

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2023 -2ªS/SS**

05/01/2023

Processo n.º 1/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**

APOIOS FINANCEIROS / DEFICIÊNCIA /
DIRIGENTES / JUÍZO DESFAVORÁVEL /
ONGPD / OPINIÃO ADVERSA / PASPVP /
PENALIZAÇÕES / POCP / PORTAL BASE /
PRESTAÇÃO DE CONTAS / REABILITAÇÃO /
REGIME DE SUBSTITUIÇÃO /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
SEGURANÇA SOCIAL / SERVIÇOS
PARTILHADOS

AUDITORIA FINANCEIRA AO INSTITUTO NACIONAL PARA A REABILITAÇÃO, IP – EXERCÍCIO DE 2020

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria financeira ao Instituto Nacional para a Reabilitação, IP (INR), com o objetivo de emitir um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras de 2020 e sobre a legalidade e regularidade das operações.

A gestão logística, orçamental, financeira e patrimonial do INR é assegurada pela Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (SGMTSSS) através da prestação de serviços partilhados.

O referencial contabilístico aplicado em 2020 foi o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), tendo vindo a ser sucessivamente adiada a transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

O Tribunal concluiu que as demonstrações orçamentais de 2020 do INR não estão, em todos os aspetos materiais, preparadas de acordo com o POCP e que as demonstrações financeiras estão materialmente distorcidas, na forma de erros materiais e profundos, que justificam a emissão de um juízo desfavorável, dado que:

- ◆ foi incorretamente reconhecida receita orçamental líquida, no total de 7.208,8 m€, respeitante a verbas transferidas em 2020 não utilizadas em despesa no ano;
- ◆ o ativo imobilizado encontra-se sobrevalorizado em 1.646,4 m€, por via do reconhecimento de imobilizados que já não estavam na posse do INR, por terem sido abatidos ou transferidos para outras entidades, ou se encontrarem obsoletos e/ou deteriorados, destacando-se o registo de um bem imóvel que entrou na esfera pública em 1985, através de doação de um particular, e que, por decisão judicial, regressou ao património do doador, por incumprimento de condições fixadas na escritura de doação, designadamente a criação e funcionamento no imóvel de um centro de investigação e formação na área da reabilitação;
- ◆ as dívidas de terceiros encontram-se subavaliadas em 342,6 m€, respeitantes a reposições de apoios atribuídos e de vencimentos que foram incorretamente registadas no passivo;
- ◆ o saldo de receitas no Tesouro a aguardar integração encontra-se sobrevalorizado em 8.788,1 m€, cerca de 94,6% do seu valor em balanço, devido ao reconhecimento de montantes relativos a verbas já restituídas ou a restituir ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

Sobre as operações examinadas concluiu-se que foram legais e regulares, exceto quanto à falta de abertura de procedimentos concursais para o exercício de funções dirigentes, à não aplicação de penalizações sobre os apoios financeiros atribuídos a Organizações Não Governamentais das Pessoas com Deficiência (ONGPD), que não cumpriram com a obrigação de entrega do relatório e contas no prazo legal, e à realização de pagamentos em data anterior à publicitação de contratos no Portal Base.

O Tribunal formula várias recomendações ao INR e à SGMSTSS tendentes a melhorar a gestão do Instituto e a qualidade da informação financeira, com destaque para:

- ◆ a abertura e tramitação tempestiva de procedimentos concursais para cargos dirigentes exercidos em regime de substituição;
- ◆ o desenvolvimento de um sistema de informação de suporte à gestão, monitorização e controlo dos apoios concedidos e ao registo e apresentação anual de relatórios de atividades das ONGPD;
- ◆ a instituição de procedimentos que assegurem a cobrança tempestiva de dívidas respeitantes a reposições por apoios atribuídos, privilegiando, sempre que possível, o mecanismo da compensação;

- ◆ a implementação de procedimentos de revisão que assegurem a correção das quantias escrituradas e a qualidade da informação contabilística, de modo a prevenir distorções materialmente relevantes nos documentos de prestação de contas.

AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO /
DEFESA MILITAR / EXECUÇÃO FINANCEIRA /
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / FORÇAS
ARMADAS / LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 2/2023 -2ªS/SS**

23/02/2023

Processo n.º 18/2021 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Mário António
Mendes Serrano**

**AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR – PERÍODO
DE 2019 A 2021**

SUMÁRIO

O que auditámos?

A auditoria de acompanhamento à Lei de Programação Militar (LPM) analisou a execução orçamental, financeira e material da LPM-2019, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento adotado e dos sistemas de gestão e controlo existentes, de modo a formular uma opinião/juízo sobre a conformidade e o cumprimento do quadro legal, institucional, orgânico e funcional de planeamento e de execução integrada da LPM, no quadro do ciclo de planeamento de defesa militar.

O que concluímos?

O exame do articulado da LPM-2019 e dos Relatórios de Execução da LPM (2019, 2020 e 2021), continuou a não evidenciar a adoção do modelo de planeamento por capacidades, nem o contributo

das capacidades para concretizar os objetivos que as Forças Armadas (FFAA) devem garantir, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia, em linha com o já recomendado pelo Tribunal.

A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) difundiu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação, embora não haja evidência de que incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução das capacidades e projetos da LPM, apesar de a componente orçamental e financeira da LPM ser monitorizada e controlada através do SIGDN.

Ocorreu uma reduzida taxa de execução da LPM-2019, situação que se agravou progressivamente nos anos seguintes (2020 e 2021).

O que recomendámos?

O TdC recomendou ao Governo, através da **Ministra da Defesa Nacional**, que: providencie, aquando da revogação da LPM, pela realização de uma avaliação dos resultados obtidos no decurso da vigência da referida lei, identificando em que medida foi dado cumprimento integral ao que nela estava previsto ou onde efetivamente são necessários aperfeiçoamentos, devendo constar de relatório (ou outro documento) indicação quanto ao grau de intervenção de todas as entidades beneficiárias de verbas inscritas na LPM; providencie pelo envio do Relatório de Capacidades do Sistema de Forças, previsto no Despacho n.º 25/MDN/2022, bem como pelo registo nos Relatórios de Execução da LPM dos montantes referentes aos “*autopagamentos*”, discriminados por capacidade e desagregados por projeto e subprojeto; providencie, quando ocorra uma transição de saldos, pela avaliação do grau de execução das capacidades consagradas na LPM e pela adequada correspondência entre os reforços e as anulações resultantes da transição das diferentes LPM; promova as medidas consideradas adequadas de modo a ser ultrapassada a persistente reduzida taxa de execução financeira da LPM; efetue diligências destinadas ao termo da prática utilizada dos “*autopagamentos*” e consequentes distorções orçamentais, de modo a obter um mais adequado cumprimento dos princípios e regras orçamentais, e identifique a entidade para a qual foram transferidas as responsabilidades da EMPORDEF, SGPS, S.A., e aquela que deve proceder ao registo contabilístico do contrato de locação e da dívida ao sindicato bancário. Recomendou ao **Diretor-Geral de Recursos de Defesa Nacional** que: diligencie pelo prosseguimento e aperfeiçoamento da implementação da interface entre o SIGDN e o EPM, visto que subsistem dificuldades quanto à associação automática dos dados relativos à execução financeira e material referentes à LPM; providencie no sentido de a informação financeira ter maior consistência, de forma a existir coincidência entre os dados constantes do SIGO e do

Relatório de Execução da LPM; efetue a determinação da essencialidade e importância dos bens entregues, no âmbito da avaliação da execução material dos projetos, de modo a possibilitar uma melhor avaliação da edificação de cada capacidade. Recomendou ao **Chefe do Estado-Maior da Força Aérea** que desenvolva as diligências adequadas para ser utilizado o crédito resultante da celebração da Carta de Compromisso *Full in Service Support* (FISS), em maio de 2019.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 4/2023-2ªS/SS**

