

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º  
18/2022 -2ªS/SS**

**07/07/2022**

**Processo n.º 19/2021 – 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

### AUDITORIA À GESTÃO DO NOVO BANCO COM FINANCIAMENTO PÚBLICO

#### SUMÁRIO

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria constitui o segundo exame do Tribunal de Contas ao 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. O primeiro exame incidiu sobre o processo desse financiamento (*Relatório 7/2021-2.<sup>a</sup> – Secção*).

A presente auditoria teve por objetivo avaliar se a gestão do NB com financiamento público salvaguardou o interesse público, o que, para o Tribunal e nos termos solicitados pelo Parlamento, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento através da verificação das condições seguintes: *(i)* adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos; *(ii)* adequado reconhecimento de perdas no ativos, por imparidade; *(iii)* venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas); *(iv)* inexistência de conflitos de interesses e de complacência; *(v)* inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente; *(vi)* eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal).

As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ O plano de reestruturação elaborado pela Lone Star para demonstrar a viabilidade do NB no final do período de reestruturação, visando a não oposição da Comissão europeia (CE) à operação de venda e aos auxílios de Estado, previa o acionamento do mecanismo de capitalização contingente (até 3,9 mil milhões de euros) por valores próximos dos verificados (3,4 mil milhões de euros até 31/12/2021). Porém, a utilização do mecanismo revela a incapacidade do NB (ou não ter o propósito) de gerar com a sua atividade níveis de capital adequados à cobertura dos seus riscos.
- ◆ Subsiste o risco do período de reestruturação se prolongar para além da data prevista (31/12/2021), pois o NB não atingiu os níveis de rendibilidade estabelecidos para o efeito e a CE ainda não se pronunciou sobre o fim desse período. Consequentemente, também subsiste o risco de acionamento de mecanismo de capital adicional (*capital backstop*), até 1,6 mil milhões de euros, previsto nos compromissos assumidos pelo Estado Português para assegurar a viabilidade do NB, o que os impactos adversos da pandemia e do conflito militar na Ucrânia tendem a agravar.
- ◆ À data a venda do NB, a avaliação e valorização dos ativos registados no balanço não eram adequadas e exigiam a constituição de provisões para potenciais perdas. Ora, nem o Estado, nos compromissos assumidos perante a CE, nem o Banco de Portugal (BdP), na negociação do ACC, salvaguardaram a minimização do recurso ao apoio financeiro público, assegurando controlo público eficaz.
- ◆ Em 2018 e 2019, o NB vendeu ativos com desconto de 75% face ao valor nominal ou valor contabilístico bruto e de 33% face ao valor contabilístico líquido de imparidades. Não foi demonstrado que a estratégia de redução de ativos através de vendas em carteira fosse eficaz e eficiente na prossecução do princípio da minimização das perdas/maximização do valor dos ativos. Nas revendas realizadas, os compradores do património imobiliário, incluído em duas carteiras, obtiveram mais-valias iguais ou superiores a 60%.
- ◆ Em operações do NB identificaram-se riscos de conflito de interesses e potenciais impedimentos.
- ◆ Detetaram-se práticas que, sendo evitáveis pela gestão do NB, oneraram o financiamento público.
- ◆ Decorrido um ano, ainda não foi acatado o recomendado no [Relatório 7/2021](#) sobre demonstração e validação do valor a financiar, comunicação da imputação de

responsabilidades, segregação de funções e riscos de complacência ou de conflito de interesses.

- ◆ Em suma, a gestão do NB com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal, em consonância com os termos solicitados pela Assembleia da República.

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

Audição do TdC na Assembleia da República sobre a Auditoria à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público

AÇÃO SOCIAL ESCOLAR / AUDITORIA DE CONFORMIDADE / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTINUIDADE ATIVIDADES LETIVAS COVID / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DESPESAS EDUCAÇÃO / ENSINO A DISTÂNCIA E@D / FUNDOS COMUNITÁRIOS / INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL / MEIOS DIGITAIS ESCOLAS / PANDEMIA / REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO / SECRETARIA-GERAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA / TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º  
19/2022 -2ªS/SS**

**07/07/2022**

**Processo n.º 7/2022 – AUDIT**

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

**AUDITORIA À AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES E CONECTIVIDADE PARA ALUNOS COM AÇÃO SOCIAL ESCOLAR - FASE ZERO:** Foi verificada a conformidade legal dos procedimentos de contratação pública, respetivos contratos e sua execução material e financeira, relativos à aquisição de computadores portáteis e prestação de serviços de conectividade para alunos beneficiários de Ação Social Escolar, de forma a possibilitar o ensino a distância no período de pandemia, sendo as fases seguintes objeto de ações autónomas.

## **SUMÁRIO**

O Ministério da Educação, através da Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), promoveu a aquisição de 100 mil computadores portáteis e conectividade para os alunos das escolas públicas abrangidos pela Ação Social Escolar (ASE), designada por Fase Zero, ao abrigo do regime excepcional

de contratação pública e de autorização da despesa constante do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado e desenvolvido pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Os contratos foram celebrados em 2020 e o montante total contratualizado, financiado por fundos europeus, foi de 31,8 M€, sendo 24,4 M€ relativo aos computadores portáteis e 7,4 M€ à conectividade.

A auditoria do Tribunal de Contas teve por objetivo verificar a conformidade legal dos procedimentos de contratação pública, respetivos contratos e sua execução material e financeira.

Observou-se que a autorização para a realização da despesa com as aquisições foi, primeiro, em 2020, apenas para estabelecimentos públicos dos ensinos básico e secundário e condicionada a financiamento assegurado a 100 % por fundos europeus e, em 2021 (com efeitos a 2020), alargada a estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, com contrato de associação, com alunos com ASE, permitindo o acréscimo da contrapartida pública nacional.

