

RELATÓRIO DE AUDITORIA **N.º 5/2021 -2ªS/SS**

22/04/2021

Processo n.º 22/2019 – AUDIT

Relator: Conselheira Maria da Luz Carmezim

AUDITORIA FINANCEIRA / CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INDICADOR ECONÓMICO-FINANCEIRO / MODIFICAÇÃO CONTRATUAL / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PUBLICITAÇÃO DO CONTRATO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

AUDITORIA FINANCEIRA – INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS – EXERCÍCIO DE 2018

SUMÁRIO

1. O presente relatório dá conta dos resultados da auditoria financeira ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL), relativa ao período de relato de 2018.
2. O ISCSP, escola da UL, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia estatutária, científica, cultural, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial, cuja organização e funcionamento se rege por Estatutos próprios, assim como pelo Regime jurídico das instituições do ensino superior (RJIES) e Estatutos da UL.
3. Em 2018, o ISCSP contava com 256 trabalhadores, dos quais 67,2% docentes, e tinha inscritos 4189 alunos em licenciaturas, mestrados e doutoramentos e 371 em cursos de formação pós-graduada e cursos de formação especializada.
4. A conta de 2018 do ISCSP foi organizada e apresentada ao Tribunal de Contas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), e o registo da informação contabilística foi efetuado num programa baseado em tecnologia Sistema de Apoio à Gestão (SAP), sendo comum a todo o grupo UL.

5. A conta de 2018 do ISCSP foi adequadamente instruída, sendo de mencionar que a respetiva ata de aprovação não contém informação sobre os rendimentos e os gastos do exercício e que não foi divulgada informação sobre instrumentos financeiros no anexo às demonstrações financeiras.
6. A Certificação Legal de Contas (CLC) evidencia uma opinião com reservas relativas: à inexistência de avaliação recente e de registo da titularidade do edifício onde funciona o ISCSP; à impossibilidade de formalizar opinião sobre o inventário e o custo das mercadorias vendidas; à ausência de informação para validação da repartição dos fluxos pelas atividades operacionais, de investimento e de financiamento na Demonstração de Fluxos de Caixa (DFC); a divergências entre o montante de dívidas dos alunos registado no balanço e o constante do módulo de gestão académica; à ausência de imparidade relativa a esta dívida e à ausência de contabilidade de gestão.
7. Da avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) conclui-se que o mesmo é regular, apesar de evidenciar alguns pontos que carecem de melhoria, designadamente em matéria de prestação de contas e da atualização do Manual de Controlo Interno.
8. A execução orçamental da receita atingiu os 13,8 milhões de euros, o que representa um aumento de 14% face a 2017.
9. A execução orçamental da despesa ascendeu a 11 milhões de euros, sendo a maior parte relativa a despesas com pessoal (79%) e a aquisição de bens e serviços (12%).
10. No balancete de fecho de contas não foram encerradas as contas da classe orçamental, relativas a operações de tesouraria, o que resulta, conforme mencionado pelos responsáveis, do próprio projeto de implementação *Enterprise Resource Planning* (ERP-SAP), estando em curso as diligências necessárias à criação de uma rotina informática para o efeito.
11. Os indicadores orçamentais traduzem taxas de execução de 96% e 77% na receita e na despesa, respetivamente, uma taxa de realização das liquidações e das obrigações de 100%.
12. O Balanço evidencia um ativo de 31,5 milhões de euros, um passivo de 4,1 milhões de euros e um património líquido de 27,4 milhões de euros. No ativo a conta com maior peso é a dos Ativos Fixos Tangíveis (AFT) (78,6%) e no passivo o item mais representativo são os diferimentos (71,3%), relacionados com o reconhecimento das propinas.
13. Os AFT e os Ativos Intangíveis (AI) ascendem a 24,7 milhões de euros, sendo os “Edifícios e outras construções” o item mais significativo (15,5 milhões de euros). Com a transição para o

SNC-AP (01/01/2017) os edifícios ficaram mensurados pelo valor calculado nos termos do normativo anterior.

14. O valor da dívida de alunos, relativa a propinas, ascende a 3,5 milhões de euros, e, apesar da antiguidade de uma parte dessa dívida, não foi constituída qualquer imparidade, porque parte da dívida surgiu de automatismos do Sistema Integrado de Gestão do Ensino Superior (SIGES) que foram sendo corrigidos ao longo de 2018 e dos anos seguintes, sendo expectável que, com a transição para o sistema Fénix, a situação fique regularizada.
15. As reconciliações bancárias ainda evidenciam movimentos em trânsito com origem em anos anteriores a 2018, cuja regularização o ISCSP espera concluir no âmbito do encerramento das contas de 2020.
16. Os rendimentos do ISCSP provêm maioritariamente de impostos, contribuições e taxas e de transferências e subsídios correntes, e os gastos são relativos, essencialmente, a despesas com pessoal e fornecimentos e serviços externos. No ano de 2018 apura-se uma melhoria do resultado líquido em 40% face a 2017.
17. Os indicadores económico-financeiros também apresentam uma melhoria em 2018 face ao ano anterior, evidenciando a capacidade do Instituto em gerar meios líquidos suficientes para satisfazer compromissos de curto prazo e um nível de autonomia financeira de 87%. Os indicadores de atividade e rentabilidade expressam uma melhor eficiência na gestão das cobranças e um bom desempenho económico na utilização dos recursos públicos.
18. A verificação documental da receita e da despesa, com base na amostra selecionada, permite concluir pela sua regularidade e legalidade com as seguintes exceções:
 - a) As alterações introduzidas ao contrato celebrado com a EUREST exigiam a sua formalização numa adenda ao contrato, de acordo com o disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 311.º do Código dos Contratos Públicos (CCP). O acordo entre as partes não foi, assim, objeto da respetiva adenda o que consubstancia uma inobservância da norma referida.
 - b) Foram realizados pagamentos antes da publicitação dos respetivos contratos no portal dos contratos públicos, em incumprimento do n.º 3 do artigo 127.º do CCP. A realização destes pagamentos viola as regras da contratação pública e pode, eventualmente, gerar infração financeira sancionatória, prevista na alínea l), do n.º 1, do artigo 65.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ENSINO À DISTÂNCIA / E@D / CONTINUIDADE
ATIVIDADES LETIVAS COVID / MEIOS
DIGITAIS ESCOLAS / COMPETÊNCIAS
DIGITAIS / DESPESAS EDUCAÇÃO PANDEMIA /
INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL /
TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS / PERDA DE
COMPETÊNCIAS

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 9/2021 -2ªS/SS

05/07/2021

Processo n.º 19/2020 – AUDIT

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

ENSINO À DISTÂNCIA E DIGITALIZAÇÃO NAS ESCOLAS DURANTE A PANDEMIA: UMA RESPOSTA RÁPIDA E ADAPTADA À PANDEMIA, MAS LIMITADA PELA INSUFICIÊNCIA DE COMPETÊNCIAS E MEIOS DIGITAIS A REQUERER INVESTIMENTOS

SUMÁRIO

O recurso ao Ensino a Distância (E@D) em substituição das atividades educativas e letivas presenciais foi a medida mais impactante no âmbito da Educação para mitigar os efeitos da pandemia por COVID-19 que afetou os anos letivos 2019/20 e 2020/21.

