

### **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**N.º 2/2021 -2ªS/SS**

**28/01/2021**

**Processo: 2/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Conceição  
Antunes**

DECRETO-LEI 388/90 / INFRAÇÕES  
FINANCEIRAS / INSTITUIÇÕES DE ENSINO  
SUPERIOR / REGIME JURÍDICO DAS  
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR / REGIME  
SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS A  
TITULARES DE CARGOS DE GESTÃO / RJIES /  
SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS

### **SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

#### **SUMÁRIO**

O Tribunal tem vindo a identificar desconformidades na aplicação do Regime de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão nas Instituições de Ensino Superior (IES), consagrado no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, mesmo após ter condenado responsáveis na reposição das correspondentes quantias autorizadas e pagas sem enquadramento legal (Sentença n.º 5/2018 e Acórdão n.º 10/2018), indiciando a possibilidade de ocorrência em mais IES, com risco de prejuízo para o erário público.

Assim, a auditoria realizada pelo Tribunal, que incidiu nas 34 IES de Portugal (cerca de 200 entidades), visou identificar desconformidades na atribuição e pagamento daqueles suplementos, entre 2009 e 2019, a diretores, subdiretores ou outros responsáveis de unidades orgânicas, departamentos ou delegações de IES, por equiparação a titulares de cargos de gestão tipificados no referido Regime.

A auditoria constatou que o Regime, mantido inalterado há trinta anos, está desatualizado face à profunda evolução das IES, nomeadamente após a publicação do atual Regime Jurídico das IES (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Aliás, o Regime de suplementos não se coaduna sequer com alguns normativos do RJIES, nomeadamente quanto a conceitos, designações e atribuições cometidas atualmente a alguns órgãos de governo e de gestão.

A auditoria constatou, também, que ainda não foi fixado, por decreto-lei, o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, como previsto no artigo 107.º do RJIES.

A manutenção deste quadro legal tem, assim, gerado dificuldades e desconformidades na aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90, consubstanciadas na equiparação de cargos de gestão de unidades orgânicas (de investigação, de cariz administrativo e outras) aos de unidades de ensino com a atribuição de suplementos por valor superior, ou não previstos legalmente.

As situações passíveis de desconformidade identificadas, totalizando cerca de 1,3 milhões de euros, entre 2009 e 2019, são objeto de processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para providenciar pela fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, dando cumprimento ao disposto no artigo 107.º do RJIES ou, caso se entenda reservar para momento ulterior essa fixação, a revisão do Regime de suplementos remuneratórios previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.

COMBATE AOS INCÊNDIOS / DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS / MEIOS AÉREOS DE COMBATE A INCÊNDIOS / MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA / SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS / SISTEMA INTEGRADO DE REDES DE EMERGÊNCIA E SEGURANÇA DE PORTUGAL / SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**N.º 4/2021 -2ªS/SS**

**15/04/2021**

**Processo: 19/2019 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena  
Abreu Lopes**

## **AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS (DECIR)**

### **SUMÁRIO**

Em 2017 e 2018, Portugal, foi, no conjunto de 19 países europeus, o país com maior número de incêndios rurais<sup>1</sup> e o mais afetado em termos de área ardida, tendo, em 2019, sido ultrapassado apenas pela Espanha. Em 2017, para além de uma área ardida de 540.630 ha<sup>2</sup> e das graves consequências no

território, bens, economia e ambiente, os incêndios implicaram um elevado custo em vidas humanas (115 mortes).

Na sequência dos trágicos fogos, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 157-A/2017, publicada a 27 de outubro, iniciou um processo de reforma na estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais, com vista a transformar o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI), existente desde 2006, no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), a implementar através de múltiplas medidas.

A presente auditoria visou examinar o grau de implementação dessas medidas e a eficácia do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), enquanto instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional para o combate aos incêndios rurais.

Não existe um sistema que permita identificar os montantes financeiros envolvidos na prevenção e combate aos incêndios. Ainda assim, apurou-se que, só para 2018 e 2019, foram orçamentadas despesas de 127,6 M€3 em entidades sob responsabilidade dos Ministérios da Administração Interna e da Defesa Nacional para implementação das medidas previstas na RCM n.º 157-A/2017, o que não esgota as várias vertentes da estratégia. O Relatório de Atividades 2019 do SGIFR, com base “em informação prestada pelas entidades intervenientes” identifica um investimento no sistema que terá representado, só em 2019, 264 M€.

Os trabalhos de auditoria, refletidos nas respetivas observações, permitiram concluir que:

- ◆ As medidas de prevenção e combate aos incêndios decididas em 2017 ainda não foram completamente concretizadas, estando atrasadas nalgumas vertentes importantes, designadamente quanto à programação nacional e regional do sistema de gestão integrada de fogos rurais e à intervenção no território.
- ◆ Os meios humanos, terrestres e aéreos afetos ao DECIR foram reforçados e constataram-se melhorias em termos de coordenação, apoio à decisão, planeamento do empenhamento operacional e capacitação, embora se identifiquem várias áreas que ainda carecem de aperfeiçoamento. Os desenvolvimentos nos sistemas de informação e comunicação reforçaram a capacidade para garantir a operacionalidade do dispositivo, mas há espaço para maior integração e evolução tecnológica.
- ◆ Pese embora todo o esforço desenvolvido, a monitorização ainda não é inteiramente adequada e a avaliação de resultados não é suficiente. Regista-se uma evolução positiva na ocorrência de incêndios, na salvaguarda de vidas humanas e nas atitudes de gestão do risco por parte da

população, mas as alterações climáticas e as persistentes vulnerabilidades na gestão do território e da vegetação não garantem a sustentabilidade dessa trajetória.