O alargamento do âmbito dos contratos aos estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, com a consequente alteração do respetivo conteúdo obrigacional, contrariou o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 311.º do CCP e determinou que a parte da aquisição destinada a estes estabelecimentos de ensino fosse suportada por dotações do Orçamento do Estado, no montante de 318 mil euros e não beneficiasse do financiamento de fundos europeus.

A distribuição dos 100 mil computadores portáteis e conectividade às escolas decorreu em desconformidade com o contratualmente estabelecido, porquanto não respeitou os prazos contratualmente estabelecidos (10 de setembro e 15 de outubro, para os computadores, e 25 de setembro e 15 de outubro, para a conectividade, todos de 2020), e abrangeu estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, com contrato de associação (com alunos com ASE), que não estavam previstos.

No que respeita aos contratos de conectividade, estipulou-se que as respetivas prestações eram devidas desde a data da ativação até 31 de agosto de 2021, mas constatou-se que foi paga a prestação de serviços de conectividade desde a data da entrega às escolas e não aos alunos, resultando, portanto, em pagamentos sem a respetiva prestação do serviço. Face à desconformidade, que se estima em cerca de 1,3 M€, e/IVA, a SGEC empreendeu a pertinente verificação.

No âmbito das verificações efetuadas, identificaram-se deficiências e insuficiências relacionadas com a afetação do financiamento envolvido, o funcionamento e qualidade dos equipamentos, e a eficácia dos sistemas de acompanhamento, gestão e controlo. Além disso, a efetiva entrega aos alunos

alongou-se pelos primeiros meses de 2021, e ainda existem computadores e conectividade por levantar por parte dos encarregados de educação/alunos. Tais desconformidades evidenciam a necessidade de serem adotadas as apropriadas medidas corretivas tendo em vista a boa gestão dos recursos públicos aplicados e dos equipamentos fornecidos, o aperfeiçoamento dos respetivos sistemas e, conseqüentemente, o sucesso da Escola Digital e a modernização do sistema educativo português.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à SGEN para prosseguir o apuramento de desconformidades no âmbito dos contratos de conectividade e para adotar as medidas necessárias à melhoria dos sistemas de acompanhamento, gestão e controlo dos equipamentos.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º  
20/2022 -2ªS/SS**

**07/07/2022**

**Processo n.º 14/2022 – AUDIT**

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

AUDITORIA DE RESULTADOS /  
COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTINUIDADE  
ATIVIDADES LETIVAS COVID / DESPESAS  
EDUCAÇÃO / ENSINO A DISTÂNCIA E@D /  
INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL / MEIOS  
DIGITAIS ESCOLAS / PANDEMIA ESCOLAS /  
PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA /  
PRR COMPONENTE 20 / SECRETARIA-GERAL  
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA / TRANSIÇÃO  
DIGITAL ESCOLAS

**AUDITORIA À APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA DIGITALIZAÇÃO PARA AS ESCOLAS:** Examinou-se a execução e a monitorização dos investimentos no âmbito da Componente 20 - Escola Digital - do Plano de Recuperação e Resiliência. Esta Componente decorre até 2025, sob a responsabilidade direta ou intermediária da Secretaria-Geral da Educação e Ciência, e estrutura-se numa Reforma (15 M€), destinada a formar professores em competências digitais, e em 12 Investimentos (500 M€) direcionados a: disponibilizar, a alunos e professores, computadores e conectividade; acesso a recursos educativos digitais; ferramentas colaborativas em ambiente digital; desmaterialização de provas de avaliação.

## SUMÁRIO

O presente Relatório dá conta da auditoria realizada à “Aplicação dos recursos públicos na digitalização para as escolas”, tendo em vista examinar a eficácia da execução dos investimentos e do respetivo sistema de acompanhamento e controlo. A auditoria incidiu sobre a Componente 20 – “Escola Digital” do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), aprovado em 2021.

A necessidade de acelerar a transição digital num contexto de convergência com a União Europeia constitui um dos principais desafios estratégicos para Portugal, concretizado, designadamente, na adoção de medidas para o reforço de competências digitais nas escolas, recursos educativos digitais e infraestruturas tecnológicas. Nesse âmbito, o Plano de Ação para a Transição Digital (PATD), de 2020, incluiu, no conjunto das suas medidas prioritárias, o Programa de Digitalização para as Escolas. O PRR veio dar continuidade ao Programa, ampliando e integrando os seus objetivos na Componente 20.

A execução da Componente 20 decorre até 2025, sob a responsabilidade direta ou intermediária da Secretaria-Geral da Educação e Ciência, e estrutura-se numa Reforma (15 M€), destinada a formar professores em competências digitais, e em 12 Investimentos (500 M€) direcionados a: disponibilizar, a alunos e professores, computadores e conectividade; acesso a recursos educativos digitais; ferramentas colaborativas em ambiente digital; desmaterialização de provas de avaliação.

O Tribunal concluiu que a execução da Componente 20 está a decorrer, em geral, em conformidade com os objetivos, metas e indicadores estabelecidos e dentro da calendarização planeada. A execução de 11 Investimentos encontra-se no início, como previsto, pelo que a apreciação da respetiva eficácia é ainda limitada.

O Investimento em computadores e conectividade é o único com execução material e financeira, tendo já sido entregues às escolas 1,04 milhões, dos 1,05 milhões previstos, mas há 358 mil por afetar. Do financiamento de 437 M€ (sobretudo, PRR), foram executados 180 M€, até 31 de março de 2022.

Em virtude da publicação tardia, em maio de 2022, da Resolução do Conselho de Ministros autorizadora da realização de despesas, ainda não tinham sido distribuídos 35 M€ de adiantamentos pelos beneficiários, dificultando a execução dos Investimentos. Em três Investimentos registaram-se ajustamentos na calendarização intermédia, relacionados com o início dos procedimentos contratuais.