O Tribunal realizou a auditoria com o objetivo de examinar se o Ministério da Educação assegurou que todos os alunos dos ensinos básico e secundário (1,2 milhões) tivessem acesso ao E@D, procedeu ao respetivo acompanhamento e controlo e corrigiu as deficiências e insuficiências, entretanto, detetadas.

Em síntese, o Tribunal concluiu que o E@D foi implementado em todas as escolas e anos de escolaridade e exigiu um significativo esforço de todos os envolvidos, em especial dos alunos e professores com a rápida adaptação e inovação em meios e métodos. Sublinhou, também, que esta implementação foi conseguida sem experiência ou tempo de preparação.

Todavia, não estavam reunidas todas as condições para a eficácia do E@D, havendo alunos e professores com carências em competências digitais, sem computadores (4 em 5 alunos) e dificuldades no acesso à Internet e as escolas tinham meios digitais obsoletos.

A falta de meios digitais, o obstáculo mais significativo ao E@D, beneficiou da solidariedade da sociedade em geral e da crescente adaptação e sofisticação dos procedimentos de suporte adotados. Embora essa falta tenha sido mitigada por apoios (doação/empréstimo) de autarquias locais, associações e entidades privadas, não foi solucionada, subsistindo um número não quantificado de alunos sem os meios apropriados. Foram, ainda, identificadas insuficiências na recolha de informação sobre o impacto da pandemia no regime de ensino presencial, misto ou em E@D em cada escola (e.g. número de alunos sem um ou mais professores e sem meios digitais; número de professores em E@D; horas letivas previstas mas não lecionadas).

O E@D, como expectável, foi menos favorável aos alunos de contextos familiares mais frágeis e de grupos mais marginalizados, menos capacitados para o trabalho autónomo, com necessidades especiais e em situação de risco, expondo as fragilidades já existentes no sistema e afetando as aprendizagens dos alunos. Mas o impacto transversalmente mais negativo do E@D foi a perda de aprendizagens, cuja recuperação constitui, atualmente, a preocupação central entretanto refletida no “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +”.

O Tribunal concluiu, ainda, que as despesas orçamentais da Educação com a pandemia respeitaram, essencialmente, a equipamentos de proteção individual (2019/20: 3,5 M€; 2020/21: 11,5M€ até 20/01/2021) e que a autorização para a aquisição de 386 M€ em meios digitais para as escolas foi tardia, já só no final do ano letivo 2019/20, e condicionada à aprovação de fundos comunitários. Esses meios só começaram a chegar aos alunos no ano letivo 2020/21 e a mais de 60% só chegará no ano letivo seguinte. Para o futuro, o Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal (2021-2026) prevê investimentos de 559 M€ na componente Escola Digital.

Finalmente, o Tribunal observou que, para evitar o desinvestimento a médio prazo, não existia um plano estratégico para a substituição dos meios digitais (vida útil limitada) adquiridos para as escolas e que não foram implementados procedimentos centralizados de controlo preventivo da duplicação de apoios em meios digitais, o que retira eficácia à sua distribuição prioritária aos alunos mais carenciados e aumenta o risco de desperdício de dinheiros públicos.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro Educação para:

- a) concretizar o programa de investimentos para a digitalização das escolas;
- b) elaborar um plano estratégico de substituição dos meios digitais;
- c) aperfeiçoar o sistema de gestão escolar prevenindo o reporte tempestivo de informação em situações de emergência;

- d) aperfeiçoar o sistema de gestão e controlo de meios digitais prevenindo a duplicação de apoios.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 10/2021 -2ªS/SS

08/07/2021

Processo n.º 4/2020 – AUDIT

**Relator: Conselheira Ana Leal
Furtado**

APOSENTAÇÃO / CAIXA GERAL DE
APOSENTAÇÕES / COVID-19 /
INCAPACIDADE / PENSÃO DE
SOBREVIVÊNCIA / PENSÃO UNIFICADA /
PENSÕES / REFORMA / SEGURANÇA SOCIAL
/ TEMPO DE ESPERA / TEMPO MÉDIO DE
ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES

AUDITORIA À ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES PELA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES, I.P.

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria à Caixa Geral de Aposentações visando a apreciação da tempestividade da atribuição de pensões no triénio 2017-2019.

A Caixa Geral de Aposentações é responsável por cerca de 18% das pensões pagas em Portugal, gerindo um universo de 431.132 subscritores, cerca de 8% da população ativa portuguesa. Por razões históricas, a Caixa Geral de Aposentações não dispõe de quadro de pessoal próprio, cabendo à Caixa Geral de Depósitos assegurar os recursos materiais e humanos necessários à sua atividade, ao abrigo de uma convenção estabelecida entre as duas entidades em 2001.

A auditoria constatou que foram adotadas medidas com o objetivo de melhorar o serviço prestado e diminuir os tempos médios na atribuição de pensões, que evoluíram positivamente ao longo do triénio 2017-2019, embora se mantenham ainda acima do respetivo prazo legal (90 dias úteis) e com 46% das pensões de aposentação/reforma a ser decididas em mais de 120 dias.

As pensões unificadas estão especialmente sujeitas a maiores tempos de espera, tendo o tempo médio de decisão atingindo os 295 dias em 2019, um aumento de 40 dias face a 2018, contrastando com os 128 dias das pensões não dependentes de outros regimes.

No contexto da pandemia da COVID-19, verificou-se uma diminuição dos novos pedidos de aposentação/reforma o que conjugado com a rápida adaptação dos processos de trabalho contribuiu

para a diminuição do número de processos pendentes e do tempo médio de decisão de atribuição de pensões em 2020.

O Tribunal identificou alguns riscos que podem limitar melhorias desejáveis no tempo médio de atribuição das pensões, nomeadamente o previsível aumento do número de pedidos de pensão de aposentação/reforma associado ao envelhecimento dos subscritores, os efeitos de alterações legislativas nas condições de acesso à pensão e a dependência da Caixa Geral de Aposentações de informação do Instituto da Segurança Social quanto às pensões unificadas.

Neste contexto, o Tribunal recomendou à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e aos Conselhos Diretivos da Caixa Geral de Aposentações e do Instituto da Segurança Social, para providenciar pela revisão do protocolo de cooperação entre estas entidades, no sentido de melhorar a sua articulação e a definição de prazos máximos de resposta, bem como pela avaliação dos impactos do novo sistema de informação de pensões (SIP) sobre os tempos médios de atribuição de pensões unificadas.

Recomendou ainda ao Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações para prosseguir a estratégia de redução dos prazos médios de atribuição de pensões e divulgar no sítio institucional na internet e nos documentos de prestação de contas de informação sobre a atividade desenvolvida e os níveis de serviço na atribuição de pensões.