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**N.º 7/2021 -2ªS/PL**

**29/04/2021**

**Processo: 2/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro José Manuel  
Quelhas**

**\* “com declaração de voto”**

ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE /  
AJUDAS DE ESTADO / BANCO CENTRAL EUROPEU /  
BANCO DE PORTUGAL / BANCO ESPÍRITO SANTO /  
COMISSÃO EUROPEIA / DIRETIVA DA RECUPERAÇÃO  
E RESOLUÇÃO BANCÁRIA / ESTABILIDADE DO  
SISTEMA FINANCEIRO / FINANCIAMENTO PÚBLICO /  
FUNDO DE RESOLUÇÃO / MINISTÉRIO DAS  
FINANÇAS / NANI HOLDINGS, SGPS, SA / NOVO  
BANCO / REGIME GERAL DAS INSTITUIÇÕES DE  
CRÉDITO E SOCIEDADES FINANCEIRAS /  
RESOLUÇÃO BANCÁRIA / RISCO SISTÉMICO /  
SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

## **FINANCIAMENTO PÚBLICO DO NOVO BANCO**

### **SUMÁRIO**

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público do Novo Banco (NB) pelo Fundo de Resolução (FdR), ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017, e visa avaliar se esse financiamento salvaguarda o interesse público, o que neste contexto significa: i) concorrer para a estabilidade do sistema financeiro; ii) minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas; iii) financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado (sendo as duas primeiras condições finalidades das medidas de resolução nos termos legais aplicáveis). As conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ O financiamento do NB pelo FdR (que detém 25% do capital social do NB), ao abrigo do ACC, é público e constitui despesa efetiva (apoio não reembolsável) das Administrações Públicas em contabilidade nacional, sendo incorreto que não o seja em contabilidade pública, tal como o Tribunal tem criticado nos seus Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.
- ◆ Este financiamento tem correspondido ao défice de capital do NB (face aos requisitos aplicáveis), resultante da sua atividade geral e não apenas das perdas relativas aos ativos protegidos pelo ACC.

- ◆ O Estado português comprometeu-se com a Comissão Europeia (CE), em 11/10/2017, a assegurar a viabilidade do NB (através do cumprimento dos requisitos de capital aplicáveis), a longo prazo, visando obter a não oposição da Comissão à venda do NB e impedir, dessa forma, a sua liquidação. Para o efeito, celebrou um Acordo Quadro para disponibilizar meios financeiros ao FdR, até 850 milhões de euros anuais durante onze anos, permitindo ao Fundo satisfazer as suas obrigações.
- ◆ Não tem sido devidamente cumprida a obrigação de o NB reportar a informação sobre a execução do ACC, por falta de formalização do acordo sobre forma e substância do suporte dessa informação e pelo atraso na preparação desse suporte pelo NB (face ao prazo contratual de trinta dias), alegando depender de contas auditadas. Para o controlo público do cumprimento do Acordo ser eficaz importa aplicar o princípio da segregação de funções e prevenir riscos de complacência ou de conflito de interesses, assegurando a independência das ações e que o valor a financiar seja apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago.
- ◆ Não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do NB (valor a financiar), nem evidência sobre a sua verificação integral, que o FdR tem o dever de exigir nos termos do ACC.
- ◆ Faltou transparência na comunicação do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo (BES) e da Venda do NB na sustentabilidade das finanças públicas. O foco da imputação das perdas verificadas, no BES e no NB, não deve ser desviado dos seus responsáveis (por ação ou por omissão) para onerar os contribuintes ou os clientes bancários (em regra também contribuintes). Importa aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas e comunicar periodicamente esse impacto nas finanças públicas e essa imputação de responsabilidades.
- ◆ Em suma, o financiamento público do NB concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico. Porém, não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas, nem reduzido o risco moral, com 2.976 milhões de euros de despesa pública, que acresce à dos 4.900 milhões de euros de capitalização inicial do NB, sendo ainda possível o dispêndio de mais 914 milhões de euros, ao abrigo do ACC, e do montante necessário à viabilidade do NB, nos termos do compromisso assumido com a CE (até 1,6 mil milhões de euros).

GESTÃO DA INTEGRIDADE / MEDIDAS AGROAMBIENTAIS / MODO DE PRODUÇÃO BIOLÓGICO / MODO DE PRODUÇÃO INTEGRADA / MPB / PACTO ECOLÓGICO EUROPEU / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PGRCIC / PRODI

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**N.º 8/2021 -2ªS/SS**

**14/06/2021**

**Processo: 20/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena  
Abreu Lopes**

**AUDITORIA ÀS MEDIDAS AGROAMBIENTAIS (PDR 2020)**

**SUMÁRIO**

A presente auditoria incidiu sobre as Medidas Agroambientais integradas no Programa de Desenvolvimento Rural do continente 20142020 (PDR 2020), tendo em vista apreciar se as mesmas contribuem de forma eficaz para uma agricultura mais sustentável. A análise incidiu sobre os níveis de execução dos apoios, o apuramento e acompanhamento dos resultados das medidas e o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo para aferir do grau de cumprimento dos compromissos pelos agricultores.