Existem duas estruturas orgânicas para a monitorização e controlo dos Investimentos, uma no âmbito do PATD e outra do PRR, suscitando a necessidade de prevenir a sobreposição de ações e a ineficiência de recursos na avaliação e controlo da Componente 20.

O sistema de monitorização e controlo está a funcionar, mas alguns módulos só entraram em produção em junho de 2022 e a interoperabilidade de sistemas ainda está em aperfeiçoamento. A possibilidade de duplo financiamento dos Investimentos não está afastada, pelo que são críticas as ações de avaliação de beneficiários e de verificação dos sistemas e dos investimentos efetuados, mas os vários níveis de controlo ainda não as realizaram.

O Tribunal sublinha que as iniciativas adotadas exigem a sua execução integrada e cumulativa e uma cultura de promoção da utilização dos equipamentos e recursos digitais. Acresce que, se não forem detetadas e corrigidas, tempestivamente, desconformidades como as assinaladas pela auditoria poderão vir a ser impactantes na marcha do processo da Escola Digital e na modernização do sistema educativo português.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro Educação para providenciar pela execução integrada, cumulativa e dentro dos prazos dos Investimentos essenciais à Escola Digital e pela conclusão do processo de afetação dos computadores e conectividade já entregues às escolas.

AUDITORIA DE RESULTADOS / AUDITORIA COORDENADA / BIODIVERSIDADE / CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA / METAS 11 DE AICHI / META 14.5 DA AGENDA 2030 / META 15.1 DA AGENDA 2030 / REGIME JURÍDICO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE / ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2030 / SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS CLASSIFICADAS / REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS / REDE NACIONAL DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS / REDE NATURA 2000 / INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS / FINANCIAMENTO DAS ÁREAS

PROTEGIDAS / GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁREAS PROTEGIDAS / USO DAS ÁREAS PROTEGIDAS / INVESTIGAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DA BIODIVERSIDADE / CADASTRO NACIONAL DOS VALORES NATURAIS CLASSIFICADOS / INVENTÁRIO FLORESTAL NACIONAL / PROGRAMA NACIONAL DE

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 22/2022 -2ªS/SS**

**15/07/2022**

**Processo n.º 13/2020 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena Abreu  
Lopes**

## AUDITORIA ÀS ÁREAS PROTEGIDAS

### SUMÁRIO

Assiste-se a uma acentuada trajetória de perda de biodiversidade, o que tem graves consequências para a humanidade, uma vez que a biodiversidade proporciona alimentos, matérias-primas, medicamentos, saúde e bem-estar e suporta inúmeras atividades económicas. Os ecossistemas providenciam muitos serviços, como a polinização das culturas, a purificação da água e do ar, a produção natural de nutrientes, a manutenção da fertilidade dos solos, a proteção contra inundações, o sequestro de carbono e a regulação do clima. Estima-se que mais de metade do PIB mundial está dependente da natureza e ameaçado pela perda de biodiversidade.

O estabelecimento de áreas protegidas é um elemento importante da estratégia global para a conservação da natureza e da biodiversidade, evidenciado no compromisso das Partes na Convenção sobre a Diversidade Biológica de estabelecer e gerir um sistema de áreas protegidas e de promover a proteção dos ecossistemas e habitats naturais e o desenvolvimento ambientalmente sustentável, preservando e mantendo também as práticas das comunidades locais.

A presente auditoria teve por objetivo apurar se o Estado Português, no quadro de uma política de conservação da natureza e da biodiversidade e dos compromissos internacionalmente assumidos, estabeleceu e implementou adequadamente áreas protegidas e se as medidas tomadas permitiram o alcance da Meta 11 do Objetivo Estratégico C de Aichi, também refletida nos ODS 14 (Proteger a Vida Marinha) e 15 (Proteger a Vida Terrestre) da Agenda 2030 das Nações Unidas - Metas 14.5 e 15.1.

A auditoria enquadrou-se numa ação conjunta envolvendo instituições superiores de controlo financeiro de Portugal, Espanha e países da América Latina, no âmbito da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTEMA) da OLACEFS. Estas instituições utilizaram metodologias de abordagem semelhantes, tendo sido produzido um sumário com os resultados globais da ação.

O horizonte temporal da avaliação correspondeu aos anos de 2014 a 2019, sem prejuízo de atualizações posteriores. A apreciação do cumprimento das Metas foi reportada ao ano de 2020.

Na auditoria concluiu-se que Portugal dispõe de áreas protegidas que concretizam algumas das políticas relativas à conservação da natureza e da biodiversidade, decorrentes, designadamente, do *Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade e da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030*. A informação disponível e as insuficiências de avaliação sobre o estado dos ecossistemas nessas áreas não permitem concluir pela completa eficácia da sua ação. Por outro lado, as políticas necessitam, agora, de ser reconciliadas com os exigentes compromissos assumidos no âmbito da União Europeia.

Quanto às áreas marinhas e costeiras, Portugal não contribuiu suficientemente para o estabelecido na Meta 11 de Aichi e na Meta 14.5 da Agenda 2030, apresentando uma base muito frágil para o cumprimento das metas europeias para 2030.

