

CONTROLO SUCESSIVO

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 14/2024 - 2ªS/SS

12/12/2024

Processo n.º 3/2023 – AUDIT

Relator: Conselheiro Mário
Mendes Serrano

AUTOPAGAMENTOS / ECONOMIA EFICÁCIA E
EFICIÊNCIA / GESTÃO FINANCEIRA / GESTÃO
ORÇAMENTAL / PROGRAMA PLURIANUAL /
RECEITAS/ SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A
GESTÃO ORÇAMENTAL / TRANSIÇÃO DE SALDOS

AUDITORIA À LEI DE PROGRAMAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA (LPIEFSS)

SUMÁRIO



A Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) apresenta uma taxa de execução financeira reduzida. De acordo com a auditoria do Tribunal de Contas à implementação da LPIEFSS, a taxa situou-se em 41% em 2021, baixou para 15% no ano seguinte e ficou-se pelos 14% em 2023.

A LPIEFSS 2017-2021/DLPIEFSS 2022-2026 vem estabelecer a programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das Forças e Serviços de Segurança (FSS), distribuída em 7 medidas: Infraestruturas, Veículos, Armamento, Equipamento para Funções Especializadas (EFE), Equipamento de Proteção Individual (EPI), Equipamento de Apoio à Atividade Operacional (EAAO) e Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação (STIC).

A programação para o período de 2022-2026 contemplou idênticas sete medidas no valor global de 607 milhões de euros (mais 33,6% do que no período de 2017-2021). Do montante global previsto, 440 M€ (72,5%) são financiados por receitas de Impostos.

A programação prevista apresenta, para as medidas Infraestruturas e STIC, uma dotação acima dos 75% do montante global anual. A medida que apresenta em 2022-2026 menor dotação é a medida EAAO, seguida de Armamento e EPI, à semelhança do previsto para o quinquénio 2017-2021. As medidas com maiores taxas de execução orçamental em 2020 e 2021 são EFE, veículos e STIC, esta última também em 2022 e 2023.

A auditoria concluiu que a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) estabeleceu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação, embora sem evidência de que incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos.

As receitas da Lei são provenientes do Orçamento do Estado – Receita de Impostos (RI); saldos orçamentais transitados de 3 medidas – Infraestruturas, Armamento e EPI; verbas obtidas pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária – coimas, infrações rodoviárias e fundo de garantia automóvel; GNR e PSP – Coimas; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Autoridade Nacional de Aviação Civil – taxa aeroportuária; Direção-Geral de Tesouro e Finanças – rendas de imóveis; Autoridade Tributária e Aduaneira – reembolso do IVA e outras receitas, designadamente as provenientes de financiamento autárquico e europeu.

A previsão estimada no orçamento em cada ano económico resulta de RI e da informação fornecida pelos organismos que transferem Receita Própria (RP) para a LPIEFSS, bem como dos saldos transitados. De referir que a receita cobrada líquida (2020-2023), com exceção de 2021, é superior (41 M€ em 2022; 71 M€ em 2023) à previsão orçamental inicial, devido fundamentalmente à integração dos saldos orçamentais (58 M€ em 2022; 93 M€ em 2023). De referir ainda que a SGMAI não dispõe de mecanismos que permitam concluir se aquelas RP contemplam as percentagens estabelecidas na Lei. Concluiu-se ainda que os imóveis afetos às FSS apresentam uma fraca taxa de rentabilização, com a transferência tardia dos valores das rendas dos imóveis, não sendo identificados, de forma clara e evidente, os imóveis registados e afetos às FSS, o que demonstra a falta de controlo, pela SGMAI, da cobrança das RP.

Para o acompanhamento da LPIEFSS é incluído nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI), a remeter à Assembleia da República, um capítulo sobre a informação da execução de cada medida e dos compromissos assumidos, elaborando ainda a SGMAI um relatório anual (RELPIEFSS) para efeitos de acompanhamento da execução orçamental, financeira e material da Lei, embora não resulte de uma obrigação legal.

No que respeita ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPIEFSS, designadamente apoiado em indicadores de economia, eficiência e eficácia, nada consta nos RASI e nos RELPIEFSS, dado que não se evidenciou a adoção de um modelo adequado de planeamento e não foram formulados objetivos concretos, nem apresentados indicadores com vista a avaliar os resultados esperados e os impactos produzidos com a implementação da LPIEFSS e do DLPIEFSS. Não se mostra realizada uma análise do cumprimento dos objetivos, nem do resultado da implementação das medidas que se pretendiam atingir pela LPIEFSS, o que não favorece a análise do seu mérito e exequibilidade, dificultando a formulação de novas leis adequadas às necessidades das FSS.

As dotações iniciais e as corrigidas e os pagamentos evidenciados pelos registos no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) não se mostram coincidentes com os RELPIEFSS e os RASI nos anos de 2020 a 2023, designadamente devido aos “*autopagamentos*” para a transição de saldos de RI, que sobrevalorizou a execução orçamental e se traduziu em distorção com implicações na fiabilidade, rigor, transparência e clareza das demonstrações orçamentais e financeiras.

Concretamente, a divergência em 2020, de 21 M€, deve-se sobretudo aos “*autopagamentos*” para a transição de saldo de RI (15,7 M€, em 2020), que representam cerca de 12% do total executado. Os “*autopagamentos*” são valores pagos à própria entidade através de um Pedido de Libertação de Crédito, no mesmo ano e por uma conta específica do IGCP da SGMAI, após validação da DGO. A SGMAI procede à integração dos saldos no ano seguinte com a emissão dos DUCs respeitantes às Reposições Não Abatidas ao Pagamento.