As Medidas Agroambientais são medidas complementares a outros instrumentos ambientais da Política Agrícola Comum e recompensam os agricultores por determinadas práticas benéficas para o ambiente e o clima, numa base contratual, assente em compromissos voluntários por um período de cinco anos. Os apoios aos modos de produção integrada (subação 7.2.1) e produção biológica (subação 7.1.2) são as medidas agroambientais com maior expressividade no PDR 2020, sendo suscetíveis de contribuir para os objetivos e metas de sustentabilidade agrícola e ambiental preconizados em linha com a Estratégia Europa 2020, a Agenda 2030 das Nações Unidas e, a terem continuidade no futuro, no Pacto Ecológico Europeu e estratégias associadas.

Os trabalhos de auditoria, refletidos nas respetivas observações, permitiram concluir que:

- ◆ Há uma forte adesão dos agricultores às medidas agroambientais, uma boa taxa de execução dos apoios e um crescimento nas áreas certificadas, produtores e efetivos pecuários em modo de produção integrado e em modo de produção biológico, embora seja necessário incrementá-lo com vista ao cumprimento das metas para 2030;

- ◆ Apesar do efeito positivo das medidas agroambientais na conservação da biodiversidade, melhoria da gestão da água e prevenção da erosão do solo, o tipo de indicadores utilizado não permite avaliar a eficácia e impacto das medidas para aquele efeito e inexistente um sistema de monitorização de resultados das análises aos solos que permita conhecer a sua evolução qualitativa nas áreas apoiadas;
- ◆ Sem prejuízo de aspetos a melhorar, os sistemas de gestão e controlo são, em regra, fiáveis e permitem verificar o cumprimento dos compromissos pelos agricultores, a regularidade dos pagamentos e identificar e corrigir os desvios.

**RELATÓRIO AEO N.º 1/2021 -**  
**2ªS/SS**  
**18/02/2021**  
**Processo: 1/2020 – AEO**

**Relator: Conselheira Ana Leal Furtado**

ACOMPANHAMENTO EXECUÇÃO  
 ORÇAMENTAL / ADMINISTRAÇÃO CENTRAL /  
 DÍVIDA / GARANTIAS / IMPACTO COVID-19 /  
 LAY-OFF / MEDIDAS COVID-19 / SEGURANÇA  
 SOCIAL / RESPONSABILIDADES CONTINGENTES

## **COVID-19 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA E GARANTIAS A 30 DE SETEMBRO DE 2020**

### **SUMÁRIO**

1. A resposta do Estado à pandemia da COVID-19 envolveu a intervenção de um número alargado de entidades todos os 18 ministérios e mais de 100 entidades públicas e privadas, com destaque para o Serviço Nacional de Saúde e para os apoios da Segurança Social que beneficiaram mais de 180 mil entidades e que atingem um universo superior a 1,8 milhões de indivíduos cujo reporte de informação ao nível da despesa, da perda de receita e das responsabilidades assumidas é vital quer para a respetiva gestão, quer para o planeamento de novas medidas. As boas práticas sinalizam ser essencial que os governos centrais assumam um papel coordenador e centralizador de informação e que se prevejam, desde logo, mecanismos de controlo e avaliação das políticas implementadas.
2. No caso português, essa informação advém em primeira linha do reporte periódico elaborado pelo Ministério das Finanças, na Síntese de Execução Orçamental (SEO). Porém, este reporte no que às medidas COVID diz respeito, e apesar das melhorias verificadas, continua a não ser

exaustivo e sem um nível de suporte suficientemente robusto nos sistemas de informação que lhe estão na origem, como se dá conta ao longo deste relatório.