As áreas protegidas de Portugal apresentam um bom nível de implementação e de gestão, quando comparadas com entidades equivalentes da América Latina, mas evidenciam-se várias fragilidades a requerer intervenção. Ressaltam-se constrangimentos associados à consolidação territorial, à avaliação, à valorização e remuneração dos serviços de ecossistemas, ao alinhamento com outras políticas e aos mecanismos de articulação intersectorial.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º  
23/2022 -2ªS/SS**

**15/07/2022**

**Processo n.º 13/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Helena Abreu  
Lopes**

AUDITORIA FINANCEIRA / SISTEMA DE  
CONTROLO INTERNO / PRESTAÇÃO DE CONTAS/  
PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA /  
GERFIP / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL /  
LIQUIDAÇÃO DA RECEITA / COBRANÇA DA  
RECEITA / RECEITA POR COBRAR / RECEITA  
COBRADA PARA TERCEIROS / FUNDOS  
DISPONÍVEIS / INVENTARIAÇÃO / EXISTÊNCIAS  
/ IMOBILIZADO / CIRCULARIZAÇÃO DE SALDOS  
/ DÍVIDA DE TERCEIROS / DÍVIDA A TERCEIROS  
/ CAUÇÕES / PROVISÕES / DISPONIBILIDADES /  
RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA / UNIDADE DE  
TESOURARIA / ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS /

NOMEAÇÃO DE DIRIGENTES EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO

### SUMÁRIO

A presente ação tem a natureza de auditoria financeira e de regularidade, sendo orientada para a análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações realizadas pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, em 2019.

A auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras do exercício de 2019 do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Embora a auditoria se centre no exercício de 2019, nas situações consideradas pertinentes, o âmbito temporal foi estendido a anos anteriores e/ou posteriores, numa perspetiva de análise integral dos processos.

Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que a análise do sistema de controlo interno, das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas de 2019, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a confirmação de saldos junto de terceiros e a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

Considerando que as distorções verificadas não afetam de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, emite-se sobre as mesmas um juízo favorável, com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites:

- a) O sistema de controlo interno do ICNF apresenta-se como regular, caracterizando-se pela existência de um bom ambiente de controlo, mas com procedimentos de controlo interno deficientes;
- b) Foram evidenciadas desconformidades que afetam as demonstrações financeiras do ICNF, no período em causa;

- c) Não obstante as justificações avançadas, os cargos dirigentes continuam, na generalidade, a ser ocupados em regime de substituição, por períodos superiores e em circunstâncias não preconizadas pela lei.
- d) Não foi cumprido o regime de unidade de tesouraria, o que configura uma eventual infração financeira;
- e) Foi dada execução ilegal a um contrato não publicitado no portal dos contratos públicos, verificando-se, no entanto, que tal situação ocorreu devido a um erro isolado.

As operações examinadas, exceto quanto às situações relatadas nas alíneas c) a e) são legais e regulares em todos os restantes aspetos materialmente relevantes.

AUTORIDADE DE GESTÃO DO PROGRAMA OPERACIONAL COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO / BANCO PORTUGUÊS DE FOMENTO / COVID 19 / IAPMEI-AGÊNCIA PARA A COMPETITIVIDADE E INOVAÇÃO / MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA TRANSIÇÃO DIGITAL / PANDEMIA / POLÍTICAS PÚBLICAS / PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL / PROGRAMA ORÇAMENTAL ECONOMIA / TURISMO DE PORTUGAL / TURISMO FUNDOS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 26/2022 -2ªS/SS**

**27/11/2022**

**Processo n.º 25/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro José Manuel Quelhas**

**\*“com declaração de voto”**

## **AUDITORIA À REAÇÃO AO IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA NA ECONOMIA**

### **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 o direito dos cidadãos à saúde e outros direitos fundamentais que para ele concorrem.

A crise pandémica realçou a importância da economia 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 relevante de rendimentos. Importa que o ajustamento das políticas públicas identificado como reação ao impacto adverso da pandemia na economia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto, em prossecução do interesse público.

O METD identificou 24 medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia na economia (RIAPE) e indicou 5 entidades como gestoras de 22 dessas medidas: AGPOCI (10 medidas), TP (4), IAPMEI (4), BPF (3) e TF (1). Porém, 13 destas medidas e as 2 sem entidade gestora não tiveram execução financeira até 31/12/2021, não obstante 16 das 24 medidas constarem do Programa de Estabilização Económica e Social vigente até ao final de 2020.

Visando avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação da economia, 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 decorrentes do impacto adverso da pandemia (só para uma medida foi reportada a situação inicial, através do resultado obtido em 2019), tendo a redução de 7,6% do PIB, em termos reais, em 2020 sido mais acentuada do que na média dos países da área do euro (6,6%) e mais expressiva do que a prevista no Orçamento Suplementar (6,9%) em junho de 2020, apesar de só ter sido gasto com as medidas de reação à pandemia menos de 10% (98 M€) da despesa orçamental do Programa Orçamental Economia (1.006 M€).
- ◆ 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 a recuperação do impacto adverso da pandemia na economia (a divergência com as CGE de 2020 e 2021 também o ilustra).

- ◆ Foram reportados à auditoria 11.008 M€ gastos com 9 das 24 medidas de RIAPE, até 31/12/2021, 9.091 M€ com responsabilidades contingentes (crédito atribuído pelo sistema financeiro, com garantia pública), 1.409 M€ de despesa, 200 M€ de receita diferida, 185 M€ de empréstimos, 104 M€ de despesa antecipada e 20 M€ com locação. Além da insuficiente execução financeira das medidas (84% do previsto), só 7 tiveram meta definida e só 1 a atingiu, 15 não apresentaram resultados e não foi demonstrada a eficácia das medidas em alcançar os seus objetivos, nem em recuperar a situação inicial (15 por falta de execução, 9 porque os seus indicadores não mediam o cumprimento dos seus objetivos e 23 por não ter sido reportada situação inicial).
- ◆ Importa reduzir os riscos significativos identificados pela auditoria, nos quais já consta o relativo ao impacto adverso da duração e da extensão do conflito militar na Ucrânia.