23/03/2023

Processo n.º 40/2022 – AUDIT

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

AÇÃO SOCIAL ESCOLAR / AUDITORIA DE CONFORMIDADE / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTINUIDADE ATIVIDADES LETIVAS COVID / CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / 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 / SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO / TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS /

AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES E CONECTIVIDADE – FASE 1

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas tem vindo a acompanhar a execução de medidas adotadas no âmbito da digitalização para as escolas relativas à universalização do acesso e utilização de recursos didáticos e educativos digitais por todos os alunos e docentes, entre as quais sobressai a aquisição de computadores. É o caso de auditorias ao ensino a distância durante a pandemia, à aplicação dos recursos públicos na digitalização para as escolas e à aquisição de computadores.

O Ministério da Educação estruturou a aquisição de 1,05 milhões de computadores e de prestação de serviços de conectividade para os alunos e docentes dos ensinos básico e secundário em três fases - Fase Zero (100 mil), Fase 1 (350 mil) e Fase 2 (600 mil).

O presente Relatório respeita à auditoria aos contratos de aquisição de 350 mil computadores e conectividade da Fase 1, no montante total de 126,8 M€, celebrados pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), em 2020 e 2021, tendo em vista verificar a conformidade legal dos contratos e a sua execução.

Os computadores da Fase 1 destinaram-se a alunos com Ação Social Escolar e a docentes, mas, no 2.º semestre de 2022, quando a auditoria foi realizada, as escolas já tinham recebido os computadores do conjunto das três fases para todos os alunos e docentes. Também já tinham sido realizadas auditorias aos contratos da Fase Zero e outras, conexas, relacionadas com o processo de digitalização para as escolas.

O exame dos procedimentos pré-contratuais dos contratos da Fase 1 evidenciou a inexistência de desconformidades face aos normativos legais aplicáveis.

A execução dos contratos de aquisição de computadores atingiu 100% (104,4 M€), mas a dos contratos de aquisição de conectividade não foi além de 65% (14,6 M€), essencialmente devido à devolução às operadoras de faturação desconforme com os termos contratuais - serviços faturados sem que os cartões de conectividade (cartões SIM) tenham sido utilizados.

Em resultado da verificação que empreendeu à faturação relativa à conectividade das três fases, a SGEC apurou desconformidades na Fase 1 no montante de 7,9 M€ já pago, sem a efetiva prestação de conectividade, e devolveu às operadoras faturação desconforme no montante de 3,2 M€ (entretanto, pagou 0,4 M€ e pediu Nota de Crédito de 2,8 M€). Nos contratos da Fase Zero e da Fase 2 estão em causa 1,7 M€ (pago) e 25 M€ (faturação devolvida), respetivamente.

Porém, o processo de apuramento de desconformidades está a ser finalizado e a SGEC encontra-se a diligenciar pela necessária regularização.

A apreciação dos sistemas de acompanhamento, gestão e controlo evidenciou insuficiências e deficiências, na sua maioria já antes identificadas, relacionadas com a quantidade de computadores e o seu acondicionamento e qualidade, bem como com a eficácia da plataforma onde são registados. Tais fragilidades evidenciam a pertinência de prosseguir a adoção das medidas corretivas apropriadas, entre as quais se destaca a implementação de um novo sistema de gestão e controlo financiado pelo Orçamento do Estado para 2023.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à SGEC para que prossiga: **i)** as diligências com vista à conclusão do processo de verificação e de regularização das desconformidades ocorridas no âmbito dos contratos de aquisição de serviços de

conectividade; **ii)** a adoção das medidas necessárias para suprir as fragilidades identificadas e melhorar os sistemas de acompanhamento, gestão e controlo dos equipamentos.