3. A apreciação feita sobre o reporte da execução orçamental das medidas COVID até 30 de setembro fornecido pela SEO, dando seguimento a uma primeira apreciação já efetuada em julho<sup>1</sup>. Pretende-se aferir em que medida a informação sobre o impacto das medidas COVID nas contas públicas se encontra refletida nos sistemas de reporte do Ministério das Finanças e da Segurança Social de forma completa, transparente e permitindo a respetiva monitorização. Inclui ainda uma análise dos efeitos na dívida pública direta do Estado e nas responsabilidades contingentes decorrentes de garantias prestadas.
4. O impacto das medidas COVID até setembro reportado na SEO de outubro totaliza 2 801 M€, sendo 68% (1 897 M€) no âmbito da Segurança Social (SS) e 32% (904 M€) no âmbito da Administração Central (AC). Porém, muito embora se verifiquem melhorias no reporte, continuam a existir medidas cujos montantes, por um lado, não estão devidamente autonomizados nos sistemas de reporte das entidades que os executam e, por outro lado, não se encontram integralmente refletidos.
5. As melhorias identificadas no reporte da execução orçamental de setembro face ao de maio, foram designadamente:
  - ◆ o aumento do nível de desagregação do reporte com a criação de 3 novas medidas orçamentais para distinguir as despesas da AC associadas à pandemia (que vieram completar as 2 medidas já existentes) e, ao nível da SS, com a identificação de forma autónoma das despesas de 16 medidas (oito que vieram completar as 5 já existentes e a criação de 3 novas medidas);
  - ◆ a inclusão de estimativas sobre a perda de receita da SS por isenção total ou parcial de contribuições, bem como dados sobre a receita não cobrada, em resultado de moratórias.
6. No entanto, permanecem as seguintes fragilidades:
  - ◆ O impacto na despesa está subavaliado porque, relativamente à SS, não se incluem os valores despendidos com a prestação complementar de abono de família para crianças e jovens nem o valor pago à Cruz Vermelha Portuguesa no âmbito do protocolo celebrado com a SS.
  - ◆ A autonomização deste reporte nos sistemas do Ministério das Finanças (no denominado SIGO), ao nível das despesas da AC, através das medidas orçamentais 095 a 099, continua incompleta ao não incluir as despesas cobertas por procedimentos aquisitivos iniciados antes da pandemia. Note-se que os valores reportados na execução nestas medidas cobrem apenas



61% da informação reportada na SEO (688 M€). Os restantes 39% de despesa (270 M€) resultam de informação complementar que não é confirmável através do SIGO. Para esta diferença contribui a ausência de reporte nas medidas referidas da execução orçamental por parte de 26 entidades do Ministério da Saúde (num total de 65 entidades).

- ◆ Os procedimentos e instruções às entidades da AC que reportam a execução orçamental (488 entidades) não foram suficientemente eficazes para evitar que apoios da mesma natureza fossem reportados em medidas distintas a inexistência de instruções sobre o âmbito específico das medidas 095 e 096 permitiu a sua utilização de forma discricionária (como é o caso dos apoios concedidos a entidades privadas, pelo Turismo de Portugal e pelo IAPMEI, que foram inscritos na medida 096, enquanto os concedidos pelo IEFPP foram inscritos nas medidas já existentes antes da criação das medidas orçamentais COVID).
- ◆ A estimativa apresentada para a perda de receita por isenção total ou parcial do pagamento da taxa social única a cargo das entidades empregadoras que consta na SEO comporta limitações desde logo porque os dados apresentados pelo IGFSS não são coincidentes dificultando a sua verificação.

7. Acresce que um reporte desta natureza, para aferir o impacto das medidas COVID nas contas públicas, não deve basear-se apenas na informação da execução orçamental limitada aos efeitos que se traduzam em fluxos financeiros (pagamentos e recebimentos). Pelo contrário, deve incluir também:

- ◆ os apoios provenientes de verbas comunitárias que, embora de natureza extraorçamental, se espera que venham a ter uma dimensão financeira muito relevante no âmbito dos apoios COVID (até setembro os apoios pagos pelo IAPMEI totalizaram 90 M€ e não constam na SEO);
- ◆ os valores resultantes da isenção de receitas ou do diferimento de prazos de pagamento, da despesa já contratada, mas ainda não paga bem como a informação relativa a outros custos como os que decorrem da sobreutilização de equipamentos (designadamente na saúde).

8. O Tribunal verifica também que a monitorização das medidas, em sede da sua execução, está ainda limitada pelo facto de as medidas introduzidas pela AR e que alteraram a proposta de lei do orçamento suplementar, não terem sido refletidas nos respetivos mapas orçamentais de receita e despesa.

9. De salientar que, já em 17 de fevereiro de 2021, o Ministério das Finanças emitiu instruções (Circular Série A da DGO n.º 1401) com o objetivo de ajustar os processos de recolha de informação relativa à execução orçamental associada à pandemia da COVID 19 e às medidas de

recuperação económica e social. Este novo modelo de reporte aplicar-se-á a partir de março de 2021 e também à execução orçamental definitiva de 2020.

**10.** Para além dos efeitos imediatos na execução orçamental, em termos de aumento da despesa e redução da receita, a resposta do Estado aos efeitos da pandemia também tem reflexos no aumento da dívida pública e das responsabilidades do Estado relativas a garantias. Neste contexto dá-se conta de que:

- ◆ As estimativas do ROE 2021 para o rácio da dívida em percentagem do PIB apontam já para um pico de 134,8% em 2020. Por sua vez, as necessidades líquidas de financiamento, previstas no orçamento suplementar, aumentaram 112% (mais 10 685 M€, do que o previsto no OE2020) e o financiamento líquido 134%, o que se traduz num aumento das emissões líquidas de 12 704 M€ por recurso, sobretudo, à emissão de OT.

Em 30 de setembro a dívida direta do Estado totalizava 262 912 M€, um acréscimo de 4,7% face ao final do ano anterior, por via do aumento da dívida de médio e longo prazos em 16 672 M€. No entanto, entre janeiro e setembro de 2020, registou-se uma redução nos juros da dívida direta do Estado (-329 M€ face ao período homólogo), confirmando o efeito da ação do BCE nos custos de financiamento e a política de troca de OT do IGCP.

