

### RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2023 -2ªS/SS

29/06/2023

Processo n.º 3/2022 – AUDIT

Relator: **Conselheiro Mário António  
Mendes Serrano**

AGENDA 2023 DA ONU / AUDITORIA COMBINADA / ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO 2018-2030 – PORTUGAL + IGUAL (ENIND) / IGUALDADE DE GÉNERO / OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) / ODS 5 / PLANO DE AÇÃO PARA A IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS / PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

**AUDITORIA AO SISTEMA DE PLANEAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO, REVISÃO E REPORTE DO ODS 5 – ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÉNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E RAPARIGAS**



## SUMÁRIO

### O que auditámos?

O TdC examinou o sistema de planeamento, implementação, monitorização, revisão e reporte do “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5) – “Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas”, que em Portugal se concretiza, essencialmente, através da Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 – “Portugal + Igual” (ENIND) e de dois dos Planos de Ação que a integram (Plano de Ação para a igualdade entre mulheres e homens e Plano de Ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica), e que tem como principal responsável a Comissão para a Igualdade de Género (CIG).

Tratou-se de uma auditoria combinada (desempenho e conformidade) cujo trabalho de auditoria incidiu no período de 2018 a 2021, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores (2022), examinando-se, relativamente ao ODS 5, os seguintes aspetos: planeamento e incorporação e respetivas metas nas políticas e planos de ação nacionais e sectoriais; conceção de uma estratégia integrada para a implementação, monitorização, revisão e reporte dos progressos; mecanismos de financiamento para realização das metas inerentes ao ODS 5; adoção de um conjunto de indicadores para aferir da realização das metas do ODS 5.

### **O que concluímos?**

A auditoria revelou que no final de 2022, e decorrido praticamente metade do período de implementação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), continua a inexistir informação que permita conferir, pelo menos, alguma compreensibilidade à implementação em Portugal dos ODS e dos resultados alcançados. O Tribunal de Contas (TdC) alerta que, caso de as entidades responsáveis não procederem agora a uma avaliação dos progressos obtidos e não introduzirem as medidas corretivas necessárias, brevemente já não terão tempo para o fazer de forma útil.

Salientam-se ainda as conclusões seguintes:

- Nem sempre foi assegurada de forma clara a integração dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos instrumentos de planeamento existentes, tanto a nível nacional como a nível sectorial, como fora preconizado no Relatório Nacional Voluntário apresentado por Portugal à ONU em 2017.
- Com exceção do portal do INE, na área estatística, não existe qualquer portal online/plataforma integrada dedicada à implementação dos ODS em Portugal e que divulgue a informação disponível sobre as políticas, as medidas, as estruturas de implementação, os recursos relevantes, as ações desenvolvidas e o progresso na implementação da Agenda 2030.
- A ENIND é considerada referência e roteiro na implementação em Portugal do ODS 5; por isso, deveria existir uma relação explícita entre as várias medidas específicas dos Plano de Ação e as diferentes metas daquele ODS; como tal não sucede, desconhecem-se as ações dos Planos que, em concreto, contribuem para a prossecução daquelas metas, o que dificulta o processo de monitorização e avaliação e a consequente tomada de medidas corretivas.

- A auditoria revelou insuficiência nos mecanismos de articulação entre as entidades e de transparência orçamental. Ao nível do Orçamento de Estado, não são identificados e nem sempre são assegurados os recursos financeiros necessários à implementação da ENIND. Também não se procede ao apuramento do custo total da Estratégia e dos planos.
- Na que respeita à implementação ao nível local da ENIND, verificou-se que existia um reduzido número de planos municipais para a igualdade, sobretudo quando comparados com o número de protocolos celebrados entre a CIG e os municípios.
- Não foram elaborados e entregues dentro dos prazos previstos os planos anuais execução, os relatórios intercalares e os relatórios finais de execução dos Planos de Ação 2018-2021; o mesmo sucedeu com as avaliações *ongoing* ou formativas dos Planos de Ação 2018-2021 e com as propostas de revisão dos Planos de Ação 2022-2025.
- Os relatórios intercalares dos diversos Ministérios não esclarecem quais as motivações e constrangimentos que inviabilizaram a prossecução de algumas das medidas, sendo que também não foi cumprida a data da entrega desses relatórios ao membro do Governo responsável pela área de cidadania e igualdade.
- Não foi atribuída qualquer responsabilidade formal para o desenvolvimento de indicadores ou monitorização dos ODS ao Instituto Nacional de Estatística (INE), embora seja a entidade que monitoriza os progressos da Agenda 2030 a nível estatístico. Dos 7 indicadores disponíveis para verificar o progresso do ODS 5 em Portugal, o INE apenas calcula 3, apresentando estes, na generalidade, um desenvolvimento favorável.