As observações e conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações à SGMAI, no sentido de: reforçar o controlo das receitas cobradas e a cobrar; fixar indicadores para avaliar o grau de execução da lei; promover a identificação dos imóveis e aumentar a sua

rentabilização; e criar mecanismos de cumprimento respeitantes à transferência dos equipamentos para as FSS.

Estrutura da Execução Orçamental e Financeira

Medidas	Dotação Corrigida Líquida	Execução orçamental	Estrutura (%)	Execução Financeira	Estrutura (%)
2020					
Infraestruturas	60 515	19 244	31,8	4 525	7,5
Veículos	13 728	13 715	99,9	13 712	99,9
Armamento	3 023	2 056	68,0	1 375	45,5
EPI	1 862	1 517	81,5	1 156	62,1
EAAO	875	746	85,3	289	33,1
EFE	3 262	3 262	100,0	1 651	50,6
STIC	47 651	47 315	99,3	43 603	91,5
Total	130 916	87 856	67,1	66 312	50,7
2021					
Infraestruturas	63 480	6 221	9,8	6 221	9,8
Veículos	13 827	13 827	100,0	13 827	100,0
Armamento	2 347	819	34,9	819	34,9
EPI	1 406	314	22,4	314	22,4
EAAO	875	480	54,9	480	54,9
EFE	2 030	1 919	94,6	1 919	94,6
STIC	44 911	36 190	80,6	25 190	56,1
Total	128 877	59 772	46,4	48 772	37,8
2022					
Infraestruturas	94 836	14 640	15,4	4 670	4,9
Veículos	3 636	655	18,0	655	18,0
Armamento	2 605	1 625	62,4	0	0,0
EPI	4 240	3 876	91,4	0	0,0
EAAO	1 105	175	15,9	175	15,9
EFE	2 684	1 727	64,3	1 727	64,3
STIC	48 311	39 185	81,1	13 185	27,3
Total	157 417	61 883	39,3	20 412	13,0
2023					
Infraestruturas	116 546	8 381	7,2	4 333	3,7
Veículos	5 350	138	2,6	138	2,6
Armamento	4 895	440	9,0	440	9,0
EPI	8 541	739	8,7	739	8,7
EAAO	1 260	549	43,6	549	43,6
EFE	4 761	2 331	49,0	2 331	49,0
STIC	27 533	14 936	54,2	14 936	54,2
Total	168 886	27 515	16,3	23 467	13,9

Fonte: SIGO (EO) e RASI (EF)



Autopagamentos 2020 a 2023

Unid:m€

Medidas	Ex Orç	Ex Finac	Auto pagamentos	Taxa Auto pagamentos (%)
2020				
Infraestruturas	19 244	4 525	14 719	76,5
Armamento	2 056	1 375	681	33,1
EPI	1 517	1 156	361	23,8
Total	22 818	7 057	15 761	69,1
2022				
Infraestruturas	14 640	4 670	9 970	68,1
Armamento	1 625	0	1 625	100,0
EPI	3 876	0	3 876	100,0
Total	20 141	4 670	15 471	76,8
2023				
Infraestruturas	8 381	4 333	4 049	48,3
Armamento	440	440	0	0,0
EPI	739	739	0	0,0
Total	9 561	5 513	4 049	42,3

Fonte: SIGO e RASI

AGENDA 2030 (AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL) / INDICADORES / INDÚSTRIA / INFRAESTRUTURAS / INOVAÇÃO / METAS / OBJETIVO 9: CONSTRUIR INFRAESTRUTURAS RESILIENTES, PROMOVER A INDUSTRIALIZAÇÃO INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL E FOMENTAR A INOVAÇÃO / ODS (OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL) / RESULTADOS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 15/2024 - 2ªS/SS**

12/12/2024

Processo n.º 17/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro José
Manuel Quelhas**



**AUDITORIA AO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DE INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E
INFRAESTRUTURAS NACIONAIS**

SUMÁRIO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) foi adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 25/09/2015, e entrou em vigor a 01/01/2016 com o prazo de 15 anos para os 193 Estados Membros signatários, entre os quais Portugal, atingirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adaptando as metas globais e aspiracionais à realidade nacional, através de medidas, ações específicas e metas a concretizar até 2030.

O ODS 9, que integra a dimensão económica do plano de ação dos ODS, abrange três grandes áreas da economia nacional: Indústria, Inovação e Infraestruturas. Para o alcançar, Portugal necessita, quer ao nível nacional, quer no âmbito da cooperação internacional,

de construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. A amplitude e complexidade das metas deste ODS impõem condições exigentes às estratégias de implementação e monitorização.