- ◆ Neste período, com o objetivo de promover a liquidez das empresas, foram criadas 8 linhas de crédito bancário com garantia do Estado, até um limite de 13 000 M€, através do sistema nacional de garantia mútua e enquadradas no quadro temporário das medidas de auxílio estatal aprovado pela Comissão Europeia. Até 30 de setembro, o crédito bancário contratado ascendeu a 6 953 M€ (86% do total).

A 30 de setembro, as garantias do Estado (incluindo as garantias COVID-19 e outras prestadas em 2020 e em anos anteriores e deduzindo as garantias prestadas pelo Estado ao Fundo de Contragarantia Mútuo) ascendiam a 20 511 M€, um aumento de 20% face ao final de 2019.

**11.** Independentemente das diferentes implicações de cada medida impacto direto na receita e despesa e, conseqüentemente, o aumento do défice orçamental, aumento da dívida pública ou dos custos futuros associados a responsabilidades contingentes com garantias todas devem, desde logo, ser identificadas e os riscos mitigados de forma diferenciada, permitindo o respetivo acompanhamento, gestão e avaliação. Em resultado do exame efetuado, o Tribunal formula recomendações com vista a reforçar a transparência do reporte das medidas e dos seus efeitos que, em grande medida, reiteram as formuladas no relatório anterior.

APOIO À RETOMA / COMPLEMENTO DE ESTABILIZAÇÃO / CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE / CONTRIBUIÇÕES / COVID-19 / CRISE EMPRESARIAL / LAY-OFF SIMPLIFICADO / SEGURANÇA SOCIAL / SITUAÇÃO CONTRIBUTIVA / TRABALHADORES

**RELATÓRIO OAC N.º 1/2021 - 2ºS/SS**  
**28/01/2021**  
**Processo: 8/2020 – OAC**

**Relator: Conselheira Ana Leal Furtado**

## **COVID-19 - IMPLEMENTAÇÃO DO LAY-OFF “SIMPLIFICADO” DURANTE A PANDEMIA**

### **SUMÁRIO**

O presente Relatório dá conta da primeira fase da ação de controlo à medida extraordinária de apoio à manutenção dos contratos de trabalho, lay-off “simplificado” que vigorou até 30 de junho de 2020, ao nível do seu desenho, implementação e impactos diretos, cuja apreciação será aprofundada em ações subsequentes. Do exame efetuado destacam-se as seguintes observações, que fundamentam as recomendações formuladas.

1. A 13 de março, o governo anunciou uma medida de apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato de trabalho, denominada por lay-off “simplificado”, configurada a partir do regime previsto no Código do Trabalho (vulgo lay-off), e adaptada aos requisitos exigidos pelo contexto de emergência, em particular ao nível do seu desenho, procedimentos de adesão e financiamento (Cfr. pontos 5 e 7.1).
2. O objetivo, de conceder, de forma rápida, apoio financeiro a entidades empregadoras e aos seus trabalhadores que em resultado da epidemia da COVID-19 se encontravam numa situação de crise empresarial, foi alcançado. De facto, todo este apoio foi operacionalizado desde 27 de março, ou seja, 2 semanas após o respetivo anúncio. Os trabalhadores receberam 2/3 da retribuição normal ilíquida, comparticipada em 70% pela Segurança Social. As entidades empregadoras beneficiaram de isenção do pagamento das contribuições para a Segurança Social na parte que lhes respeita, e ficaram impedidas de cessar contratos de trabalho durante o período de adesão ao lay-off “simplificado” e nos 60 dias seguintes. (Cfr. ponto 7.1).
3. Incluíram-se como principais critérios de elegibilidade para obtenção do apoio ser uma entidade empregadora de natureza privada, com a situação regularizada perante a Segurança Social e a

Autoridade Tributária e em situação de crise empresarial devido à COVID 19, por: i) quebra da faturação em, pelo menos, 40% nos 30 dias anteriores ao pedido, face ao período de referência (mês homólogo ou dois últimos meses); ii) encerramento por ordem administrativa ou legal; iii) paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento resultante da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas (Cfr. ponto 7.1).