**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO  
EXTERNA DE CONTAS N.º 4/2022  
-2ªS/SS**

**30/06/2022**

**Processo n.º 2/2021 – VEC**

**Relator: Conselheira Maria da Luz  
Carmezim**

ASSOCIAÇÃO PÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA /  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DEMONSTRAÇÃO  
ORÇAMENTAL / DEMONSTRAÇÃO DE  
RESULTADOS / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL /  
INDICADOR ECONÓMICO-FINANCEIRO /  
INFRAÇÃO FINANCEIRA / INVENTARIAÇÃO DE  
BENS / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE  
CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS /  
PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA /  
PUBLICIDADE DE CONCURSO / REGIME  
SIMPLIFICADO / REGISTO CONTABILÍSTICO /  
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) /  
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

**CENTRO PROTOCOLAR DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA JORNALISTAS CENJOR - EXERCÍCIO DE 2019**

**SUMÁRIO**

1. O CENJOR foi criado, no âmbito do diploma que definiu o regime jurídico dos apoios técnico-financeiros dos apoios por parte do IEFP, através de um protocolo celebrado entre o IEFP e a então Direção-Geral da Comunicação Social, o Sindicato dos Jornalistas, a Associação da

Imprensa Diária e a Associação de Imprensa não Diária, atual Associação Portuguesa de Imprensa.

2. Trata-se de um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, financiado maioritariamente pelo IIEFP, equiparado a associação pública e que integra a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas.
3. São atribuições do Centro promover atividades de educação e de formação profissional, com vista à melhoria dos serviços das empresas jornalísticas através da dignificação dos profissionais da informação e, conseqüentemente, melhorar o trabalho por elas prestado à comunidade.
4. São órgãos do Centro: o Conselho de Administração, o Diretor, o Conselho Técnico-Pedagógico e a Comissão de Fiscalização e Verificação de Contas. O mandato dos membros dos órgãos é de três anos, renováveis, sendo de salientar que todos os membros em exercício no cargo se encontravam sem despacho formal de renomeação.
5. Foi dado cumprimento às regras estabelecidas no protocolo em relação à periodicidade das reuniões dos órgãos. No caso do CTP, o protocolo não define a periodicidade para o seu funcionamento, sendo que o órgão reuniu uma vez no ano de 2019, mas nem todos os membros presentes assinaram a respetiva ata.
6. A 31 de dezembro de 2019, o CENJOR contava com 13 colaboradores, a maioria dos quais (38%) técnico-administrativos, dispoñdo apenas de um técnico superior. Contava, ainda com dois elementos em regime de prestação de serviços para a consultadoria em multimédia e jornalismo digital e apoio médico.
7. O Centro elabora e aprova os seus instrumentos de gestão, apesar de a respetiva remessa aos outorgantes nem sempre não ocorrer nos prazos estabelecidos no protocolo, motivado pela dificuldade de compatibilização destes prazos com a data de envio ao CENJOR das instruções do Gabinete de Estratégia e Planeamento sobre a matéria.
8. A suportar a sua atividade o CENJOR utilizava sobretudo duas aplicações informáticas: O software Primavera para a gestão contabilística e financeira e o software HumanTrain para a gestão da atividade formativa.
9. Desde 2018, é aplicado o SNC-AP e, apesar de o Centro se poder enquadrar no regime simplificado como microentidade, optou por organizar as suas contas de 2019 como pequena entidade, ou seja, incluindo as demonstrações financeiras legalmente previstas, que foram

aprovadas pelo CA. Contudo, a prestação de contas ao Tribunal de Contas foi efetuada sob o regime simplificado das microentidades e não de acordo com o regime simplificado submetido a aprovação do CA.

- 10.** O Anexo às Demonstrações Orçamentais não proporciona uma descrição nem uma desagregação adequada dos itens inscritos nas Demonstrações Orçamentais tal como previsto nos pontos 11 e 12 da NCP 26 e os mapas Caracterização da entidade, ata de aprovação e Contratação Administrativa – Adjudicações por tipo de Procedimento apresentam algumas incorreções no seu preenchimento que, no futuro, devem ser corrigidas.
- 11.** A conta foi sujeita a auditoria externa, sendo que o respetivo relatório evidencia uma opinião sem reservas e sem ênfases incluindo, também, um parágrafo com uma opinião relativa às demonstrações orçamentais.
- 12.** O Sistema de Controlo Interno (SCI) foi avaliado como regular, decorrente da existência de pontos que carecem de melhorias, designadamente em relação à ausência de normas escritas/aprovadas, aos registos dos valores cobrados em numerário e ao preenchimento manual dos ficheiros SEPA para pagamentos.
- 13.** Não foi obtida evidência de ter sido elaborado o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e respetivo relatório anual de execução relativo ao ano de 2019, situação ultrapassada em 2020 em relação ao Plano.
- 14.** O Balanço evidencia um ativo de 566.626,64€, um passivo de 109.882,91€ e um património líquido de 456.743,73€. O ativo é composto em 18,58 % por “caixa e depósitos” e em 75,15% por ativos fixos tangíveis, o passivo evidencia, essencialmente, “credores por transferência e subsídios concedidos” e, no património líquido, salientam-se os “resultados transitados” e “outras variações no património líquido”.
- 15.** Da circularização de saldos de terceiros efetuada a 29 entidades, as respostas obtidas (63%) não evidenciam divergências ou foram conciliadas.
- 16.** A rubrica do AFT mais significativa é a relativa a Edifícios e outras construções cujo montante evidencia obras efetuadas pelo Centro nas instalações da Escola Secundária Marquês de Pombal, que utiliza no âmbito de um protocolo celebrado com a DREL.
- 17.** Em 2019 foi efetuada a inventariação física dos bens móveis e o abate de bens inutilizados, verificando-se a ausência de regulamentação interna neste âmbito.