APOIOS / INCENTIVOS / IVAUCHER /
PANDEMIA DE COVID-19 / POLÍTICAS
PÚBLICAS

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 5/2023-2ªS/SS

11/05/2023

Processo n.º 15/2022 – AUDIT

Relator: Conselheira Ana Leal Furtado

***“com declaração de voto”**

AUDITORIA AO PROGRAMA IVAUCHER: O IVAUCHER FOI UM PROGRAMA INOVADOR, PORÉM INDUZIU UM ESTÍMULO BASTANTE AQUÉM DO ESPERADO, REFLETINDO FRAGILIDADES EM TODAS AS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas concluiu que o programa IVAucher – um apoio criado no âmbito da pandemia de COVID-19 para estímulo ao consumo nos setores do alojamento, cultura e restauração – foi oportuno e potenciou a faturação, em particular, nos comerciantes aderentes do setor da restauração que, no último trimestre de 2021, tiveram um acréscimo de 7% (face ao trimestre anterior e em oposição ao decréscimo registado no caso dos comerciantes não aderentes).

Porém, o estímulo induzido ficou muito aquém do esperado, fruto do baixo nível de adesão, em reflexo de um conjunto de fragilidades de que o relatório dá conta. O nível de adesão por parte dos comerciantes limitou-se a 17% do total (9 499 comerciantes) e, por parte dos consumidores, cobriu apenas cerca de metade (1,5 milhões) do número total dos que efetuaram consumos nesses setores. Assim, também os benefícios pagos, que totalizaram 38 M€, representam menos de metade do valor acumulado para o efeito e 20% do valor previsto no Orçamento de Estado.

Estas conclusões resultam do relatório de auditoria ao programa IVAucher, aprovado em 11/05/2023. Este programa foi desenvolvido com o apoio de um mecanismo, aplicado entre junho e dezembro de 2021, que permitiu ao consumidor acumular o valor correspondente ao IVA suportado em consumos nos setores do alojamento, cultura e restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, noutra trimestre, em consumos nesses mesmos setores.

O apoio previsto na Lei do Orçamento de Estado para 2021 consistia num desconto imediato de até 50% nas compras efetuadas pelos consumidores. Porém, acabou por ser operacionalizado sob a forma de um benefício reembolsável até dois dias após a sua utilização, com base numa alteração ilegal por ter sido efetuada por via de um decreto regulamentar. Esta alteração visou ultrapassar as dificuldades criadas pelas condicionantes na utilização do sistema de compensação interbancária, mas sem reflexo nos termos do contrato de aquisição de serviços. As implicações daqui decorrentes tiveram impacto substancial a três níveis: **i)** reduziram a abrangência do universo de comerciantes com a exigência de um procedimento explícito de adesão (em vez de uma adesão automática que abrangeria todos os comerciantes com meios de pagamento automático); **ii)** obrigaram a maior interação e processamentos entre as entidades, em particular entre os bancos aderentes e a entidade contratada para o processamento das operações de concessão do apoio; e **iii)** aumentaram o risco de erros.

Para contemplar as especificidades do modelo revisto e já durante o decurso do programa, foram exigidas quatro alterações aos termos de adesão e sete à política de privacidade, que conduziram a que 63 040 consumidores aderentes não tivessem aceite esses novos termos, perdendo a possibilidade de utilizar 1,8 M€ de benefício que tinham acumulado na primeira fase.

A participação no programa, apesar da simplicidade do processo de adesão, foi prejudicada pela compreensão e interesse moderados dos consumidores e pelo interesse reduzido dos comerciantes que reportaram dificuldades de compreensão quanto ao seu funcionamento. Constatou-se que alguns dos aspetos do programa não terão sido integralmente apreendidos pelos consumidores porque, para além de um nível de adesão abaixo do potencial, 21% dos que aderiram não realizaram qualquer consumo elegível na fase de acumulação e 11% dos aderentes com benefício disponibilizado não chegaram a beneficiar. Também as associações representativas dos comerciantes viram o programa como positivo, embora com um nível de divulgação de reduzida eficácia. De facto, a divulgação sobre as novas condições de adesão ocorreu apenas na última semana de setembro, pelo que o programa se iniciou apenas com metade do total de comerciantes aderentes.

A auditoria concluiu ainda que, no processo de planeamento e desenho do programa, não foram definidas metas nem indicadores de desempenho o que condiciona a avaliação da eficácia desta política.