COVID-19 / LEI DE ENQUADRAMENTO
ORÇAMENTAL / LIMITES PLURIANUAIS DA
DESPESA / OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO /
ORÇAMENTO DO ESTADO / PROGRAMAÇÃO
PLURIANUAL / PROGRAMAS ORÇAMENTAIS /
QUADRO ORÇAMENTAL DE MÉDIO PRAZO

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 11/2021 -2ªS/SS

16/09/2021
Processo n.º 15/2020 – AUDIT

Relator: Conselheira Ana Leal
Furtado

AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

SUMÁRIO

O quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) foi introduzido no processo orçamental português em 2011 no contexto das reformas estruturais previstas no Programa de Assistência

Económica e Financeira (2011/2014). A sua implementação pretende introduzir uma perspetiva plurianual na gestão orçamental, contribuir para atingir objetivos orçamentais compatíveis com limites de despesa e contribuir para a definição de prioridades de política pública que incorporem o respetivo impacto de médio prazo e uma perspetiva de equidade intergeracional.

O presente relatório aprecia a definição e a implementação do QPPO aprovado para o quadriénio 2016-2019, designadamente quanto à eficácia da fixação de limites plurianuais de despesa no processo orçamental, tendo como referência as normas de enquadramento orçamental, as normas europeias sobre os quadros orçamentais de médio prazo e as boas práticas reconhecidas nesta matéria.

A ação integra uma auditoria paralela com outras instituições superiores de controlo da União Europeia cuja finalidade é avaliar os quadros orçamentais de médio prazo à luz das boas práticas internacionais.

Conclui-se que o QPPO cumpre apenas a missão formal de identificar valores de referência para a despesa da administração central no médio prazo, suportado num exercício de recolha de informação com base numa coordenação institucional alargada. A sua implementação consiste em revisões anuais aos valores fixados no início do processo, em função das previsões em sede de Orçamento do Estado o que, na prática, implica a respetiva subordinação ao tradicional ciclo anual, contrariamente à finalidade de uma regra de limitação da despesa num horizonte plurianual, sem ligação clara aos objetivos orçamentais e às prioridades de política pública.

Estas conclusões resultam do exame efetuado, do qual se destacam as seguintes observações, que fundamentam as recomendações formuladas.

1. O QPPO abrange parte significativa da despesa das administrações públicas, mas inclui inconsistências face à Lei de Enquadramento Orçamental.

O QPPO 2016-2019 apenas inclui a despesa efetiva do subsetor Estado, excluindo a despesa não efetiva (despesa com ativos e passivos financeiros), bem como a despesa do subsetor dos serviços e fundos autónomos, exceto transferências do Estado para estas entidades.

O racional desta opção é que o QPPO traduz o esforço financeiro do Estado, com impacto no saldo orçamental. No entanto, para além de desvirtuar o modelo fixado na LEO 2001, que não limita o QPPO à despesa efetiva, verificam-se inconsistências, uma vez que o procedimento realizado não garante que sejam abrangidas apenas despesas efetivas: i) por um lado, partes das transferências do Estado para os serviços e fundos autónomos (incluídas no QPPO) podem ser aplicadas em despesas não efetivas; e ii) por outro, o Estado realiza despesa não efetiva (como empréstimos e aumentos de

capital), posteriormente utilizada pelas entidades beneficiárias em despesa efetiva, que não é considerada no QPPO. Apesar disso, ao englobar a despesa com transferências para os subsetores das administrações regional e local e da segurança social, que representam, em média, cerca de 25% da execução da despesa considerada, o QPPO abrange indiretamente a despesa desses subsetores.

Acresce que, na operacionalização do QPPO, não foram divulgadas as projeções das receitas gerais e próprias dos organismos da administração e da segurança social, nem integrada a informação de contexto exigida pela LEO 2001, nomeadamente a que respeita às políticas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas e do seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas.

Entre 2016 e 2019 a despesa abrangida pelo QPPO representou, em média, 76% da despesa efetiva da administração central e 57% da despesa efetiva do conjunto das administrações públicas.

2. A programação plurianual é feita com base na recolha de informação proveniente de várias entidades, mas verifica-se uma fraca ligação com os documentos orçamentais e a ausência de formalização e fundamentação dos procedimentos de definição e revisão dos limites.

Foram adotados vários procedimentos para a construção, elaboração e atualização dos limites para a despesa fixados no QPPO, porém: i) esses procedimentos não se encontram estabelecidos em normas ou instruções aprovadas, nem suportados por sistemas de informação, mas assentes na recolha de dados de natureza declarativa, sujeitos à análise por parte das entidades responsáveis pelo processo; ii) não se encontra estabelecida a necessidade de elaborar informações que suportem a proposta de QPPO e que englobem, designadamente, as perspetivas macroeconómicas e orçamentais, o quadro de médio prazo e as prioridades de política subjacentes; iii) não existem procedimentos específicos para a monitorização do cumprimento dos limites fixados no QPPO; e iv) os documentos de programação orçamental têm vindo a incluir atualizações aos limites de despesa definidos pelo QPPO, mas demonstram falta de articulação e de visão estratégica sobre a programação orçamental.

3. O ciclo anual da despesa do OE predomina face aos limites do QPPO, conferindo reduzida eficácia aos objetivos subjacentes a uma programação plurianual.

A introdução de um QPPO destina-se a contribuir para uma cultura de disciplina no âmbito da elaboração e execução do OE, definindo antecipadamente a restrição orçamental para um horizonte temporal de quatro anos. Porém, existe uma fraca autonomização de QPPO em relação ao orçamento anual, isto é, os limites inscritos no QPPO encontram-se dependentes dos valores do Orçamento, quando o expectável seria o inverso. Esta situação reduz a eficácia que se visa alcançar com um

instrumento orçamental plurianual, capaz de gerar incentivos a limitações a compromissos de despesas plurianuais.

4. Embora as despesas totais de cada ano tenham ficado abaixo dos limites fixados, as despesas sociais ultrapassaram sistematicamente os limites.

Foram cumpridos os limites para a despesa inscritos no QPPO 2016-2019. A execução da despesa ficou aquém dos limites fixados quer no QPPO inicial (à exceção do ano de 2019), que no âmbito da respetiva lei do Orçamento do Estado, com uma taxa de execução média de 98,1% no período.

Não obstante, os programas orçamentais *Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e Saúde* têm ultrapassado sistematicamente os respetivos limites; pelos montantes envolvidos e por se tratar de situações recorrentes, estes programas carecem de uma abordagem que assegure uma previsão orçamental mais realista.

5. O QPPO não reflete as prioridades de política pública ao nível setorial e plurianual.

O QPPO identifica valores anuais de despesa para um horizonte temporal de 4 anos, mas não abrange a componente de avaliação dos programas e respetivas políticas, nem avaliação do impacto em termos de sustentabilidade das finanças públicas. Por sua vez, nem as Grandes Opções do Plano, nem os Programas de Estabilidade contêm informação sobre a compatibilidade dos limites de despesa previstos no QPPO com os objetivos de médio prazo. Consequentemente, não existe uma conexão coerente e transparente entre os limites de despesa definidos no QPPO e os objetivos orçamentais, designadamente a evolução prevista para o saldo orçamental e a ligação entre as políticas públicas previstas nos documentos de política orçamental e os valores de despesa identificados no QPPO.