A auditoria sobre o desenvolvimento sustentável de Indústria, Inovação e Infraestruturas nacionais visa avaliar a eficácia da implementação do ODS 9, através da comparação das metas previstas para atingir esse objetivo com os resultados obtidos, e apreciar se os pertinentes sistemas de gestão e controlo são apropriados para tal implementação ser eficaz. As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ Só após metade do prazo para implementar o ODS 9 é que o Governo identificou instrumentos de planeamento e medidas relevantes para o efeito, mas, mesmo assim, com inconsistências.
- ◆ Falta adaptar à realidade nacional as metas globais e aspiracionais da Agenda 2030 a incorporar nos processos, políticas e estratégias nacionais de planeamento. Falta vincular o ODS 9 aos processos relevantes em curso nos campos económico, social e ambiental. Anunciado, em janeiro de 2023, por RCM, o Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030 ainda não foi publicado.
- ◆ O Governo anunciou, em 2017, o ODS 9 como um dos seis ODS prioritários, sem reportar o estado da arte, a visão estratégica e a informação técnica necessárias para sustentar tal decisão.
- ◆ Na primeira metade do prazo para implementar os ODS, optou-se, ao nível da estrutura, por sobre-valorizar o reporte internacional dos indicadores globais, com falta de clareza sobre as responsabilidades das áreas governativas envolvidas, de rigor na formalização da estrutura necessária e, por isso, de coordenação eficaz para a implementação efetiva do ODS 9.
- ◆ Subsiste o desconhecimento das fontes de financiamento e do valor financeiro para implementar o ODS 9, devido a uma orçamentação que não autonomiza os ODS de forma explícita e clara, não assumindo, nessa medida, o compromisso político para tal implementação, enfraquecendo-o.

- ◆ Os governos são os primeiros responsáveis pelo acompanhamento e revisão sistemáticos do progresso na implementação dos objetivos e metas aos níveis nacional, regional e global. Porém, Portugal tem optado por limitar-se a reportar indicadores globais, sem os ajustar à realidade nacional nem ao princípio da substância sobre a forma, quando o objetivo é o desenvolvimento sustentável de Indústria, Inovação e Infraestruturas nacionais e tais indicadores globais têm limitações e condicionantes importantes para demonstrar a implementação desse objetivo.
- ◆ O ODS 9 é, em Portugal, o ODS com pior nível de implementação das suas metas.

Em suma, Portugal ainda não realizou a necessária apropriação do ODS 9, devido à falta de visão estratégica, que o fundamente como prioridade nacional, à incapacidade em apresentar plano estratégico para o efeito, à falta de liderança efetiva e à insuficiente estrutura operacional, sem sistema de monitorização capaz de identificar e corrigir oportunamente as deficiências responsáveis pelos dececionantes resultados obtidos até 2024, face ao pretendido. A implementação do ODS 9 não está a ser eficaz e está longe de assegurar o desenvolvimento sustentável de Indústria, Inovação e Infraestruturas nacionais. As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (ver 5) dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 16/2024 - 2ªS/SS**

19/12/2024

Processo n.º 18/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**

ACESSO / APOIO DOMICILIÁRIO / APOIO SOCIAL /
CONVALESCENÇA / CUIDADOS DE SAÚDE /
CUIDADOS CONTINUADOS / INTERNAMENTO /
LONG TERM CARE / MINISTÉRIO DA SAÚDE /
MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E
SEGURANÇA SOCIAL / PRR / RELATÓRIOS DE
MONITORIZAÇÃO / RNCCI / SEGURANÇA SOCIAL /
SETOR SOCIAL / SPMS / SUSTENTABILIDADE /
ULDM / UMDR

**AUDITORIA À REDE NACIONAL DE CUIDADOS
CONTINUADOS INTEGRADOS**



SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI ou Rede), com o objetivo de avaliar se esta, através das suas diferentes tipologias, garantiu o acesso dos utentes a cuidados de saúde de qualidade e financeiramente comportáveis, no período de 2017 a 2023.

A RNCCI, instituída em 2006, com o propósito geral de prestar cuidados de saúde e/ou de apoio social a pessoas que se encontrem em situação de dependência, baseia-se num modelo de intervenção que integra a saúde e a segurança social, abrangendo entidades prestadoras do Estado e do setor privado e social, entre as quais se destacam as Instituições do Setor Social e Solidário que, em 2023, representavam mais de três quartos do universo total de prestadores (77,8%; 196 num total de 252), com destaque para o papel das Misericórdias (47,2%; 119 prestadores), num quadro que podemos designar como de parcerias público sociais.

Os seus objetivos de cobertura permanecem por concretizar, com as metas definidas para 2016 ainda por alcançar, com menos 4.774 lugares de internamento e menos 52 equipas de apoio domiciliário do que o previsto, correspondendo a um desvio negativo de 33,3% e 14,3%, respetivamente. Já em 2024 as metas de desenvolvimento da Rede foram revistas, remetendo a sua concretização para 2030.

Em 2023, aumentou a pressão sobre a capacidade de resposta da Rede, em resultado do crescimento de 28,5% no número de utentes referenciados (+11.328) face a 2017, observando-se assimetrias regionais nos tempos de acesso às diferentes tipologias. No final de 2023, existiam 1.804 utentes a aguardar vaga nas diferentes tipologias da Rede (+19,9% face a 2017), aos quais acresciam 2.267 utentes (+93,6% relativamente a 2017) cujos processos de referenciação ainda se encontravam em fase de validação.

A evolução da atividade assistencial entre 2017 e 2023 reflete uma estagnação da capacidade instalada, com o número de utentes assistidos na Rede a crescer a uma média anual de 2,1%, em linha com a variação média anual do número de diárias de 2,2%.