Ocorreram falhas que originaram pagamentos indevidos de 446 mil euros, beneficiando indevidamente 19 289 consumidores, na sua maioria devido a um erro na definição do tratamento a dar às notas de crédito no cálculo do benefício potencial de cada consumidor.

Os erros detetados no cálculo destes benefícios, reforçam a necessidade de os sistemas de monitorização e controlo, em particular sobre sistemas de incentivos cada vez mais automatizados, incorporarem todas as fases do processo e todos os seus intervenientes.

Considerando que a auditoria incidiu sobre um programa de duração limitada e já encerrado, as observações e recomendações formuladas visam, não só suprir as deficiências detetadas, mas, especialmente, contribuir para um maior impacto de futuros sistemas de incentivos, designadamente com um desenho que preveja, desde logo, mecanismos suficientes de acompanhamento, reporte e controlo e que acautele alternativas quanto ao uso de sistemas tecnológicos controlados por terceiros.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 6/2023-2ªS/SS

01/06/2023

Processo n.º 2/2019 – AUDIT

Relator: Conselheiro José Manuel Santos Quelhas

AUDITORIA DE SEGUIMENTO /
DERRAPAGENS FINANCEIRAS / DESVIOS DE
PRAZOS / IMPIC - INSTITUTO DOS
MERCADOS PÚBLICOS DO IMOBILIÁRIO E
DA CONSTRUÇÃO, IP / IP -
INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, SA / ML
- METROPOLITANO DE LISBOA, EPE / OBRAS
PÚBLICAS / PORTAL BASE

EMPREENDIMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

SUMÁRIO

O empreendimento de obras públicas tem vindo a ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas por constituir uma área de risco para a gestão sustentável das finanças públicas.

- ◆ *Em 2009, o relatório sobre derrapagens em obras públicas conclui ser prática generalizada verificarem-se acentuadas derrapagens financeiras e significativos desvios de prazos. Em 2015, o relatório sobre empreendimentos de obras públicas conclui que persistia: i) planeamento deficiente das obras públicas, ii) falta de identificação dos responsáveis pela execução das obras públicas, iii) ausência de análises custo-benefício e de controlo de custos associado ao ciclo de vida do projeto, iv) aumento do recurso a ajustes diretos.*
- ◆ *O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria face ao insuficiente acolhimento das suas recomendações e à vigência, desde 01/01/2018, do Código dos Contratos Públicos (CCP) republicado pelo Decreto-Lei 111-B/2017. Com esta auditoria, o Tribunal reitera e reforça a importância que atribui à correção das deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem material de prazos e custos. Para o efeito, o exame verificou se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades selecionadas – Infraestruturas de Portugal (IP) e Metropolitano de Lisboa (ML) – que, de facto, corrigem essas essas deficiências.*

Os cidadãos têm direito a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente para o empreendimento de obras públicas. Por isso:

- ◆ *O Portal BASE tem por função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos. São requisitos legais dessa informação: percetibilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.*
- ◆ *É responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético é, também,*

instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado.

Assim a presente auditoria compreendeu:

- ◆ *O exame geral da informação pública registada no Portal BASE (disponível para qualquer cidadão) sobre os procedimentos de contratação: i) com empreitadas de obras públicas, ii) com valor contratual superior a dois milhões de euros, iii) com data de contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022. Para o efeito, em 11/10/2022, foi extraído do Portal BASE um ficheiro de dados sobre 1.014 contratos públicos de 330 entidades adjudicantes, com valor contratual global de 6.938 milhões de euros.*
- ◆ *O exame específico sobre o acolhimento do recomendado em procedimentos de contratação. Para tal foram selecionados 4 contratos de empreitada de obras públicas celebrados por IP (2) e ML (2), entre 18/09/2018 e 14/04/ 2021, com valor contratual global de 167 milhões de euros.*

O exame geral revelou falta de controlo da fiabilidade da informação pública registada no Portal BASE, desvirtuando a excelência do propósito da sua criação e lesando a sua função essencial.