6. A revisão do QPPO 2020-2023 não explicitou o impacto orçamental das medidas COVID-19.

O impacto orçamental decorrente das medidas excecionais adotadas de resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19 levou à aprovação de um Orçamento suplementar em 2020 e, em paralelo, à atualização dos limites da despesa constantes do QPPO 2020-2023, mas apenas para o ano de 2020.

A revisão dos limites do QPPO 2020-2023 reforça as limitações já assinaladas para o QPPO 2016-2019, uma vez que se mantém a: i) sobreposição da lógica anual à abordagem plurianual que o QPPO visa alcançar; ii) falta de fundamentação suficiente da revisão dos limites de despesa; e iii) falta de ligação da revisão dos limites com as medidas adotadas que, neste caso específico, é também prejudicada pela deficiente identificação e quantificação das medidas no Programa de Estabilidade 2020.

A atualização do QPPO efetuada para o período 2021-2024 passou a abranger toda a despesa, de acordo com a LEO 2015, pelo que engloba a despesa correspondente às medidas de resposta à crise decorrente da pandemia. No entanto, a inexistência da ligação dos meios financeiros às medidas de política orçamental continua a reduzir o quadro orçamental de médio prazo a um exercício formal que não assegura o equilíbrio entre a trajetória sustentável das finanças públicas e os riscos de um ajustamento orçamental que ponha em causa a recuperação.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 12/2021 -2ªS/SS

14/10/2021

Processo n.º 3/2021 – AUDIT

**Relator: Conselheira Helena
Abreu Lopes**

ACORDO DE PARCERIA / AUDITORIA DE RESULTADOS /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CORRUPÇÃO / COVID-19 /
ESTRATÉGIA EUROPA 2020 / FEADER / FEAMP / FEDER /
FEEI / FRAUDE / FSE / FUNDO DE COESÃO / GESTÃO DA
INTEGRIDADE / INDICADORES DE REALIZAÇÃO /
INDICADORES DE RESULTADOS /
INTEROPERABILIDADE / PROGRAMAS OPERACIONAIS /
QUADRO DE DESEMPENHO / REPROGRAMAÇÃO
FINANCEIRA / RISCOS DE GESTÃO DOS FUNDOS
EUROPEUS / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

AUDITORIA AO PORTUGAL 2020

SUMÁRIO

O “Portugal 2020” (PT2020) é a designação do Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia (CE) para aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), em Portugal, no período 2014-2020. O Acordo articulou as linhas estruturantes da União Europeia (UE) para este período de programação: “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, com os cinco objetivos nacionais previstos no Plano Nacional de Reformas (PNR): “aumentar o emprego”; “mais e melhor educação”; “clima e energia”; “reforço da investigação e desenvolvimento (I&D) e da inovação”; e “combate à pobreza e às desigualdades sociais”, prevendo-se metas concretas a atingir.

A aprovação do PT2020 significou um apoio total da UE de 25.792,8 M€ (valor inicial), através da intervenção dos 5 FEEI, repartidos da seguinte forma: 21.181,7 M€ para apoiar a política da coesão (onde se inclui o FEDER, FSE e Fundo de Coesão); 4.057,8 M€ do FEADER para apoiar a política agrícola; e 392,5 M€ do FEAMP para apoiar a política das pescas e dos assuntos marítimos. Para além dos FEEI, para o período 2014-2020, foi ainda criado um instrumento financeiro específico, a

Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), no valor de 160,8 M€, com vista a apoiar a luta contra o desemprego dos jovens com menos de 25 anos, que não estão a estudar ou a receber formação.

A presente auditoria visou apreciar a execução global do Acordo, os resultados intermédios atingidos, a 31 de dezembro de 2018, por 11 programas do PT2020 (no Continente), as causas para os eventuais défices de desempenho, a posterior evolução, designadamente no ajustamento às necessidades derivadas das consequências da pandemia Covid-19, e os riscos para a execução futura dos fundos europeus (quer no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 quer no quadro do financiamento adicional previsto, em particular associado ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)).

COVID 19 / HABITAÇÃO / INSTITUTO DA
HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, IP. /
MINISTÉRIO DAS INFRAESTRUTURAS E DA
HABITAÇÃO / PANDEMIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 13/2021 -2ªS/SS

11/11/2021

Processo n.º 18/2020 – AUDIT

**Relator: Conselheiro José Manuel
Quelhas**

REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA NO SETOR DA HABITAÇÃO: A REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA É ADEQUADA PARA ASSEGURAR A RECUPERAÇÃO NO SETOR DA HABITAÇÃO?

SUMÁRIO

A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem, não só o direito dos cidadãos à saúde (nos termos do artigo 64.º da Constituição), como de outros direitos fundamentais que para ele concorrem, como é o caso do direito à habitação (nos termos do artigo 65.º da Constituição).

A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais. Importa que o ajustamento da política pública habitacional identificado como reação ao impacto adverso da pandemia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação, em prossecução do interesse público.

O Ministério das Infraestruturas e da Habitação identificou o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) como entidade gestora das cinco medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação: conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU; proteção do arrendamento habitacional; parque habitacional público de habitação a custos acessíveis; reconversão de alojamento local; mecanismos de redução, suspensão e isenção de rendas, por entidade pública (o IHRU).

Visando avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ Não foram determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes do impacto adverso da pandemia, nem essas necessidades tiveram impacto nos objetivos definidos para o programa orçamental, os quais se mantiveram inalterados, tal como as metas previstas para 2020, e só originaram uma medida para reagir a esse impacto, sem orçamento e com resultado imaterial.
- ◆ A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
- ◆ A informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar recuperação do impacto adverso da pandemia no setor da habitação.
- ◆ Em suma, até 31/12/2020, a reação resumia-se a cinco medidas, com grau de execução insuficiente e incipiente (16% do orçamentado), das quais duas não apresentavam resultados,

só uma tinha meta definida, sem a ter atingido, e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 14/2021 -2ªS/SS

25/11/2021

Processo n.º 14/2021 – AUDIT

**Relator: Conselheira Ana Leal
Furtado**

REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS /
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / SISTEMA
DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA
AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS – SNC-AP /
ENTIDADE CONTABILÍSTICA ESTADO /
GESTÃO FINANCEIRA / PRAZO / UNIDADE DE
IMPLEMENTAÇÃO / RECOMENDAÇÕES /
PRESTAÇÃO DE CONTAS / PLANO DE
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E DO SNC-AP - SEGUIMENTO DE RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO

1. A reforma das finanças públicas iniciada em 2015 pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) encontra-se alinhada com as melhores práticas internacionais de contabilidade e relato e constitui um avanço essencial à prática atual de gestão financeira pública em Portugal. A reforma concretiza-se essencialmente ao nível de três domínios: um novo processo orçamental com a orçamentação por programas e a orçamentação plurianual reformuladas, uma nova Conta Geral do Estado (CG E) que inclua demonstrações financeiras com informação completa sobre as responsabilidades e os ativos do Estado e um novo modelo de gestão de tesouraria. Estes são instrumentos necessários à melhoria da transparência e da accountability e passos essenciais para dotar as gerações futuras de instrumentos credíveis e catalisadores de uma gestão para a sustentabilidade das finanças públicas.
2. A auditoria teve por objeto o seguimento das recomendações efetuadas pelo Tribunal aos processos de implementação da LEO e do SNC-AP no âmbito do acompanhamento realizado pelo Tribunal desde 2016 e divulgado em 7 relatórios de auditoria e em 3 Pareceres sobre a CG E, dando-se também conta, nesta sede, da inclusão dos projetos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

3. A Lei de 2015 definiu um prazo ambicioso, estabelecendo que o novo regime se aplicaria plenamente ao exercício orçamental de 2019, porém este prazo foi adiado já em duas revisões da LEO e, presentemente, prevê-se uma execução faseada, a concluir com a apresentação de demonstrações financeiras previsionais no OE 2027.

O plano de implementação da LEO de junho de 2017, reprogramado em 2018, previa 31 projetos organizados em seis eixos. Porém, este relatório vem evidenciar que passados 6 anos, e mesmo mantendo sólido o compromisso com a prossecução da reforma, o grau de execução dos projetos que a concretizam é baixo e traduz um ritmo de progressos aquém do definido. O PRR, aprovado em julho 2021, veio dar um novo impulso ao financiar a generalidade dos projetos identificados desde o início da reforma. No entanto, a programação incluída em sede de PRR ocorre sem que o Ministério das Finanças tenha dado conhecimento da avaliação dos trabalhos já desenvolvidos, dos constrangimentos ocorridos e riscos potenciais e da nova calendarização com a introdução de medidas corretivas, uma vez que muitas das circunstâncias se mantêm inalteradas, tal como demonstrado ao longo deste relatório e abaixo sumariado.

4. A liderança desta reforma compete ao Ministro das Finanças. A sua implementação cabe à UniLEO, entidade especialmente criada para o efeito, em funções desde 2016, e responsável também pela coordenação da implementação do SNC-AP, sendo a sua aplicação da responsabilidade de cada um dos organismos da administração pública (AP). Porém, o défice de liderança foi-se tornando evidente à medida que foi sendo adiada a concretização dos produtos basilares ao processo, designadamente um plano de implementação realista e periodicamente atualizado, um modelo de governação da UniLEO operacional e a identificação dos responsáveis pela execução de cada um dos projetos. Ao nível da UniLEO, cujo modelo de governação se encontra em avaliação desde março de 2019, verifica-se que o Gabinete Executivo nunca reuniu, os membros dos Gabinete Técnico e do Gabinete de Gestão e Coordenação dos Projetos não foram designados, o Gabinete Técnico reuniu apenas uma vez e não foram definidos os responsáveis pelos projetos. Também não foi assegurada a estabilidade da UniLEO dado que, desde a sua criação em 2016, foram nomeados quatro Coordenadores. A dotação orçamental da UniLEO tem-se situado, em média, em cerca de 2,6 M€, embora a sua despesa anual nunca tenha ultrapassado os 0,3 M€, em reflexo da não utilização da dotação destinada ao desenvolvimento ou aquisição de software informático. Em termos de recursos humanos, a UniLEO dispunha de 16 colaboradores em meados de 2019 mas, desde junho de 2020, não possui pessoal técnico, encontrando-se a realizar a sua atividade em colaboração com a DGO e a eSPap.

5. As atividades que foram sendo realizadas, ao longo do período de 6 anos, incluem planeamentos diversos, avaliação de sistemas de informação e a realização de reuniões com várias entidades. Porém, verifica-se que já em 2021 foram constituídas novas equipas dos projetos ECE e S3CP, com o objetivo de os reavaliar. Acresce que se mantém ainda em curso a reavaliação do modelo de governação da UniLEO. Ora, sendo estes projetos basilares à reforma em curso, a sua reavaliação nesta fase e a indefinição quanto ao modelo de governação não reforçam a confiança no processo nem sinalizam, por si só, uma estratégia de recuperação dos atrasos e alinhamento com os prazos da LEO.
6. Ao nível dos produtos finais, as várias auditorias realizadas pelo Tribunal identificam progressos na concretização de alguns projetos embora em número restrito. É o caso dos desenvolvimentos ao nível da faturação eletrónica e do documento contabilístico e de cobrança, das novas regras definidas para a integração contabilística das entidades e dos testes de reporte no portal de integração contabilística do S3CP, dos novos mapas da proposta do Orçamento do Estado (OE) e das Grandes Opções do Plano e da informação do relatório do OE segundo o modelo preconizado pela LEO, aplicados em 2021, incluindo-se também a adoção da classificação funcional internacionalmente utilizada e de uma tabela única de fontes de financiamento (transversal à administração central), bem como o programa orçamental-piloto incluído na proposta do OE 2022. Porém, e apesar da prossecução de atividades neste domínio pelas entidades competentes, as matérias essenciais continuam sem desenvolvimentos significativos, designadamente: (i) a revisão dos principais normativos legais complementares à LEO; (ii) o desenvolvimento dos sistemas de informação de suporte à orçamentação por programas, à consolidação de contas ou à gestão previsional da tesouraria do Estado; (iii) a implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE); (iv) a orçamentação por programas; (v) o modelo de gestão da tesouraria do Estado e (vi) a reforma do sistema de controlo interno.
7. Já quanto à implementação do SNC-AP, em 2017 foram reunidas condições que impulsionaram o início da transição para o novo regime contabilístico, como seja a publicação de uma estratégia de disseminação e implementação e a coordenação deste processo pela UniLEO que promoveu, através de reuniões mensais da denominada Comissão de Acompanhamento, o esclarecimento de dúvidas contabilísticas e a divulgação de um manual de implementação. Seguiu-se um esforço de coordenação no alinhamento dos sistemas de informação e correspondentes regras de validação no âmbito da prestação de contas, passando o Tribunal a ser o ponto único de entrega da prestação de contas das entidades, através de uma nova plataforma eletrónica. Toda uma estratégia ao longo de quatro anos e o trabalho das entidades envolvidas permitiu que as contas

referentes a 2020 tenham sido entregues em SNC-AP por cerca de 52% das entidades públicas que prestaram contas (3 209 contas).