4. No desenho inicial da medida lay-off “simplificado”, privilegiou-se um apoio rápido e abrangente sem atender a características específicas dos setores de atividade e das entidades empregadoras, tendo os mecanismos de controlo sido aligeirados, com a fiscalização das condições de acesso a ser realizada a posteriori (Cfr. pontos 7.1 e 7.5).
5. Na maioria dos outros países europeus optou-se por abranger negócios com quedas de faturação inferiores a 30%. A retribuição ao trabalhador variou entre os 50% e os 100% do salário (Cfr. ponto 7.6).
6. O lay-off “simplificado” teve uma adesão expressiva já que até 30 de junho, foram recebidos 114.200 pedidos de adesão de entidades empregadoras. A medida permitiu apoiar, até essa data, 101.229 entidades empregadoras e 820.739 trabalhadores. Porém, a informação disponível não permitiu identificar os respetivos critérios de elegibilidade nem o número de entidades empregadoras/trabalhadores a quem foram recusados o apoio e o motivo da recusa. A maioria dos trabalhadores em lay-off pertence à indústria transformadora (22,3%) seguindo-se o “Comércio por grosso e a retalho; Reparação de veículos automóveis e motociclos” (17,9%), “Alojamento, restauração e similares” (17,1%) e “Atividades administrativas e dos serviços de apoio” (10,1%) (Cfr. ponto 7.3).
7. Os procedimentos, por serem claros e acessíveis, facilitaram a adesão à medida. Porém, verificaram-se atrasos na validação, tendo sido validados 79.899 dos pedidos das entidades empregadoras, com eventuais reflexos na celeridade do pagamento, pese embora o esforço de adaptação da Segurança Social, que mesmo sem reforço de meios, se reorganizou através do envolvimento de diversas entidades e departamentos e da criação de vários canais de comunicação, quer ao nível interno, quer ao nível dos utilizadores externos (Cfr. ponto 7.2).
8. Em 30 de junho de 2020, a despesa com o lay-off “simplificado” ascendeu a 629 M€. Acresce que, nessa data, a receita que o Estado deixou de arrecadar resultante das isenções temporárias do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo das entidades empregadoras que aderiram ao lay-off “simplificado”, foi de 258,2 M€ (Cfr. ponto 7.4).

9. A Autoridade para as Condições do Trabalho realizou 2.220 ações de fiscalização do lay-off “simplificado”, abrangendo 65.515 trabalhadores, tendo efetuado 103 participações, respeitantes a 1.429 trabalhadores, ao Instituto de Segurança Social, IP, para eventual cessação e restituição dos apoios atribuídos (Cfr. ponto 7.5).
10. Um dos riscos identificados na ação prende-se com a fiabilidade da informação de reporte. De facto, e pese embora se conheça o número de pedidos recebidos e validados, não se conhece a informação sobre os motivos de adesão das entidades empregadoras, número de prorrogações, prazos médios de deferimento e datas de pagamento, o que limita o acompanhamento, avaliação da execução e a identificação dos impactos do lay-off “simplificado”. A falta dessa informação e a sua não publicação periódica até ao final do ano 2020 prejudicou a transparência sobre a utilização dos recursos públicos disponibilizados.
11. Acresce que tal informação é tanto mais relevante quanto a evolução da pandemia vai exigindo respostas contínuas e auxílios específicos que serão tão mais eficazes à proteção dos empregos quanto mais o seu desenho e respetiva implementação for fundamentada pela informação que resulte da aplicação da medida que a antecedeu (Cfr. pontos 6 e 7.3).
12. Após 30 de junho foram anunciadas novas medidas, que serão aprofundadas em ações futuras:
  - a. Em agosto de 2020, foi criado o apoio extraordinário à retoma progressiva que sucedeu ao lay-off “simplificado”. Inicialmente, este apoio era acessível somente a empresas com quebra de faturação igual ou superior a 40%, tornando-se em outubro mais abrangente, ao baixar este limite para 25%. Igualmente, comporta vantagens pois, se no início a Segurança Social só financiava 70% da retribuição do trabalhador pelas horas não trabalhadas, salvo exceções, passou depois a financiar 100%, em determinados casos (Cfr. ponto 8).
  - b. Em setembro de 2020, o Instituto de Segurança Social, IP, criou uma equipa de projeto com o objetivo de acompanhar e controlar os apoios extraordinários de proteção e apoio ao emprego, atribuídos no âmbito da pandemia COVID-19. Este trabalho será crucial na monitorização destas medidas, particularmente identificando e atenuando os riscos inerentes a processos desta natureza (Cfr. ponto 8).
  - c. Em janeiro de 2021, as empresas obrigadas a encerrar voltaram a ter a possibilidade de aderir ao lay-off “simplificado”, desistindo, se for o caso, do período remanescente do apoio extraordinário à retoma progressiva. (Cfr. ponto 8).

**RELATÓRIO OAC N.º 2/2021 -**  
**2ªS/SS**  
**18/02/2021**  
**Processo: – OAC**

**Relator: Conselheira Maria da Luz**  
**Carmesim Pedroso de Faria**

**\* “com declaração de voto”**

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL /  
ADMINISTRAÇÃO LOCAL / CERTIFICAÇÃO  
DE CONTAS / CONTABILIDADE PÚBLICA /  
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / INSTRUÇÕES  
DO TRIBUNAL DE CONTAS / PLATAFORMA  
ELETRÓNICA / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
PROCESSO DE CONTAS / SISTEMA DE  
NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA  
AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP) /  
REGIÕES AUTÓNOMAS / SEGURANÇA  
SOCIAL / SETOR EMPRESARIAL

## **PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS EM 2020**

### **SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas recebeu 2123 contas da Administração Central, Segurança Social e Setor Empresarial relativas a 2019, sublinhando que mais de 60% foram apresentadas de acordo o novo sistema de contabilidade pública, através de uma nova plataforma eletrónica e com base em novas Instruções de Prestação de Contas.

Esta é uma das conclusões do Relatório da Prestação de Contas em 2020 que se baseia nos dados existentes no Tribunal de Contas a 30/10/2020, e que exclui a análise quer da Administração Local, cuja transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) só ocorreu, de forma mais generalizada, em 2020, quer das Regiões Autónomas.