18. No inventário de existências em armazém, constituído por materiais para formação e material administrativo, verificou-se a existência de itens inutilizados/inoperacionais como consumíveis (toneres) para impressoras abatidas/avariadas.
19. O CENJOR dá cumprimento ao princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.
20. Os montantes recebidos em numerário, a título das taxas de inscrição nos cursos, são registados contabilisticamente apenas na conta de depósitos à ordem e aquando do depósito bancário, pelo que os valores recebidos em numerário podem ficar até 15 dias à guarda da Tesouraria, sem qualquer registo contabilístico nas subcontas da conta 11.
21. Os ficheiros SEPA utilizados para transferências bancárias são criados manualmente com base em ficheiros SEPA anteriores, situação suscetível de riscos acrescidos de ocorrência de falhas, erros ou irregularidades na sua utilização.
22. O CENJOR dispõe de um Fundo de Maneio Fixo de Caixa para fazer face a despesas pontuais e urgentes, criado por deliberação do CA, de 29/11/2011, na sequência da qual foi elaborada a Circular interna n.º 04/2011, existindo a intenção, por parte do CENJOR, de ser elaborado um Regulamento para o Fundo fixo de caixa.
23. Os respetivos registos contabilísticos referentes ao Fundo de Maneio Fixo de Caixa são efetuados na conta “111 – Caixa” quando o SNC-AP estabelece uma conta específica para o registo destas operações (conta “118 – Fundo Fixo”) e não apresentam a periodicidade mensal que seria expectável.
24. A reposição do fundo fixo de caixa é realizada através de reforços oriundos da conta bancária do CENJOR que não são periódicos sendo realizados quando necessário e sem critérios previamente estabelecidos.
25. A Demonstração de Resultados evidencia rendimentos na ordem dos 908.979,62€, dos quais 79,90% provenientes de “transferências correntes obtidas”, gastos no montante de 857.610,01€, sendo 54,23% relativos a “Fornecimentos de serviços externos” e 35,10% de despesas com pessoal, de onde resulta um resultado líquido de 51.369,61€.
26. As vendas que representam apenas 11,27% dos rendimentos, resultam sobretudo da prestação de formação ao exterior em resultado da celebração de contratos de formação.
27. Nos gastos, não foi observado o princípio da base do acréscimo e especialização relativamente à contabilização de faturas relativas a fornecimentos e a licenças anuais. Os montantes pagos aos formandos cumprem os limites legais em vigor.

28. Os indicadores económico-financeiros apurados evidenciam a capacidade do CENJOR em satisfazer os seus compromissos a curto prazo e manter o normal funcionamento da atividade (liquidez), a capacidade de gerar rendimentos, incluindo transferências correntes (rendibilidade), uma baixa dependência de capitais alheios (autonomia e endividamento), e a capacidade para pagar as suas obrigações a médio e longo prazo (solvabilidade).
29. O CENJOR apresenta em 2019, uma execução orçamental de 905.307,72€ na receita, a que corresponde uma execução de 98,82%, e de 800.020,60€ na despesa, correspondendo a uma execução de 94,60%.
30. Foi dado cumprimento ao previsto no protocolo de constituição do Centro, na medida em que o montante das despesas de funcionamento financiado pelas transferências do IEFP é inferior a 95% e as despesas com instalações e equipamentos se encontram suportadas a 100% por transferências do IEFP.
31. Nas despesas com pessoal verificou-se a ausência de justificação para o processamento e pagamento de despesas de representação e subsídios de refeição em montantes diversos.
32. No caso da aquisição de serviços de formação, foram emitidas faturas-recibo sem especificação da formação ministrada e foi identificada uma situação de pagamento em duplicado da mesma formação.
33. Nos procedimentos de contratação não foi dado cumprimento ao princípio da transparência e da publicidade. Em 2019 predominou o ajuste direto, incluindo o ajuste direto simplificado e foi dado cumprimento ao art.º 113º n.º 2 do CCP. Nas aquisições de serviços de formação, não foram publicitados os relatórios de execução das aquisições ao abrigo do art.º 6-A do CCP.
34. Nos procedimentos com exigibilidade de redução do contrato a escrito, constatou-se que foi cumprida esta formalidade.
35. Nos contratos reduzidos a escrito, observou-se a falta de evidência da designação do gestor do contrato, a ausência de elaboração de relatório, com as metas definidas e a confirmação da sua correta execução, a omissão quanto ao ato de adjudicação e ao ato de aprovação da minuta do contrato, e a inexistência de referência contratual sobre a não exigência da prestação de caução pelos adjudicatários.
36. O CENJOR não procedeu à publicitação dos contratos que celebrou em 2019, tendo efetuado pagamentos a cinco fornecedores no montante de 121.205,90€ sem a devida publicitação legal, situação suscetível de configurar uma infração financeira sancionatória.

ADJUDICATÁRIOS / AJUSTE DIRETO  
SIMPLIFICADO / CIMEC / CONCURSO  
PÚBLICO SIMPLIFICADO / CONSULTA  
PRÉVIA SIMPLIFICADA / CONTRATAÇÃO  
PÚBLICA / EFICÁCIA / FUNDAMENTAÇÃO /  
FUNDAMENTO E OBJETO DAS MECP /  
FUNDOS EUROPEUS / INCUMPRIMENTO /  
IMPEDIMENTOS E CONFLITOS DE  
INTERESSES / MECP / PAGAMENTO /  
PROCEDIMENTOS E PRESSUPOSTOS / PRR /  
RISCOS / TEMPESTIVIDADE /  
TRANSPARÊNCIA

**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES  
DE CONTROLO N.º 1/2022-1ªS E  
4/2022-2ªS**

**19/10/2022**

**Processo n.º 1/2021 – OAC-PG**

**Relatores: Conselheiros Helena  
Abreu Lopes e Miguel Pestana  
Vasconcelos**

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

**SUMÁRIO**

Este relatório insere-se na Ação Intersectorial para “*Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021*”, com representantes das 1.ª Secção, 2.ª Secção e Secções Regionais do Tribunal e aprovada pelo Plenário Geral em 9 de julho de 2021.