8. O processo de aplicação do SNC-AP possui fragilidades, essencialmente ao nível da estratégia e da comunicação, da harmonização e controlo de soluções informáticas, da qualidade dos recursos humanos e do sistema de controlo interno. Estes aspetos são essenciais para assegurar a qualidade da informação contabilística. No entanto, não se encontra ainda definida a utilização da informação prestada pelas entidades em SNC-AP, ao nível das demonstrações consolidadas a integrar o OE e a CGE.
9. Concomitantemente à implementação dos processos de reforma, o Tribunal foi emitindo recomendações, que totalizaram 26 e que cobriram quer a gestão dos processos, quer a elaboração de produtos intermédios. Ao nível da gestão dos processos, o Tribunal recomendou a concretização das responsabilidades pela liderança da reforma, a designação dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO, a constituição de equipas de projetos, a articulação com as entidades prestadoras de informação das operações da ECE, bem como o acompanhamento e respetiva divulgação do processo de criação e operacionalização da ECE e a articulação da estratégia de implementação do SNC-AP com o da reforma da administração financeira do Estado. Recomendou também a concretização de produtos intermédios importantes para o processo de reforma, designadamente: um Plano de Implementação da LEO reformulado, um plano de implementação da ECE, um modelo de governação da UniLEO, um quadro legal revisto, um quadro metodológico e legal para a orçamentação por programas, um regime de tesouraria do Estado revisto e um sistema de controlo interno da administração financeira do Estado atualizado. Não foi apresentada evidência quanto à concretização da maioria destes produtos. Assim, conclui-se que a maioria das recomendações continuam pertinentes, uma vez que não foram ultrapassadas as ineficiências e lacunas que as motivaram.
10. O PRR inclui 7 áreas de atuação ao nível da implementação da LEO, estando previstos investimentos que totalizam 123 M€, a concretizar até 2025 e que abrangem o desenvolvimento de sistemas de informação, envolvendo custos com consultadoria, no valor de 71 M€, licenciamento, software e hardware, no valor de 47 M€ e outros custos, no montante de 6 M€. Estes investimentos indiciam que a maioria dos projetos que constavam, logo em 2017 no Plano de Implementação da LEO, se encontram novamente previstos nesta sede. De facto, a lista de projetos de implementação da LEO atualmente incluídos no PRR, não sendo nova face ao

planeamento que existe desde 2017 justifica que, e ainda com maior premência, seja necessário credibilizar o processo com uma liderança efetiva e com um planeamento detalhado.

COVID-19 / DGRM / EMPREGABILIDADE /
FORMAÇÃO PROFISSIONAL / FORMANDOS /
FOR-MAR / GESTÃO PARTICIPADA / IEFM / MAR
/ PESCAS / PROFISSIONAIS MARÍTIMOS

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 15/2021 -2ªS/SS

09/12/2021
Processo n.º 10/2021 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Cracel
Viana**

AUDITORIA AO CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DAS PESCAS E DO MAR – FOR-MAR

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR, focada na apreciação da atividade desenvolvida e da aplicação dos recursos financeiros no triénio 2018-2020.

O FOR-MAR é financiado, fundamentalmente (cerca de 95%), pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, em torno de 5,2 M€/ano (média do triénio).

A entidade auditada ainda não estabeleceu os critérios que regulam o processo de orçamentação da atividade formativa realizada em regime de prestação de serviços, que foi deficitária no triénio 2018-2020, nem elaborou estudos de natureza económico-financeira que sustentassem a “Tabela de preços dos bens e serviços do FOR-MAR”.

No triénio 2018-2020 o FOR-MAR realizou 1.088 ações de formação, envolvendo 14.583 formandos. A atividade realizada nunca alcançou as metas previstas nos planos de formação anuais para o volume de formação (medido em horas), variando entre os 55% e os 62% no triénio. Além disso, cerca de 40% das ações realizadas não estavam previstas nos planos de formação anuais, tendo-se concluído que o processo de planeamento carece de melhorias.

O ano de 2019 foi um ano de crescimento acentuado da atividade do FOR-MAR, quanto ao número de ações (+99), número de formandos (+1.195) e volume de formação (+122.373 horas). A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade, uma vez que obrigou à suspensão da formação presencial a partir de 16 de março de 2020, sendo progressivamente retomada a partir de junho.

Em consequência, em 2020, registou-se uma diminuição do volume de formação (-22,6%, correspondente a -127.967 horas) e do número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional (-10,0%, correspondente a -579 formados) face a 2019. Porém, a despesa, que ascendeu a 5,5 M€ em 2020, sendo 50% (2,7 M€) respeitante a despesas com pessoal e 13% (0,7 M€) à contratação de formadores externos, os quais asseguraram, nesse ano, cerca de 95% do total das horas de formação realizadas, apenas diminuiu 3,7%, em relação ao ano anterior, o que se refletiu na diminuição da eficiência do Centro.

Detetaram-se deficiências ao nível dos registos da atividade formativa realizada, tendo sido considerados como “formandos abrangidos por medidas de formação profissional” os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação, os trabalhadores do FOR-MAR, bem como uma duplicação dos registos relativos aos formandos que realizaram Provas de Desempenho da Aptidão Profissional. Consequentemente, o número de formandos abrangidos por medidas de formação profissional do FOR-MAR, divulgado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, nos relatórios de execução física e financeira e nos relatórios de atividade, está sobrevalorizado.

Concluiu-se, ainda, que o FOR-MAR e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, não dispõem de informação sobre a inserção no mercado de trabalho dos ex-formandos desempregados, bem como da situação face ao emprego dos ativos empregados, limitando desta forma a avaliação sobre a efetividade da formação profissional.

As conclusões da auditoria suscitaram que fosse reiterada a recomendação à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para promover a criação de um sistema integrado e completo de acompanhamento do percurso dos formandos que permita medir o impacto da oferta de formação profissional na empregabilidade.

O Tribunal recomendou ainda:

- Ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, que promova a implementação de procedimentos que assegurem a fiabilidade dos registos da execução da atividade formativa

dos centros de formação profissional de gestão participada e o alargamento do processo de avaliação da empregabilidade a todos os ex-formandos dos centros de formação profissional.

- Ao FOR-MAR, que assegure a conformidade dos registos da atividade formativa realizada; promova o apuramento real das necessidades formativas para efeito de elaboração do plano de formação anual e providencie pela fundamentação da “Tabela de Preços dos bens e serviços do FOR-MAR”.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 16/2021 -2ªS/SS

16/12/2021

Processo n.º 25/2020 – AUDIT

**Relator: Conselheiro António
Fonseca da Silva**

AUDITORIA DE SISTEMAS / CONTROLOS
APLICACIONAIS / FIABILIDADE DE CONTAS /
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL /
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS / S3CP/ SISTEMA
CENTRAL DE CONTABILIDADE E CONTAS
PÚBLICAS / UNILEO

AUDITORIA À EFICÁCIA OPERACIONAL DOS CONTROLOS INTERNOS DO S3CP, DIRECIONADOS À FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO SUBMETIDA PELAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL (2018-2020)

SUMÁRIO

A auditoria é parte integrante da estratégia de certificação da Conta Geral do Estado (CGE), no âmbito da qual estão em curso ações tendentes à obtenção do conhecimento necessário sobre o Grupo Público Estado, relevante para efeitos da CGE a certificar, seus componentes e respetivos ambientes e contas, de modo a que, com oportunidade, se disponha de informação a um nível adequado e suficiente para suportar o processo de identificação e avaliação de riscos de distorção material.