A falta de resposta da Rede é a principal causa de internamentos inapropriados nos hospitais, que têm vindo a contratar cada vez mais camas de retaguarda ao setor privado e social, cujo gasto médio por diária de internamento (111,98 €) tem sido superior ao preço das diárias de internamento na Rede, o que revela o potencial de poupança associado ao seu alargamento e à melhoria da sua capacidade de resposta.

O modelo de financiamento da Rede assenta na atividade realizada, indiferente à qualidade dos cuidados prestados e aos resultados alcançados, com preços fixados não sustentados em metodologias de custeio, determinados administrativamente e sem revisão periódica, o que constitui um risco para as finanças públicas, para a sustentabilidade das unidades e para o seu desenvolvimento, mais premente num contexto de progressivo envelhecimento populacional.

Em 2023, a despesa pública com a RNCCI registou o valor mais alto (279 milhões de euros), um aumento de 18,2% (43 milhões de euros) face a 2022. Por sua vez, a despesa das famílias (out-of-pocket) ascendeu a 45 milhões de euros, cerca de 13,9% dos encargos totais com a Rede em 2023 (324,2 milhões de euros).

O sistema de informação da RNCCI apresenta fragilidades estruturais que prejudicam a fiabilidade dos outputs não fornecendo as funcionalidades essenciais à gestão da atividade e constringendo a produção de dados confiáveis que sustentem decisões estratégicas.

O Tribunal formula um conjunto de recomendações, designadamente à Ministra da Saúde e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, destacando-se que promovam pelo desenvolvimento estrutural da Rede, considerando o previsível aumento de necessidades e que revejam, atualizem e calendarizem os seus objetivos de expansão, tendo em conta as metas definidas e a recuperação dos atrasos verificados na sua concretização. Recomenda, ainda, que promovam pela avaliação e revisão do modelo de funcionamento e financiamento da Rede, reiterando o compromisso assumido pelos vários governos com o setor social e solidário, recomendação que também é dirigida à Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde.

BALANÇO ATUARIAL / CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES / FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL / GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO / GUIDELINES ON ACTUARIAL WORK FOR SOCIAL SECURITY / INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL / MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL / ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL / ORÇAMENTO DO ESTADO / PAY-AS-YOU-GO / PROJEÇÕES / PROTEÇÃO SOCIAL / REGIME DE PROTEÇÃO SOCIAL CONVERGENTE / SEGURANÇA SOCIAL / SISTEMAS CONTRIBUTIVOS / SISTEMA DE REPARTIÇÃO / SISTEMA PREVIDENCIAL / SUSTENTABILIDADE

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 17/2024 - 2ªS/SS

19/12/2024

Processo n.º 1/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**



**AUDITORIA AO “RELATÓRIO SOBRE A
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA
SOCIAL”**

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanhou as propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018 a 2024.

Nesta auditoria concluiu-se que esse Relatório não é completo e abrangente, prejudicando a compreensão dos riscos financeiros, económicos e demográficos que recaem sobre a sustentabilidade global com a proteção social, porque apenas se reporta à componente contributiva da segurança social, não incluindo a parte não contributiva da segurança social e o regime de proteção social convergente relativo aos trabalhadores inscritos na Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA).

Já o modelo que suporta as projeções do Relatório não projeta adequadamente a receita e a despesa do sistema previdencial da segurança social, o que diminui a sua utilidade enquanto instrumento de gestão e de informação aos contribuintes, não lhes permitindo conhecer os impactos sobre as Finanças Públicas e todas as contingências sociais para os cidadãos.

Acresce ainda a falta de fiabilidade e transparência que decorre das falhas e alterações aos pressupostos e à metodologia das projeções, ao longo dos anos, que influencia de forma significativa os resultados apresentados no Relatório.

O saldo do sistema previdencial da segurança social tem beneficiado das contribuições e quotizações respeitantes aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público - que desde 1 de janeiro de 2006 deixaram de ser inscritos na CGA, o que tem conduzido a uma melhoria dos saldos financeiros anuais do sistema previdencial, que não se traduz na melhoria da sustentabilidade financeira do conjunto dos dois sistemas contributivos.

Quando as responsabilidades de ambos os sistemas contributivos de proteção social são apresentadas conjuntamente, revela-se um agravamento do peso do saldo negativo global no PIB até 2042 (cerca de -4,4% do PIB real, correspondente a -14.788 milhões de euros), o que constitui um risco para o atual nível de benefícios garantido.

O Tribunal recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social a elaboração e divulgação de um relatório de avaliação atuarial, contendo a projeção integrada da situação financeira a longo prazo do conjunto dos sistemas contributivos de proteção social e do sistema de proteção social e de cidadania e, ainda, de um balanço atuarial.

À Ministra, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social o Tribunal recomenda assegurar a publicitação da metodologia, dos pressupostos assumidos nas projeções, das alterações introduzidas nesses pressupostos e dos correspondentes impactos nas projeções. Recomenda, ainda, providenciar para que o Relatório incorpore métricas que permitam aferir a sensibilidade dos resultados à evolução dos principais fatores de risco demográficos, económicos e financeiros, bem como o impacto de alterações legislativas constantes da proposta de lei do Orçamento do Estado.