Trata-se do 2.º Relatório (1.º Relatório de Acompanhamento (Relatório n.º 1/2021-OAC/PG) e incide sobre as Medidas Especiais de Contratação Pública (MECP) aprovadas pela Lei n.º 30/2021, que entrou em vigor em 20 de junho de 2021, e que se traduzem num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o relançamento da economia.

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

respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo. Entre 20 de junho de 2021 e 30 de junho de 2022 foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de 406 contratos ao abrigo de MECP, envolvendo um montante global de € 49 941 694,91. Estes 406 contratos representam apenas cerca de 0,24% dos contratos públicos de valor inferior a € 750 000 registados no portal dos contratos públicos no mesmo período, o que continua a indiciar um grau de aplicação deste regime muito pouco significativo.

De acordo com o n.º 1 do mesmo artigo, os contratos celebrados na sequência de procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados de valor igual ou superior ao fixado no artigo 48.º da Lei n.º 98/97 ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais. No mesmo período foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas 26 contratos relativos a MECP, no montante global de € 38 010 981,88.

É entendimento deste Tribunal que, desde que os contratos integrem alguma das medidas especiais de contratação pública previstas na Lei n.º 30/2021, a obrigação de remessa eletrónica dos mesmos ao Tribunal de Contas se estende a todos os que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor. A obrigação de remessa estende-se também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados.

O Tribunal de Contas procedeu à análise da informação relativa aos contratos MECP que lhe foram submetidos até 30 de junho de 2022 e à verificação de vários aspetos relativos aos mesmos, tendo em conta os riscos que já havia identificado no 1.º relatório de acompanhamento. Para o efeito, quando necessário, obteve informação complementar junto dos serviços ou desencadeou auditorias, que ainda se encontram em curso. As verificações efetuadas sustentam as seguintes observações:

1. No Continente continua a recorrer-se, embora de forma pouco significativa, ao regime das medidas especiais de contratação pública, em especial no domínio das aquisições de serviços, sendo a utilização deste regime nas Regiões Autónomas praticamente nula;
2. Não está ainda criada no Portal BASE a secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP e a informação constante desse portal não permite apurar a dimensão precisa do recurso a esse regime;
3. Indiciam-se alguns casos de incumprimento do dever de comunicação das MECP ao Tribunal de Contas;
4. 31,03% dos contratos produziram efeitos antes de comunicados ao Tribunal de Contas, tendo em 7,64% ocorrido pagamentos;

5. Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas são necessários ajustamentos no regime e funcionamento do portal BASE, na concretização de mais ações de fiscalização, na transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE) e na estruturação harmonizada das várias bases de dados relevantes;
6. 72,76% do montante contratado ao abrigo de MECP respeitou a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), destinando-se 56,41% à aquisição de equipamentos informáticos, licenças de *software* ou serviços relacionados com Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC);
7. A preponderância da utilização de procedimentos não concorrenciais tem vindo a diminuir: embora aplicados em 84,26% dos casos de MECP, abrange agora apenas 41,71% do montante contratado; aumentou a utilização de procedimentos concorrenciais no domínio dos contratos com financiamento europeu; 88,9% do montante dos contratos MECP financiados pelo PRR submetidos ao TdC foi adjudicado por procedimentos concursais;
8. Em regra, foram cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato e não se verificaram indícios de violação dos pressupostos das MECP aplicadas;
9. Ainda assim, identificaram-se alguns casos em que o montante conjunto de contratos envolvendo prestações do mesmo tipo exigiria a adoção de um outro procedimento pré-contratual;
10. No domínio dos contratos com financiamento europeu continuam a verificar-se insuficiências de documentação quanto ao financiamento envolvido e falta de fundamentação das decisões de redução dos prazos para apresentação de propostas;
11. 90,83% do montante dos contratos MECP financiados pelo PRR submetidos ao TdC destinou-se à aquisição de tecnologias de informação e comunicação; os contratos foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central e do Setor Empresarial do Estado a empresas de média, pequena ou micro dimensão;
12. Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à redução do prazo para apresentação de propostas e candidaturas, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite;

- 13.** Em 26,85% dos casos não foram exigidas aos intervenientes nos procedimentos de contratação pública declarações sobre a inexistência de conflitos de interesses e em 28,82% não foi junta a declaração a que se refere o Anexo II do CCP;
- 14.** Continuam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentam proposta;
- 15.** 66,50% dos contratos foram adjudicados a micro, pequenas ou médias empresas;
- 16.** Identificaram-se alguns casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários já foram atingidos;
- 17.** A lei não é clara no estabelecimento de limites para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários;
- 18.** Identificaram-se alguns casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos por ajuste direto simplificado a entidades relacionadas entre si, excedendo os limiares para a realização desse procedimento;
- 19.** Embora perto de 50% do montante contratado não esteja garantido por caução, do qual  $\frac{1}{4}$  respeita a contratos de prazo superior a um ano, a situação evoluiu positivamente relativamente a 2021, quando as garantias prestadas cobriam apenas 20,1%.

O Tribunal formulou recomendações aos órgãos legislativos, designadamente quanto à reponderação da justificação e utilidade do regime das MECP, à eliminação das dispensas de fundamentação aí previstas e à clarificação do regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, bem como às entidades adjudicantes, quanto ao rigoroso cumprimento das normas definidas.

## RELATÓRIO CONJUNTO COM OUTRAS ISC

20/10/2022

**Relator (do contributo do TdC de Portugal): Conselheira Ana Leal Furtado**

AUDITORIA PARALELA / COVID-19 / LIMITES PARA A DESPESA / OBJETIVO DE MÉDIO PRAZO / ORÇAMENTO ANUAL / PROGRAMAÇÃO PLURIANUAL / QUADRO ORÇAMENTAL DE MÉDIO PRAZO / QUADRO PLURIAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL / REGRAS ORÇAMENTAIS EUROPEIAS

### QUADROS ORÇAMENTAIS DE MÉDIO PRAZO (MEDIUM-TERM BUDGETARY FRAMEWORKS)

#### SUMÁRIO

A programação plurianual – através dos denominados Quadros Orçamentais de Médio Prazo (QOMP) – constitui um instrumento privilegiado para direcionar as finanças públicas na trajetória da sustentabilidade de longo prazo ao incorporar a perspetiva de médio prazo no orçamento anual, a realização do exercício de revisão da despesa vinculado ao quadro plurianual e o compromisso político com o controlo da despesa num horizonte temporal de médio prazo.