- ◆ *As deficiências reportadas limitam a robustez dos dados, prejudicando a sua interpretação de forma fiável por uma ampla gama de utilizadores, contrariando a lei aplicável e o que foi anunciado para o Portal BASE. Não está assegurada a publicação de informação sobre todos os contratos aos quais o CCP é aplicável e a informação publicada contém erros e inconsistências materialmente relevantes, dificultando o acompanhamento e monitorização dos contratos de empreitada de obras públicas, nomeadamente quanto às derrapagens de preços e prazos contratuais. Em suma, estas derrapagens subsistem por controlar.*

O exame específico revelou que o recomendado foi parcialmente acolhido através de medidas tomadas pelo Governo (com destaque para o CCP vigente desde 01/01/2018) ou de medidas aplicadas por IP e ML, mas revelou, também, deficiências que subsistem por corrigir.

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / ATIVOS FIXOS
TANGÍVEIS / CERTIFICAÇÃO DA CONTA
GERAL DO ESTADO / CERTIFICAÇÃO LEGAL
DE CONTAS / CONTA GERAL DO ESTADO /
EXAME PANORÂMICO / SEGURANÇA
SOCIAL

**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES
DE CONTROLO S/N-2ªS**

26/01/2023

Processo s/n – OAC

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

**EXAME PANORÂMICO SOBRE AS ENTIDADES QUE INTEGRAM OS SUBSECTORES DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL E RESULTADOS DA RESPECTIVA REVISÃO LEGAL DE CONTAS
(2021)**

SUMÁRIO

O Exame panorâmico proporciona uma perspetiva global sobre as entidades que integram, em 2021, os subsectores da Administração Central e da Segurança Social, incluindo as entidades contabilísticas autónomas e subentidades, respetivas contas e correspondentes resultados da revisão legal de contas.

A ação realizada tem um duplo propósito e interesse enquanto parte integrante e condição de implementação da estratégia do Tribunal de Contas para a certificação da Conta Geral do Estado (CGE): é, por um lado, fonte de conhecimento relevante para a futura CGE a certificar, incluindo sobre o grupo, seus componentes e respetivas contas; e, por outro, contribui para o processo em curso de identificação preliminar de riscos de distorção que possam afetar materialmente a fiabilidade da CGE.

Dos resultados do exame realizado destacam-se os seguintes elementos respeitantes ao exercício de 2021:

1. 72% das entidades prestaram contas em Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas (SNC-AP), todavia, as entidades financeiramente mais significativas ainda não transitaram para aquele referencial.
2. 230 entidades remeteram as suas contas com a respetiva Certificação Legal das Contas (CLC), sendo que, destas, 88 exprimem pelo menos uma reserva, tendo sido formuladas, no total, 187 reservas, das quais 154 decorrem da falta de prova de auditoria suficiente e adequada, o que indicia a existência de fragilidades no sistema de controlo interno dos componentes.
3. A maioria das reservas têm-se perpetuado no tempo, evidenciando possível inércia ou dificuldade na resolução das situações identificadas.
4. Das certificações legais de contas remetidas ao Tribunal de Contas com uma opinião modificada, aproximadamente metade apresentam pelo menos uma reserva relativa a Ativos Fixos Tangíveis (AFT), que decorrem sobretudo do seguinte:
 - o Não reconhecimento de AFT ou reconhecimento inadequado ou indevido;
 - o Mensuração incorreta de AFT no processo de transição para o SNC-AP
 - o Mensuração inicial e/ou subsequente de AFT incorreta;
 - o Cadastro inexistente, inconsistente, não reconciliado ou incompleto.