Ao Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento o Tribunal recomenda prosseguir o aperfeiçoamento do modelo, designadamente através da introdução de outros determinantes da receita e da despesa nas suas equações, e do “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, com a inclusão de análises de sensibilidade, considerando cenários demográficos e económicos alternativos, bem como a implementação de mecanismos de monitorização e de avaliação do Relatório, que assegurem a sua transparência, qualidade e consistência técnica ao longo dos anos.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2025 - 2ªS/SS**

27/02/2025

Processo n.º 11/2024 – AUDIT

**Relator: Conselheira Maria da
Conceição dos Santos Vaz Antunes**

E-360 / ECONOMIA DE RECURSOS / ESCOLA 360 /
ESCOLA DIGITAL / ESCOLAS / FUNDOS EUROPEUS /
GESTÃO DO PROCESSO DOS ALUNOS /
INTEROPERABILIDADE / MODERNIZAÇÃO DO
SISTEMA EDUCATIVO / ORÇAMENTO DO ESTADO /
PLANO ESTRATÉGICO DE SISTEMAS DE
INFORMAÇÃO / PLANO DE RECUPERAÇÃO E
RESILIÊNCIA / SIMPLEX / SISTEMA DE GESTÃO
ESCOLAR / SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DO
ALUNO / SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO DA
EDUCAÇÃO / TRANSIÇÃO DIGITAL

SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR E-360

SUMÁRIO



O Relatório dá conta da auditoria ao Sistema de Gestão Escolar, designado por Escola 360 (E-360), considerado como o sistema central para a gestão dos processos dos alunos na área governativa da Educação que disponibiliza numa só plataforma, em tempo real, a informação

sobre o seu percurso educativo. A auditoria teve como objetivo examinar a eficácia e a economia resultantes da utilização do E-360, incidindo no seu ciclo de vida, de 2016 a outubro de 2024.

O Tribunal constatou que o desempenho do E-360 não tem sido eficaz pelas razões seguintes:

a) continuaram a coexistir diversos sistemas, sem avanços no sentido da utilização de um sistema único com informação completa em tempo real; b) a adesão das 808 escolas foi limitada (em meados de 2024, a adesão decrescia, apenas 15% permanecia e 85% adquirira outros sistemas); c) persistiu por alcançar a interoperabilidade com os principais sistemas na área da Educação; d) as fragilidades do E-360 identificadas ao longo do tempo limitaram o seu funcionamento e era insuficiente o apoio à resolução de problemas reportados pelas escolas.

O E-360 pretendia contribuir para a redução de custos ao constituir-se como o único sistema de gestão do aluno, tendo o Orçamento do Estado e os Fundos Europeus suportado o seu desenvolvimento e a execução atingido 7,3 M€, de 2015 a outubro de 2024. Porém, a apreciação da economia de recursos por via da utilização do E-360 foi limitada, face à adoção de outros sistemas de gestão do aluno pelas escolas, cujos custos não se conhecem, impedindo a visão holística do esforço financeiro envolvido no E-360 e em sistemas alternativos.

Em meados de 2024, foi traçado o quadro das perspetivas futuras para o E-360, como a sua integração no Sistema de Informação Integrado da Educação e a previsão, no Plano Estratégico, de centralizar a informação do aluno desde o ensino pré-escolar ao superior. Tal visão, mais abrangente, evidenciava a continuidade, em geral, dos objetivos iniciais estabelecidos para o E-360.

Porém, após a aplicação de recursos públicos ao longo de cerca de uma década, o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. informou o Tribunal, em novembro de 2024, de que o E-360 seria descontinuado a partir do ano letivo de 2025/2026.

Neste contexto, surge como essencial a revisão da estratégia relativa aos sistemas de informação na área da Educação, facultando uma visão holística dos sistemas a operar no âmbito da gestão dos processos do aluno, visando garantir informação centralizada, completa e tempestiva, sem desperdiçar o investimento realizado e contribuindo para a economia de recursos.

O Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., foi instruído para transmitir ao Tribunal, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre os desenvolvimentos ocorridos.

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA /
BENEFÍCIOS FISCAIS / DESPESA FISCAL /
FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO /
FUNDOS IMOBILIÁRIOS / LIBERDADE DE
CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS / ORGANISMOS DE
INVESTIMENTO COLETIVO / ORGANISMOS DE
INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO / RECEITA QUE
DEIXA DE SER COBRADA



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2025 - 2ªS/PL

27/03/2025

Processo n.º 24/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheira Ana Maria
Leal Furtado**

**AUDITORIA AOS BENEFÍCIOS FISCAIS
DIRECIONADOS AOS ORGANISMOS DE
INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO**

SUMÁRIO

Auditoria aos Benefícios fiscais direcionados aos organismos de investimento imobiliário – não está assegurado que o regime fiscal beneficie apenas os fundos que a ele têm direito

Os 265 fundos imobiliários existentes em 2023 tinham um valor sob gestão de 14.440 M€, o número mais elevado desde 2009, o que representa cerca de 5% do PIB, um peso equivalente ao registado em outros países da União Europeia. Beneficiam de um regime de tributação mais favorável, mas sem que os procedimentos de controlo instituídos pela Autoridade Tributária e

Aduaneira garantam que beneficia apenas os fundos que a ele têm direito. Esta é uma das principais conclusões do Relatório de “Auditoria aos Benefícios fiscais direcionados aos organismos de investimento imobiliário”.