O relatório identifica que das 2123 contas entradas, e que correspondem a um volume financeiro de 349,2 mil milhões de euros, 1724 foram entregues em plataforma eletrónica. Destas, 1365 (64%) foram entregues de acordo com a Instrução de Prestação de Contas de 2019 (Instrução n.º 1/2019-PG), adotada para a uniformização e harmonização contabilística.

Em suporte papel, deram entrada 399 contas, sendo que 97% das mesmas dizem respeito aos serviços com funções de caixas de Tesouro, não abrangidos pelo âmbito de aplicação do SNC-AP e cuja instrução está a ser revista.

Quanto aos regimes contabilísticos, das 2123 contas entradas, verifica-se que cerca de 62% das entidades prestou contas em SNC-AP, correspondendo a maioria delas aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas de ensino básico e secundário.

Por outro lado, 15 entidades da Administração Central, Segurança Social e Setor Empresarial concentraram cerca de 71% do volume financeiro. Sete prestaram contas de acordo com a nova Instrução, das quais apenas quatro entidades em SNC-AP. Outras sete entidades mantiveram a prestação de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou planos setoriais.

Ainda que o exame incida sobre Administração Central, Segurança Social e Setor Empresarial, o Tribunal de Contas disponibiliza alguns dados globais, identificando que em 30/10/2020, existiam 6402 entidades obrigadas à prestação de contas ao Tribunal de Contas. Deram, entretanto, entrada 5962 contas relativamente a 2019, encontrando-se, no final de outubro, em situação de incumprimento 440 entidades, tendo sido, entretanto, realizadas diligências com vista à submissão das contas em falta. À data atual estão em incumprimento 59 contas.

Além da análise do resultado da implementação da nova plataforma de prestação de contas e da nova Instrução, o Tribunal procedeu ao levantamento e identificação de diferentes características do processo de prestação de conta relativo a 2019.

São elas, as características inerentes ao processo de prestação de contas, quer quanto ao cumprimento dos prazos de entrega, quer quanto à dimensão financeira das entidades, as deficiências no processo de transição/implementação do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e do Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP) e os constrangimentos, apontados por muitos dos organismos públicos, para a apresentação das contas poder vir a ser realizada nos novos moldes.

O Tribunal de Contas concluiu ainda que a verificação do processo de prestação de contas de 2019, já na nova plataforma eletrónica, permitiu a elaboração de uma matriz do resultado dos relatórios das certificações legais de contas, sistematizando as ênfases e as reservas apontadas para cada uma das áreas e por sistema contabilístico. Ainda assim, enuncia a necessidade de melhorias a introduzir na plataforma eletrónica de prestação de contas.

Alvo de análise são também as divulgações relativas a acontecimentos após a data do balanço, nomeadamente quanto aos impactos da pandemia provocada pela COVID 19.

Por fim, o relatório salienta ainda a importância do contributo das entidades de coordenação setoriais e outras entidades com responsabilidades nesta matéria no sentido de dar continuidade ao processo, sobretudo na transição para o novo referencial contabilístico.

## **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS HOSPITALARES NO SNS (RELATÓRIO SÍNTESE)**

### **SUMÁRIO**

O presente relatório sintetiza as principais conclusões de 4 relatórios de auditorias de resultados aprovados, entre 2014 e 2019, pelo Tribunal de Contas (TdC) relativos às Parcerias Público-Privadas (PPP) dos Hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures, com foco na vertente da gestão dos 4 estabelecimentos hospitalares. Apresenta ainda informação sobre a execução dos contratos, reportada a setembro de 2020, e resume os desafios atuais e futuros da gestão e acompanhamento destas PPP.

### **SÍNTESE CONCLUSIVA**

O processo de lançamento das PPP hospitalares foi sustentado na avaliação do seu Value for Money, face ao custo comparável da opção de construção e gestão públicas. A vertente da gestão clínica do estabelecimento hospitalar foi determinante na fundamentação da escolha pelas PPP.

1. Entre 2008 e 2010 foram celebradas 4 PPP hospitalares, abrangendo a conceção, construção, financiamento e exploração dos novos hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures, os três primeiros em substituição de unidades já existentes.
2. No momento da decisão sobre a contratação de cada uma das 4 PPP hospitalares, foram estimadas poupanças que justificaram o recurso ao este regime. A poupança total estimada, para as 4 PPP, ascendeu a € 671M, em resultado de uma poupança de € 716M prevista para a vertente da gestão dos estabelecimentos hospitalares e de uma deseconomia de € - 45M prevista para a construção e gestão dos edifícios. Nesta vertente, apenas se estimavam poupanças no caso da PPP do Hospital de Braga – cf. Quadro 1.

Ao longo do período de execução dos contratos (2009-2019), a produção anualmente contratada pelo Estado a cada um dos parceiros privados ficou, por vezes, aquém da produção realizada, pelo que parte da produção não foi remunerada ou foi remunerada a preços marginais inferiores.