RELATÓRIO CONJUNTO COM OUTRAS ISC

10/05/2023

Relatores (do contributo do TdC de Portugal): Conselheira Helena Abreu Lopes, Conselheira Maria dos Anjos Capote e Conselheiro Mário Mendes Serrano

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA /
DESERTIFICAÇÃO / ESTRUTURA ORGANIZATIVA
DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS /
FINANCIAMENTO DOS CORPOS DE BOMBEIROS /
GESTÃO ATIVA DA FLORESTA / INCÊNDIOS /
MEDIDAS DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS /
MEIO AMBIENTE / MODERNIZAÇÃO DOS MEIOS DE
EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS / MONITORIZAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS / MUNICÍPIOS /
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
/ POLÍTICAS PÚBLICAS / RECURSOS FINANCEIROS
DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS /
RELATÓRIO CONJUNTO

RELATÓRIO ESPANHA/PORTUGAL: LUTA CONTRA DESERTIFICAÇÃO E INCÊNDIOS AINDA É DESAFIO PARA PENÍNSULA IBÉRICA



SUMÁRIO

Os Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal concluíram que a luta contra a desertificação e a prevenção e extinção de incêndios continua a ser um desafio para os dois Países, num relatório conjunto que realizaram sobre a matéria.

De acordo com o relatório, a desertificação não distingue fronteiras territoriais e representa uma ameaça significativa para os ecossistemas da Península Ibérica, agravada pelas alterações climáticas.

Espanha e Portugal são dois dos países com maior incidência de incêndios na União Europeia, tendo sofrido nos últimos anos episódios muito violentos dos chamados incêndios de “nova geração”, caracterizados por um comportamento extremo do fogo.

Em 2018, no IV Encontro entre os Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal, foi acordado, no âmbito do aprofundamento da cooperação bilateral, realizar um trabalho conjunto relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se traduziu nesta iniciativa. Este relatório conjunto tem por base os resultados dos relatórios de auditoria que ambas as instituições aprovaram na matéria.

Segundo o relatório, a estrutura organizativa dos programas não foi plenamente desenvolvida, os recursos financeiros não foram especificamente alocados e não foram previstas ou concluídas medidas de gestão e proteção dos solos.

Igualmente, os quadros de monitorização dos programas e da desertificação e degradação dos solos não foram suficientemente desenvolvidos e não existem projetos de cooperação transfronteiriça.

Motivos pelos quais existem aspetos a melhorar como uma intervenção mais eficaz nos territórios, em termos de gestão ativa da floresta, o fortalecimento do planeamento e a articulação entre as várias entidades e os recursos financeiros para atividades de prevenção, assim como a melhoria do papel estratégico e operacional dos municípios na prevenção e combate aos fogos.

Os Tribunais de Espanha e de Portugal consideram que deve definir-se o modelo de financiamento dos corpos de bombeiros, promover atividades de sensibilização, persuasão e alerta.

Por outro lado, registam os avanços no planeamento e na capacidade operacional, bem como os progressos na coordenação dos dispositivos de extinção de incêndios, apesar dos desafios dos incêndios de nova geração.

Por isso, são formuladas diversas recomendações, entre os quais a introdução de várias melhorias que permitam ultrapassar ou mitigar as situações identificadas.

Os dois Tribunais de Contas concordaram em incorporar nos seus programas de fiscalização auditorias sobre as medidas públicas dirigidas à mitigação dos processos de desertificação e à prevenção e extinção de incêndios.

O Tribunal de Contas de Portugal optou por realizar diversas auditorias, explorando várias perspetivas, no quadro da sua linha estratégica de abordar durante o triénio 2018-2020 "o modo como o Estado, nas suas diferentes formas jurídicas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes, bem como na proteção e apoio às respetivas vítimas". Esta linha estratégica transitou para o triénio subsequente.

O Tribunal de Contas de Espanha promoveu a realização de uma auditoria no âmbito do Objetivo Estratégico n.º 1 do seu Plano Estratégico para o período 2018-2021, o qual incluía, entre outras medidas, "contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das

Nações Unidas, realizando auditorias específicas relacionadas com a boa governação do setor público”, o “impulso de auditorias operacionais” e a “realização de auditorias sob uma perspetiva ambiental”.

Veja a [INFOGRAFIA](#) e o [RESUMO](#) do Relatório