A presente ação incide sobre a eficácia dos controlos internos concebidos e implementados ao nível do S3CP, direcionados à fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira, referente aos períodos de relato de 2018 a 2020.

Em sede de auditoria observou-se que:

- O S3CP, em resultado do seu incipiente estado de desenvolvimento, reconduz-se a um mero sistema transacional, de receção, validação e integração da informação submetida, não apta a análises e sujeição a exames, o que decorre, essencialmente, da inexistência da componente *Data Warehouse* e de um perfil de consulta a informação devidamente estruturada;
- As fontes alternativas de informação, globalmente apreciadas, encontram-se afetadas por limitações, profundas e materiais, não reunindo os requisitos mínimos de suficiência e adequação para se constituir enquanto evidência da auditoria.

Decorre das referidas observações que, passados cerca de 4 anos de produção do S3CP, ainda não é possível concluir, com segurança razoável, sobre a eficácia dos controlos internos concebidos ao nível dos processos de receção, validação e integração de informação no S3CP, nem aceder de forma adequada à informação residente no S3CP.

Concluiu-se, ainda, que o S3CP, no estado em que se encontra:

- Não assegura as condições indispensáveis aos processos internos de gestão, monitorização e controlo do próprio funcionamento do sistema; e
- Não proporciona informação útil, embora disponível, para apoiar o processo de decisão dos responsáveis e responder às necessidades de informação dos demais utilizadores, aliás, um dos principais propósitos que estiveram na origem da sua conceção.

O Ministro de Estado e das Finanças veio reconhecer o incipiente estado de desenvolvimento do S3CP e esclarecer que “presentemente, encontra-se em revisão o plano de projeto para a implementação deste sistema de informação, tendo em conta o enquadramento deste projeto no Plano de Recuperação e Resiliência e atendendo à necessidade de retomar o seu desenvolvimento para a plena implementação das reformas da Lei de Enquadramento Orçamental”.

Na sequência da auditoria realizada, foi recomendado ao Ministro de Estado e das Finanças para que providencie pelo atempado e cabal desenvolvimento do S3CP no quadro da implementação da LEO e dos respetivos prazos para o efeito fixados, de modo a que o sistema cumpra o desiderato para o qual foi criado.

**RELATÓRIO DE
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE
CONTAS N.º 4/2021 -2ªS/SS**

15/07/2021

Processo n.º 7/2019 – VEC

**Relator: Conselheira Maria da
Luz Carmezim**

**CENTRO DE FORMAÇÃO SINDICAL E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL CEFOSAP - EXERCÍCIO
DE 2018**

SUMÁRIO

1. O presente relatório dá conta dos resultados da Verificação Externa da Conta do Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional (CEFOSAP), relativa ao exercício de 2018.
2. O CEFOSAP foi criado através de um protocolo, estabelecido entre o IIEFP e a UGT, sendo m organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio. Este Centro, equiparado a associação pública, integra a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas.
3. São atribuições do Centro promover atividades de formação profissional para valorização de recursos humanos numa perspetiva transversal da atividade económica, quer se trate de seminários, estágios ou ações de formação profissional propriamente ditas.
4. São órgãos do CEFOSAP o CA, o Diretor, o CTP e a Comissão de Fiscalização. O mandato dos membros dos órgãos é de três anos, renováveis, sendo que não existem evidências de terem sido proferidos despachos de recondução para a totalidade dos membros.
5. Foi dado cumprimento às regras estabelecidas no protocolo em relação à periodicidade das reuniões dos órgãos, exceto quanto à Comissão de Fiscalização e ao CTP que, em 2018, não reuniram quatro vezes, mas apenas três e duas, respetivamente.

6. A 31 de dezembro de 2018, o CEFOSAP contava com 45 funcionários efetivos e 1 funcionário temporário, sendo que a maioria dos trabalhadores eram técnicos superiores (61%) e técnicos administrativos (26%).
7. Em 2018, foi aplicado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelo que os documentos de prestação de contas foram organizados e apresentados com base na Instrução n.º 01/2019–PG.
8. A conta foi também sujeita a Certificação Legal de Contas, tendo sido emitida uma opinião de que “(...) as demonstrações financeiras (...) apresentam de forma verdadeira e apropriada (...) a posição financeira do CEFOSAP (...)” e uma ênfase relacionada com a aplicação, pela primeira vez, do SNC-AP, não constando deste documento uma opinião específica sobre as demonstrações orçamentais.
9. O CEFOSAP não implementou a contabilidade de gestão prevista na NCP 27, e, apesar de ter divulgado informação sobre o processo de transição para o SNC-AP, não o fez de forma completa, designadamente através do adequado preenchimento dos mapas específicos previstos para divulgação desta informação.
10. No âmbito do processo de aprovação do plano de atividades e orçamento de 2018, constatou-se a ausência de envio formal deste documento à UGT e de uma resposta por parte do IEFP, não existindo, deste modo, evidência da aprovação de princípio, de acordo com o estabelecido no protocolo de criação do Centro.
11. Os relatórios de controlo orçamental foram elaborados com uma periodicidade semestral, em desrespeito pelo previsto no Protocolo que criou o CEFOSAP, que estabelece a elaboração trimestral deste instrumento de gestão previsional e de controlo de gestão.
12. O exame dos procedimentos do controlo interno instituídos evidenciou pontos fortes e pontos que carecem de melhoria, concluindo-se que o sistema de controlo interno do Centro é regular. Não obstante existirem algumas normas e orientações de serviço, não existe um Manual de controlo interno, estando em curso os trabalhos com vista à sua elaboração, designadamente, através da compilação, análise e revisão dos procedimentos e normas existentes, bem como da necessária aprovação.
13. O Balanço de 2018 do CEFOSAP evidencia um ativo de 374.613€, um passivo de 141.840€ e um património líquido de 232.774€, sendo que o ativo é composto essencialmente por ativos

fixos tangíveis (AFT) (78%), diferimentos (14%) e caixa e depósitos (6%) e o passivo por outras contas a pagar relacionadas com acréscimos de gastos.

14. Os ativos fixos tangíveis do CEFOSAP incluem o registo de empreitadas nos edifícios que ocupa em regime de locação. Sendo possível o reconhecimento de obras realizadas em propriedade alheia como AFT do locatário, importa chamar a atenção de que o período de vida útil às mesmas atribuído deve ser coerente com os prazos dos contratos de locação subscritos.
15. O CEFOSAP cumpre com o princípio de Unidade de Tesouraria do Estado e os fundos de caixa existentes são aplicados em despesas de reduzido valor e de carácter urgente, mediante apresentação de autorização de aquisição, em conjunto com os documentos de despesa.
16. Em 2018, os rendimentos do CEFOSAP ascenderam a 3.123.508,15€ e os gastos a 3.060.998,02€, do que resulta um resultado líquido de 62.510,13€. Nos rendimentos destaca-se que 94,52% dos mesmos respeitam às transferências recebidas do IEFP e nos gastos o peso relativo das rubricas “fornecimentos e serviços externos” (45%) e de “gastos com pessoal” (36%).
17. Foram identificados sete documentos de despesa, no valor de 25.902,07€, referentes ao período económico de 2017, mas contabilizadas em 2018, o que evidencia que não foi observada a base do acréscimo e o princípio da especialização do exercício.
18. A execução orçamental da receita ascendeu a 3.105.305€, sendo de referir que 97% deste montante provém das transferências do IEFP. A receita apresenta uma taxa de execução global de cerca de 77%, sendo de destacar a rubrica “vendas de bens e serviços” que evidencia uma execução inferior a 50%.
19. A taxa de inscrição da formação não é cobrada nem registada no momento da inscrição dos formandos, uma vez que a arrecadação destes montantes é realizada por compensação dos apoios sociais pagos aos formandos, pelo que é no momento do pagamento dos apoios que é reconhecida a receita da taxa de inscrição e registado o ciclo orçamental referente à mesma.
20. O financiamento do CEFOSAP é assegurado, em 97%, por transferências provenientes do IEFP, as quais decorrem do respetivo Protocolo de criação, celebrado entre o IEFP e a UGT.