Segundo o Relatório, o aumento do número de fundos para o montante mais elevado desde 2009 beneficiou da conversão de sociedades de compra e venda de imóveis e de promoção imobiliária, cujos rendimentos das suas principais atividades passaram a ser considerados abrangidos pelo regime, ou seja, excluídos de tributação em IRC. Embora a conversão destas entidades tenha contribuído para o aumento do valor dos imóveis para habitação na carteira dos fundos (64% entre 2022 e 2023), o peso destes imóveis na carteira mantém-se reduzido. São os imóveis arrendados destinados a serviços e comércio os ativos com maior peso na carteira destes fundos (69%).

Os organismos de investimento imobiliário – genericamente designados fundos imobiliários – investem em ativos imobiliários com capitais obtidos junto dos investidores, designados participantes.

O aumento do número de fundos, em 2022 e 2023, beneficiou da conversão de sociedades de compra e venda de imóveis e de promoção imobiliária, cujos rendimentos das suas principais atividades passaram a ser considerados abrangidos pelo regime, ou seja, excluídos de tributação em IRC. Embora a conversão destas entidades tenha contribuído para o aumento do valor dos imóveis para habitação na carteira dos fundos (64% entre 2022 e 2023), o peso destes imóveis na carteira mantém-se reduzido. São os imóveis arrendados destinados a serviços e comércio os ativos com maior peso na carteira destes fundos (69%).

A maioria dos fundos imobiliários são fechados e de subscrição particular o que, se do ponto de vista da estabilidade financeira sinaliza baixo risco de liquidez, traduz também um número reduzido de fundos abertos para subscrição pública, designadamente por parte dos pequenos investidores.

O regime de tributação mais favorável que os fundos imobiliários beneficiam consiste na exclusão de tributação, em sede de IRC, dos rendimentos típicos da sua atividade – rendimentos prediais, de capitais e mais-valias. Por sua vez, são tributados os rendimentos dos participantes no momento da distribuição de rendimentos ou resgate de participações.

Neste contexto, o relatório reporta uma receita fiscal de 27 M€, gerada por estes fundos entre 2020 e 2022, um montante reduzido que resulta do regime fiscal em vigor. Por outro lado, neste período, os rendimentos que foram excluídos da tributação mais do que quadruplicaram, evidenciando o impacto do regime de tributação mais favorável neste setor.

Quanto ao impacto do regime fiscal na captação de poupanças e na promoção do investimento, verificou-se que, no final de 2023, investiam nos fundos imobiliários 112 287 participantes, número que duplicou face a 2016. Apesar disso, os fundos imobiliários captaram apenas 5% (média no período de 2009-2023) da aplicação de poupanças. Os participantes são, na sua maioria, investidores não profissionais, embora a maior parte do valor sob gestão seja detida pelos investidores profissionais, como instituições de crédito, outros fundos de investimento ou fundos de pensões. A receita fiscal associada aos participantes aumentou 63% entre 2020 e 2022.

A auditoria incidiu também sobre o controlo efetuado pela Autoridade Tributária e Aduaneira e concluiu que os procedimentos instituídos não garantem que o regime fiscal beneficie apenas os fundos que a ele têm direito. Acresce que os fundos imobiliários não são objeto de procedimentos específicos de controlo, apesar da sua situação tributária ser acompanhada pela Unidade de Grandes Contribuintes. Quanto aos benefícios fiscais concedidos no âmbito dos impostos municipais sobre transações e imóveis (IMT e IMI), foram identificadas falhas no controlo do prazo para revenda, bem como em isenções concedidas ao abrigo de disposições legais que já não estavam em vigor. Os procedimentos de recuperação de valores em falta desencadeados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, na sequência da auditoria, já permitiram recuperar cerca de 1 M€ decorrente de isenções de imposto indevidamente concedidas.

O Tribunal concluiu ainda que a avaliação deste regime fiscal, mais favorável em IRC, fica comprometida por a Autoridade Tributária e Aduaneira não apurar a receita que deixa de ser cobrada. Esta quantificação também não foi efetuada no âmbito da avaliação levada a cabo pelo Governo em 2020, e que, mesmo assim, concluiu pela manutenção do regime fiscal.

Destaca-se, por último, que o Tribunal de Justiça da União Europeia concluiu que a liberdade de circulação de capitais, prevista no Tratado de Funcionamento da União Europeia, não se

encontra assegurada no regime de tributação destes fundos em IRC, por excluir os organismos não residentes.

Foram formuladas recomendações ao Ministro de Estado e das Finanças e à Autoridade Tributária e Aduaneira para que seja assegurada a quantificação da receita que deixa de ser cobrada em IRC por via do regime de tributação mais favorável, sejam corrigidas as fragilidades e lacunas detetadas ao nível dos procedimentos de controlo e eliminadas as situações discriminatórias identificadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 5/2025 - 2ªS/SS

15/05/2025

Processo n.º 39/2022 – AUDIT

Relator: Conselheiro Mário
Mendes Serrano

FUNDO PARA A MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA /
GESTÃO ORÇAMENTAL / INSTITUTO DE GESTÃO
FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA, I.P. /
MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE
INVESTIMENTOS / PLANEAMENTO / PLANO DE
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

AUDITORIA AOS INVESTIMENTOS NA ÁREA DA
JUSTIÇA

SUMÁRIO



A auditoria combinada, de resultados e de conformidade, teve por objeto o planeamento, a execução orçamental e física, a monitorização e a avaliação das seguintes tipologias de investimento no setor da Justiça, nos anos de 2020 a 2023: 1) Remodelação/adaptação de edifícios e novas construções, abrangendo tribunais, estabelecimentos prisionais, centros

educativos, imóveis dos organismos da justiça e casas de função; 2) Tecnologias de informação e comunicação (TIC) no desenvolvimento de serviços *online*, modernização e interoperabilidade de sistemas informáticos.