3. A produção de cuidados de saúde no conjunto das 4 PPP Hospitalares, nas principais linhas de atividade [consultas médicas externas, episódios de internamento e ambulatório codificados em Grupos de Diagnósticos Homogéneos (GDH)], foi globalmente superior à contratada.
4. Parte dos cuidados de saúde prestados pelas PPP hospitalares não foi remunerada pelo Estado ou foi remunerada a preços marginais inferiores, em resultado da fixação de produções previstas, para cada ano, que frequentemente ficaram aquém da produção efetiva das unidades hospitalares. Na PPP do Hospital de Braga, cerca de 10% (364 mil) de todas as consultas externas médicas realizadas ao longo da execução do contrato não foram remuneradas. Em 2015, o desvio atingiu 18%.

As PPP hospitalares geraram poupanças para o Estado.

5. Os Relatórios de avaliação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que pretenderam suportar a decisão política sobre a continuidade do recurso ao regime de PPP, no final do período de vigência dos contratos de gestão dos estabelecimentos hospitalares, concluíram pela existência de Value For Money (VfM) em face de uma alternativa de gestão pública, segundo as perspetivas da economia, da eficiência e da eficácia. As poupanças estimadas pela UTAP, resultantes da gestão clínica privada dos Hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures, atingiram cerca de € 203,3M, no cômputo dos períodos analisados.

As PPP hospitalares foram genericamente mais eficientes do que a média dos hospitais de gestão pública comparáveis e estiveram alinhadas com o desempenho médio do seu grupo de referência quanto aos indicadores de qualidade, eficácia e acesso.

6. Em cada um dos relatórios aprovados, o Tribunal comparou a eficiência económica dos estabelecimentos hospitalares geridos em PPP, face a hospitais comparáveis, de gestão pública, do SNS. Na presente ação atualizaram-se os dados de benchmarking ao triénio 2016-2018, concluindo-se que os hospitais com gestão clínica privada apresentaram, globalmente, indicadores de eficiência económica e operacional superiores à média dos hospitais dos respetivos grupos de benchmarking.
7. Em 2018, as PPP dos Hospitais de Braga (€2.280), de Loures (€2.815) e de Vila Franca de Xira (€2.859) apresentaram os três mais baixos custos operacionais por doente padrão apurados, posição consistentemente ocupada pela PPP de Braga desde 2013.
8. Quanto aos indicadores de qualidade e eficácia dos cuidados de saúde, não se verificaram diferenças substanciais entre os hospitais geridos no modelo PPP e o desempenho médio dos hospitais comparáveis. A exceção é a PPP do Hospital de Cascais, que apresentou sempre melhores resultados do que a média do seu grupo, no período analisado.

A avaliação do desempenho das PPP na componente da gestão hospitalar foi positiva, quer na ótica do Estado, entidade contratante, quer na ótica das avaliações externas independentes por ele promovidas.

9. A avaliação do desempenho das entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares geridos em PPP, efetuada pelas entidades públicas contratantes, segundo as regras contratuais, e tendo em conta um conjunto vasto de indicadores de desempenho, tem sido globalmente positiva.
10. Também a UTAP avaliou positivamente as 4 PPP hospitalares, concluindo pela existência de VfM para o Estado e recomendando "[...] a adoção de um modelo PPP, em detrimento de um cenário de internalização [...]", como solução de continuidade para a gestão clínica destes hospitais.
11. A nível agregado, a avaliação comparada do grupo de 4 hospitais PPP face ao grupo de hospitais não PPP, efetuada pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS), resultou numa posição neutral face à “opção PPP”, não encontrando evidências de maiores ou menores valias relativas entre os dois grupos.

Os utentes dos Hospitais geridos em PPP estão protegidos por padrões de qualidade mais exigentes do que os aplicados na monitorização dos hospitais de gestão pública.

12. Os contratos de gestão preveem mecanismos de controlo da qualidade dos serviços prestados, distintivos e de maior exigência face aos aplicados aos hospitais de gestão pública.
13. Destacam-se as matrizes contratuais de avaliação do desempenho, que compreendem universos alargados de indicadores de desempenho de resultado e de serviço, regularmente auditados, que, quando incumpridos, resultam em penalizações financeiras para os parceiros privados. Este mecanismo de incentivos ao bom desempenho das entidades gestoras traduziu-se na aplicação de € 43M de deduções às respetivas remunerações, entre 2009 e 2018.
14. Os contratos de gestão preveem, em fase de cruzeiro, 72 parâmetros de resultados para o Hospital de Braga, 60 para o Hospital de Cascais e 70 para os Hospitais de Loures e de Vila Franca e Xira, embora nem todos tenham sido avaliados, por falta de informação comparativa apurada em hospitais de gestão pública.
15. Adicionalmente, as entidades gestoras estão obrigadas à implementação de sistemas de gestão da qualidade que incluem vertentes como a acreditação anual dos hospitais por entidades internacionais certificadas.

Ocorreram diferenças de interpretação, entre as partes, sobre disposições contratuais, na vertente da gestão do estabelecimento, algumas das quais se mantêm.

16. Algumas das divergências avançaram para procedimentos formais de resolução de litígios, num valor estimado de cerca de € 61M, representando 2,2% das remunerações acumuladas das entidades gestoras dos estabelecimentos.
17. Tomando como referência os valores indicativos referidos pelas entidades públicas contratantes, o valor dos litígios não dirimidos está estimado num montante mínimo de cerca de € 22M.