Durante o exercício de 2018 não se registou nenhuma transferência da UGT ao CEFOSAP, tendo sido registado um total de 81.820 € em taxas de inscrição, o que representa 2,8% da despesa corrente.

21. A execução orçamental da despesa, que ascendeu a 3.038.939€, resulta, essencialmente, das aquisições de bens e serviços (46%), que incluem o pagamento aos formadores contratados pelo Centro, e das despesas com pessoal (36%).
22. Identificaram-se situações em que os documentos de suporte da despesa evidenciavam falhas de informação/justificação:
 - a) Em oito recibos-verdes emitidos pelos formadores a descrição é insuficiente e não detalhada;
 - b) Nas despesas com viagens internacionais, via aérea, não se encontravam anexos à documentação os respetivos bilhetes de embarque.
23. O CEFOSAP procedeu ao pagamento de despesas inerentes a eventos realizados em conjunto com a UGT, incluindo viagens, alojamento e restauração, que não se coadunam com as atribuições do Centro. Este facto já tinha sido objeto de recomendação pelo IEFPP em sede de auditoria ao CEFOSAP, referente ao exercício de 2016.
24. Foram igualmente suportadas despesas com deslocações ao estrangeiro, no valor de 4.949,05 €, dos vogais do Conselho de Administração e do Diretor do CEFOSAP, em representação da UGT, para os quais não foi demonstrada evidência de se enquadrarem, exclusivamente, no âmbito de ação do CEFOSAP.
25. No âmbito do contrato de sublocação do imóvel onde se situa a sede do CEFOSAP, constatou-se que a natureza das obras realizadas nos edifícios sublocados, *in casu* a execução de um telhado novo no edifício anexo à igreja, não se mostra suscetível de ser enquadrada no âmbito de aplicação da cláusula sexta do contrato. Também os gastos com o serviço de jardinagem suportado pelo CEFOSAP não se mostram suscetíveis de serem enquadrados na utilização do imóvel. As atividades de jardinagens pagas pelo CEFOSAP para o edifício sublocado não se enquadram como benfeitorias necessárias ou úteis.
26. Apuraram-se divergências entre o mapa das operações de tesouraria e o balancete analítico do mês 13 e do mês 14 e, também, que as orientações emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC), através da FAQ 6, sobre o encerramento das contas, não foram observadas.

27. Os saldos inicial e final de operações de tesouraria espelhados no DDORC apresentam um valor negativo, respetivamente no valor de 2.263,46€ e de 45.730,15€. Estes saldos não correspondem a efetivas operações de tesouraria, mas a regularizações entre a contabilidade orçamental e a contabilidade financeira e que mais não servem do que para acertar os mapas de prestação de contas, fazendo refletir nos saldos finais as divergências dos incorretos registos contabilísticos efetuados ao longo do ano.
28. Em geral, foi dado cumprimento ao CCP no âmbito da aquisição de bens e serviços, apesar de não ter sido demonstrada evidência de um relatório de acompanhamento respeitante à execução financeira, técnica e material dos mesmos por parte do gestor de contrato.

**RELATÓRIO DE APURAMENTO
DE RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA N.º 15/2021 -2ªS/SS**

18/11/2021

Processo n.º 8/2021 – ARF

**Relator: Conselheira Maria dos
Anjos Capote**

**DESPESA ILEGAL / DIVISÃO DE CONTRATOS
EM LOTES SEPARADOS / FRACIONAMENTO
ILEGAL DA DESPESA / NÃO SUBMISSÃO A
VISTO DE CONTRATOS / VIOLAÇÃO DO
ARTIGO 22.º N.º 2 DO CCP / VIOLAÇÃO DO N.º
2 DO ARTIGO 113.º DO CCP**

AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA: ULTRAPASSAGEM DO LIMITE IMPOSTO PELO ARTIGO 113.º, N.º 2 DO CCP; FRACIONAMENTO ILEGAL DA DESPESA/DIVISÃO (ARTIFICIOSA) DE CONTRATOS EM LOTES SEPARADOS; NÃO SUBMISSÃO DE CONTRATOS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

SUMÁRIO

1. O presente relatório teve na sua base um relatório de auditoria enviado ao Tribunal de Contas, levado a cabo por uma empresa privada, solicitado pelo atual executivo do Município de Marco de Canaveses, à análise dos procedimentos de contratação pública, levados a cabo pelo anterior executivo.

2. Da análise da documentação remetida pelo Município, dos factos e do direito aplicável, concluiu-se pela efetiva violação de normas legais, quer no âmbito da aquisição de bens móveis, quer de empreitadas de obras públicas.
3. O procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito para algumas das eventuais infrações financeiras.
4. Foram celebrados contratos na sequência de procedimento de ajuste direto, cujo objeto é constituído por prestações do mesmo tipo, com a mesma empresa, em violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, (versão anterior a 2017) e dos princípios que o mesmo visa salvaguardar, princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo. 1.º - A do CCP e 3.º e seguintes do CPA.
5. Foram também celebrados contratos de EOP, na sequência de procedimento de ajuste direto, suscetíveis de constituir objeto de um mesmo contrato, cujo *modus faciendi* foi o de dividir em dois contratos, prestações suscetíveis de ser objeto de um único, fugindo ao procedimento mais solene (concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação) que seria aplicável caso não existisse essa divisão.
6. Nestas situações foi violado o artigo 22.º, n.º 1, al. b), do CCP (anterior a 2017) e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público, previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e seguintes do CPA, e, ainda, o artigo 16.º n.ºs 1 e 2 do DL 197/99, de 8 de junho.
7. Em duas situações, não foram enviados para fiscalização prévia, no prazo estipulado, três contratos, tendo sido violado o artigo 46.º, n.º 1, al. d) da LOPTC, apesar de numa das empresas o procedimento por responsabilidade financeira já se encontrar prescrito.
8. Tais situações consubstanciam eventual responsabilidade financeira sancionatória, subsumível no artigo. 65.º, n.º 1, alínea l) e h), da LOPTC, punível com multa.