Nos termos da respetiva orgânica, a entidade auditada – o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ) – centraliza a gestão de cerca de 1200 imóveis, e na área das tecnologias é o organismo responsável pelas infraestruturas e recursos tecnológicos, bem como pela conceção de projetos de informatização. Em qualquer destes domínios, a gestão depende da prévia articulação com as entidades pertencentes ao Ministério da Justiça (MJ).

Concluiu-se que o IGFEJ planeou os investimentos na área do edificado em conformidade com: 1) as Estratégias Plurianuais do MJ para a Requalificação e Modernização do Sistema de Execução de Penas e Medidas Tutelares Educativas (2017-2027), e para a Requalificação e Modernização da Rede de Tribunais (2018-2028); 2) o Sistema de Gestão de Ocorrências, reportadas pelas entidades do setor com identificação das necessidades no edificado (Plataforma *Easy Vista*); 3) a utilização da Matriz de avaliação GUT (Gravidade Urgência Tendência) para priorização das intervenções mais críticas.

De igual forma, os investimentos delineados na área TIC ajustaram-se às necessidades identificadas no Plano Justiça + Próxima (2020-2023), elaborado pelo MJ, com especificação dos investimentos de modernização de cada entidade do setor. Este plano foi posteriormente atualizado para o período 2022-2025, incluindo todos os investimentos com financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), nomeadamente os atribuídos ao IGFEJ.

Verificou-se que as receitas orçamentadas para projetos de investimento do IGFEJ não foram suficientes para concretizar as necessidades na área do edificado, designadamente as referidas nas indicadas estratégias de intervenção plurianuais (e.g.: 287,4 M€ para a construção de 5 novos estabelecimentos prisionais; 275 M€ para diversas tipologias de intervenção em tribunais de 1.^a instância). As dificuldades orçamentais registaram-se também na área das TIC até ao final do ano de 2021.

No entanto, em 2020 e 2021, o orçamento de projetos do IGFEJ previu apenas receitas de 30,4 M€ e 27,2 M€, respetivamente, e em 2022 o montante aprovado ascendeu a 77,2 M€ (+49,9 M€ face ao ano anterior), por integração das verbas PRR, destinadas em exclusivo à área TIC (componente c18.i01.01 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios). No ano de

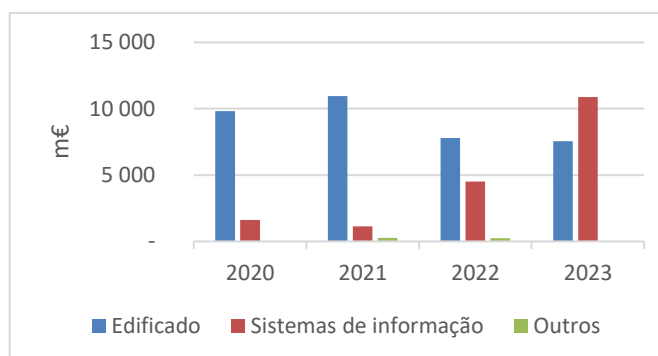
2023, esse orçamento totalizou cerca de 73 M€. Com estas verbas europeias prevê-se a concretização de 34 projetos, num montante total de 139,3 M€ na área da transição digital (e.g., modernização dos SI *core* judiciais, dos equipamentos tecnológicos e do *software* de base do MJ).

Por outro lado, o IGFEJ também não executou de forma significativa os respetivos orçamentos de investimento, face às suas dotações corrigidas.

Plano de Investimentos	2020	2021	2022	2023
Dotação Inicial	30 399 681	27 230 568	77 159 022	72 965 942
Dotação Corrigida	30 806 610	31 974 516	67 473 740	77 581 689
Execução	11 434 138	12 355 252	12 642 653	18 421 494
Taxa de Execução (%)	37,1	38,6	18,7	23,7

Ainda que entre 2022 e 2023 tenham sido aprovadas Resoluções do Conselho de Ministros (RCM), designadamente a referente à aprovação do Plano Plurianual de Investimentos na área da Justiça 2023-2027, as disponibilidades ficaram condicionadas às receitas próprias do IGFEJ, em conjunto com fontes de financiamento alternativas de difícil concretização (e.g.: alienações de imóveis; candidaturas ao Fundo Ambiental). Neste âmbito, além de todas as RCM terem previsto a possibilidade de financiamento através dos saldos de gerência do Fundo para a Modernização da Justiça (FMJ), este último foi utilizado para fim diverso para o qual havia sido constituído (financiamento de despesas de pessoal de outras entidades da Justiça, no ano de 2023, nos montantes de 16,4 M€ e 3,6 M€, transferidos para a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e a Polícia Judiciária, respetivamente).

A execução dos investimentos, entre 2020 e 2023 apresenta um total de pagamentos de 54,85 M€, dos quais 36,12 M€ (65,85%) se destinaram à área do edificado, 18,21 M€ (33,20%) às TIC e 0,52 M€ (0,95%) para a frota de veículos da DGRSP.



A execução dos investimentos foi condicionada pelas carências ao nível dos recursos humanos na área do edificado e pela falta de aprovação da maioria das portarias de extensão de encargos.