O Tribunal de Contas participou em conjunto com as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Eslováquia, da Finlândia, de França, da Itália, dos Países Baixos e da Suécia numa auditoria paralela sobre a implementação dos quadros orçamentais de médio prazo, à luz da [Diretiva 2011/85/UE](#) e das boas práticas internacionais.

Verificaram-se diferenças importantes ao nível dos quadros normativos, das práticas institucionais nacionais e do compromisso político (aspeto que se concluiu ser determinante para a eficácia dos QOMP). Quanto à fixação de limites para a despesa destacam-se algumas características específicas de cada país:

- ◆ Eslováquia: os limites máximos são estabelecidos por rubricas de despesa no contexto do orçamento anual do Estado.

- ◆ Finlândia: o limite é fixado no início de cada mandato parlamentar de quatro anos e compreende um valor máximo para a despesa em termos agregados; não tem natureza vinculativa, mas existe um compromisso político no sentido do seu cumprimento.
- ◆ França: o QOMP é definido no âmbito das leis de programação das finanças públicas, que incluem não só a trajetória plurianual do saldo global e dos saldos dos subsectores da administração pública, mas também a trajetória para seis limites de despesa como a dos regimes obrigatórios da segurança social.
- ◆ Itália: o QOMP assenta em previsões de despesa para o ano em curso e para os três anos seguintes, as quais não são consideradas como limites vinculativos para a taxa de crescimento da despesa.
- ◆ Países Baixos: o limite global plurianual para a despesa encontra-se dividido em três sublimites, os quais são politicamente vinculativos por serem parte integrante do acordo de coligação governamental de quatro anos.
- ◆ Portugal: o QOMP é classificado como vinculativo flexível porque, embora os limites de despesa sejam vinculativos, são revistos anualmente, no âmbito do processo de aprovação do orçamento do Estado.
- ◆ Suécia: o limite máximo é fixado para a despesa em termos agregados, abrangendo o horizonte de três anos; não há um obstáculo formal à alteração do limite, mas tornou-se prática que o mesmo só seja revisto com a eleição de um novo governo ou perante circunstâncias externas imprevistas.

Em termos de cobertura do QOMP, o limite de despesa cobre cerca de 100% das despesas da administração central em Itália e na Eslováquia; na Finlândia, nos Países Baixos, em Portugal e na Suécia, cobre a maior parte dessa despesa, mas 5-25% permanece fora. Em relação às despesas do conjunto das AP, a cobertura varia de forma mais significativa: em Itália e na Eslováquia é de 100%, em França e nos Países Baixos abrange entre 80% a 90%, em Portugal e na Suécia atinge 55% e na Finlândia aproxima-se de 35%.

Em termos globais, o relatório conclui:

- ◆ A regra de fixação de limites para a despesa encontra-se integrada no processo orçamental em todos os países participantes, embora em poucos países a perspetiva plurianual é tão importante como a perspetiva anual, com destaque para a Finlândia, os Países Baixos e a Suécia, com o melhor desempenho; em Portugal, a implementação do QOMP revelou uma fraca autonomização face ao orçamento anual.

- ◆ A natureza não vinculativa dos QOMP ou as revisões anuais dos limites de despesa dificultam a avaliação do seu efetivo cumprimento. A flexibilidade dos QOMP introduz fragilidades na articulação com outros objetivos orçamentais (por exemplo, o objetivo de redução da despesa em 3% em França), mas permite a adaptação a circunstâncias excecionais. Por sua vez, foram assinaladas lacunas na informação e falta de transparência na relação do limite de despesa com outros objetivos (Finlândia, França, Países Baixos, Portugal e Suécia).
- ◆ O aumento inesperado da despesa pública para dar resposta à pandemia de COVID-19 implicou, na maioria dos países participantes, a alteração dos limites fixados, como aconteceu em Portugal; no caso da Finlândia e da França, a regra do limite de despesa foi temporariamente afastada; o enquadramento das circunstâncias excecionais nos QOMP e nos orçamentos anuais suscita um maior debate público.
- ◆ Em virtude dos respetivos quadros normativos, existem diferenças significativas no reporte sobre a relação dos QOMP e as regras orçamentais da UE; a Eslováquia e a Itália relataram uma forte ligação com estas regras, mas na Finlândia e na Suécia o reporte é inexistente; no caso de Portugal, a informação não é divulgada de forma detalhada, o que dificulta a apreciação do alinhamento entre o QOMP e as regras europeias.
- ◆ A informação sobre os sistemas que suportam o QOMP encontra-se disponível em todos os países, permitindo a sua monitorização pelas ISC e Instituições Orçamentais Independentes, mas a sua complexidade reduz a transparência do processo, a acessibilidade por parte dos cidadãos e o debate público.

Em suma, quatro ISC responderam “sim” à questão se o processo de definição dos limites de despesa pública no médio prazo foi eficaz e transparente (ISC da Finlândia, de Itália, dos Países Baixos e da Suécia), enquanto três responderam “parcialmente” (ISC da Eslováquia, de França e de Portugal). Os principais problemas identificados prenderam-se com a transparência do sistema e com a dificuldade em avaliar o cumprimento efetivo dos limites de despesa e objetivos conexos, salientando-se que a eficácia do QOMP está fortemente dependente de práticas institucionais consolidadas e do compromisso político.