprir os compromissos internacionais estabelecidos pelo Acordo de Paris. Mais tarde e atenta a existência de fatores que desincentivam a produção de eletricidade a partir de carvão, como a subida do preço das licenças de emissão de CO₂, o fim da isenção do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e o aumento do preço do carvão, bem como estudos de segurança de abastecimento efetuados, estipulou-se um objetivo de encerrar as centrais térmicas do Pego em 2021 e de Sines em 2023. Portugal conseguiu antecipar este compromisso, tendo encerrado definitivamente as duas centrais em 2021.
24. O mais recente inventário nacional de emissões de Gases com Efeito de Estufa mostra que em 2022 ocorreu uma redução de 56% nas emissões do setor de produção de eletricidade e de calor face ao ano anterior. Esta redução deveu-se à cessação da utilização de carvão neste setor, associada ao incremento na produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Adicionalmente, também se verifica uma redução do valor de fator de emissão da eletricidade por MWh produzido, sobretudo ao nível do continente, observando-se, desde 2018, uma redução de 70% neste valor.
25. Acresce que, com o objetivo de assegurar uma transição justa, foram adotadas medidas de apoio aos trabalhadores e à diversificação económica das regiões afetadas, incluindo a sua inclusão nas áreas territoriais que podem aceder ao Fundo para uma Transição Justa, e foi, ainda, desenvolvido, em 2021, um estudo para aferir as necessidades de requalificação profissional dos trabalhadores das Centrais, e criado um “Mecanismo de Compensação para a transição justa”.

Sumário da Avaliação Portugal 2024