Ao nível do PRR, a taxa de execução financeira até ao fim do ano de 2023 é de 8,05% (11,2 M€), e estavam em incumprimento 8 Marcos e Metas (MM) de um total de 14 a cumprir até ao final de 2023. Foram realizados reportes adequados ao controlo físico e financeiro dos projetos TIC financiados pelo PRR e dos respetivos MM.

Nos investimentos em edificado concluiu-se pela ausência de utilização de sistemas de informação para o acompanhamento de projetos e do estabelecimento de indicadores de resultados e de impactos.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / AUDITORIA / CONTROLO
/ CULTURA / EXECUÇÃO / FREGUESIAS /
HABITAÇÃO / INFRAESTRUTURAS / INVESTIMENTOS
/ MONITORIZAÇÃO / MUNICÍPIOS / CONCEÇÃO /
PRR / RESPOSTAS SOCIAIS / SAÚDE /
TRANSPARÊNCIA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 6/2025 - 2ªS/SS**

05/06/2025

Processo n.º 9/2024 – AUDIT

**Relator: Conselheira Sofia
David**



AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PRR PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SUMÁRIO

No ano de 2020, para dar resposta aos efeitos da pandemia COVID-19, a União Europeia (UE) criou um instrumento extraordinário de recuperação, designado por *NextGenerationEU*, que

visou impulsionar a recuperação económica e social e as transições ecológica e digital dos países da União.

O *NextGenerationEU* tem como peça central o Mecanismo para a Recuperação e Resiliência (MRR), que teve uma dotação de 675,0 mil M€. Em Portugal, o MRR deu origem ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) financiado com 22,2 mil M.

No presente Relatório reportam-se os resultados da Auditoria realizada à execução do PRR por parte das entidades que compõem a administração local.

Os objetivos da Auditoria foram: (1) avaliar o papel da administração local na preparação e planeamento do PRR; (2) identificar os investimentos aprovados e examinar a sua execução e conformidade dos procedimentos; (3) analisar a clareza, a completude, a fiabilidade e a organização da informação referente aos citados investimentos.

As observações de auditoria, constantes da Parte II do Relatório, permitiram produzir as seguintes conclusões:

- i) não foi criado um quadro regulativo que garantisse a participação e envolvimento das entidades locais na fase de *conceção* do PRR. Com efeito, os poderes locais apenas tiveram oportunidade de participar por via da consulta pública, a par com os demais atores da economia e sociedade civil, incluindo cidadãos;
- ii) não obstante, a administração local tem assumido um papel relevante na *execução* de investimentos PRR, executando, até 15 de março de 2024, projetos com um valor de financiamento aprovado de cerca de 2 140,7 M€ (13% do total aprovado no PRR, até àquela data), sobretudo nos domínios da Habitação, Respostas Sociais e Infraestruturas.
- iii) em diversos projetos analisados existem atrasos significativos na execução dos investimentos previstos e, em alguns casos, a sua conclusão já não se mostra compatível com as datas limite definidas no PRR;
- iv) na dimensão *procedimental* e de *monitorização* foram identificadas diversas falhas no que concerne à recolha de informações e de evidências relacionadas com a evolução dos investimentos;

- v) o Sistema de Gestão de Informação do PRR não reflete, de forma completa, atual e precisa, os dados financeiros dos investimentos PRR, assim como os contratos públicos associados. De facto, não foi criada uma ‘etiqueta única PRR’ para assegurar a identificação dos contratos públicos celebrados neste âmbito, nem resultam das diferentes bases de dados existentes os elementos essenciais desses contratos e as respetivas fontes de financiamento. Estas omissões dificultam a identificação precisa dos custos reais e dos impactos dos projetos;
- vi) o Sistema de Gestão de Informação do PRR, gerido pela Estrutura de Missão de Recuperar Portugal (EMRP), para a maior parte dos casos analisados, não disponibiliza documentação muito relevante para as atividades de avaliação, auditoria e controlo, como a relacionada com as candidaturas, com a execução e com os respetivos pagamentos;
- vii) no âmbito do *controlo*, assinala-se que não foi efetuada uma prévia análise dos sistemas de controlo interno das entidades pertencentes à administração local que se encontram a executar investimentos PRR. Verificaram-se situações em que não se comprovou que aquelas entidades tivessem capacidade técnica, administrativa e financeira e/ou um sistema de controlo interno adequado aos investimentos que estavam a executar;
- viii) em alguns casos, existem omissões no preenchimento da documentação relativa à prevenção, deteção e correção de situações de conflito de interesses, fraudes e corrupção.

Para mitigar ou corrigir as falhas detetadas, o presente Relatório recomenda, designadamente:

- à Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), que faça refletir de forma completa, atual e precisa os dados financeiros dos investimentos PRR e dos respetivos contratos públicos associados no Sistema de Gestão de Informação do PRR;
- aos Beneficiários (intermediários e finais), que assegurem a apresentação dos *relatórios de progresso*, de forma regular e sistemática, permitindo uma monitorização atempada da evolução dos investimentos, e que incorporem nos

processos de contratação pública os requisitos relativos os objetivos climáticos/ambientais definidos;

- aos Beneficiários intermediários, para que se certifiquem que as entidades da administração local, designadamente as freguesias, demonstrem que possuem capacidade técnica, financeira, administrativa e de controlo, condizente com as obrigações impostas pelo Regulamento MRR.