## O que recomendámos?

Na sequência destas conclusões, o TdC recomendou:

### A. Ao Governo, através da Secretaria de Estado da Igualdade e Migrações:

- Que defina, de forma sistemática, a correlação entre as metas e objetivos da igualdade de género e do combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica que constam dos diversos documentos de planeamento existentes com o grau de realização das metas do ODS 5;
- Que providencie para que sejam expressamente previstos os recursos e capacidades necessárias, nomeadamente os financeiros, para assegurar a realização das ações previstas nos diversos Planos de Ação da ENIND;

- Que defina, de forma clara e objetiva, as responsabilidades das várias entidades envolvidas na execução dos Planos de Ação da ENIND, nomeadamente no que respeita às medidas/indicadores de produto ali previstos;
- Que proceda à revisão do Estatuto dos Conselheiros Ministeriais para a Igualdade, de modo a colmatar as insuficiências ao nível da articulação com a CIG;
- Que faça a reavaliação do modelo de coordenação e implementação estabelecido para a Comissão de Acompanhamento da ENIND e para as Comissões Técnicas de Acompanhamento dos Planos de Ação, tendo em vista o aumento de eficácia na prossecução das suas atribuições;
- Que defina um modelo de monitorização e avaliação da ENIND (e do ODS 5), com os respetivos mecanismos de reporte, de forma a evidenciar as medidas, metas e ações planeadas e realizadas, o papel dos vários intervenientes e os recursos financeiros afetos.

#### **B. À Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género:**

- Que inclua, no planeamento e execução dos Planos de Ação, as observações identificadas nos relatórios de avaliação externa e independente, para garantir a eficácia, eficiência e economia das respetivas operações;
- Que defina, de forma unívoca e explícita, a relação entre as medidas específicas dos Planos de Ação e as diferentes metas do ODS 5 para que aquelas concorrem, de forma a conhecerem-se as ações que contribuem para a prossecução dessas metas;
- Que providencie de forma a obter informação atempada e direcionada que lhe permita aferir do grau de execução das medidas afetadas a cada Ministério e os motivos que estejam a inviabilizar a prossecução das mesmas;
- Que, enquanto entidade coordenadora, cumpra os prazos de elaboração e entrega dos planos e relatórios previstos na ENIND;
- Que tome as medidas necessárias a que sejam supridas, na elaboração dos próximos relatórios intercalares dos Planos de Ação, as deficiências que foram evidenciadas nos relatórios intercalares produzidos no primeiro período de implementação (2018-2021);
- Que divulgue, no final de cada ciclo de vigência dos Planos de Ação, os resultados atingidos nos indicadores de impacto e de resultado e as metas alcançadas;
- Que dinamize a atuação das autarquias quanto à elaboração de planos municipais para a igualdade e não discriminação e incremente o acompanhamento da intervenção dos municípios em termos de igualdade de género.

AVISO DE CONCURSO / BENEFICIÁRIOS /  
CANDIDATURAS / CENTRO DE DIA /  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA /  
CONTRATUALIZAÇÃO / CRECHE / ERPI /  
ESTRUTURA DE MISSÃO RECUPERAR  
PORTUGAL / INSTITUTO DA SEGURANÇA  
SOCIAL / IPSS / MARCOS / METAS / MOBILIDADE  
VERDE / NOVA GERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E  
RESPOSTAS SOCIAIS / PRR / RADAR SOCIAL /  
RESIDÊNCIA AUTÓNOMA / SERVIÇO DE APOIO  
DOMICILIÁRIO / VIATURAS ELÉTRICAS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 8/2023 -2ªS/SS**

**29/06/2023**

**Processo n.º 6/2022 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro Luís Filipe  
Cracel Viana**



**PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA:  
AUDITORIA À NOVA GERAÇÃO DE  
EQUIPAMENTOS E RESPOSTAS SOCIAIS**

## **SUMÁRIO**

O presente Relatório dá conta da primeira fase da auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, que incidiu sobre a execução até ao final de 2022, correspondendo a um investimento total de 440 milhões de euros, financiado em 417 milhões de euros pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e em 23 milhões de euros por verbas dos jogos sociais, cuja operacionalização e execução cabe ao Instituto da Segurança Social (ISS), até 31 de março de 2026.

O Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social não demonstrou ter existido uma avaliação *ex ante* das necessidades e um planeamento adequado que suportasse o desenho deste investimento. As evidências recolhidas não revelam os critérios que presidiram à distribuição do financiamento disponível entre as quatro medidas e as respostas sociais que concorrem para a

execução deste investimento público e ainda à definição dos objetivos, marcos, metas e prazos de execução, bem como o estudo dos impactos futuros deste investimento nas respostas sociais e na subsequente situação económico-financeira da Segurança Social.

O Tribunal verificou que no final de 2022 a execução financeira do investimento foi de cerca de 6% dos 440 milhões de euros correspondentes ao total do investimento, que se traduziram em 25 milhões de euros pagos aos beneficiários finais a título de adiantamento até ao final desse ano.

Registaram-se atrasos na operacionalização do investimento, em parte resultantes de adiamentos sucessivos na publicação dos Avisos de Abertura dos Concursos. A monitorização e o acompanhamento do investimento realizado por parte do MTSSS e da Estrutura de Missão Recuperar Portugal não assegurou o cumprimento de três dos quatro marcos nos prazos previstos, vencidos no final de 2022, e a mitigação dos riscos de execução identificados.

No final de 2022, o ISS tinha concluído a análise e contratualização dos dois primeiros concursos do investimento. No primeiro concurso contratualizaram-se apoios no valor de cerca de 35 milhões de euros para a aquisição de 1.402 viaturas elétricas para o apoio ao desenvolvimento da resposta social Serviço de Apoio Domiciliário, atingindo-se o objetivo definido. No segundo concurso firmaram-se 233 contratos de financiamento no valor de 213,7 milhões de euros para a criação e remodelação de lugares nas respostas sociais Creche, Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia, Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão e Residência Autónoma. Neste concurso o objetivo não foi alcançado, tendo sido contratualizados cerca de 68,1% (13.614 lugares) dos 20.000 lugares previstos.

O Tribunal concluiu que o sistema de controlo implementado não é eficaz e carece de melhorias, dado que não foi capaz de prevenir e detetar erros na análise e tratamento das candidaturas que comprometem a boa execução do investimento, salientando-se que:

- no primeiro concurso, foi incorretamente confirmado, em 350 candidaturas apresentadas, a não sujeição ao Código dos Contratos Públicos das Instituições Particulares de Solidariedade Social e equiparadas;
- no segundo concurso, verificou-se falta de transparência, coerência e uniformidade na análise das candidaturas, bem como incorreções que terão resultado na atribuição irregular de cerca 9,6 milhões de euros, ou seja, cerca de 4,5% dos apoios concedidos nesse concurso.

Tendo em particular atenção a operacionalização dos concursos subsequentes e a boa execução do investimento, o Tribunal formula um conjunto de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ao Instituto da Segurança Social e à Estrutura de Missão Recuperar Portugal no sentido da revisão dos contratos em que foram identificadas irregularidades, da adoção das medidas necessárias para suprir as insuficiências identificadas e da melhoria do sistema de monitorização e controlo do investimento.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 9/2023 -2ªS/SS**

**06/07/2023**

**Processo n.º 8/2023 – AUDIT**

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

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CERTIFICAÇÃO  
DA CONTA GERAL DO ESTADO /  
CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS / CONTA GERAL  
DO ESTADO / PROCESSO DE PREPARAÇÃO DA  
CONTA GERAL DO ESTADO / SEGURANÇA  
SOCIAL

**AUDITORIA AO PROCESSO DE PREPARAÇÃO  
DA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2023**

**SUMÁRIO**

Nos termos do art.º 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), cabe ao Estado organizar uma contabilidade orçamental para todas as suas receitas e despesas, uma contabilidade financeira para todos os ativos, passivos, rendimentos e gastos relevantes e preparar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa, as quais devem integrar a Conta Geral do Estado (CGE).



Conforme decorre do art.º 66.º da [LEO](#), o Governo deve apresentar, até 15 de maio de 2024, a CGE de 2023, a qual deve compreender, pela primeira vez, um conjunto completo de demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas a sujeitar a certificação do Tribunal de Contas, que a emite até 30 de setembro de 2024.

Atento o quadro normativo descrito, foi realizada uma auditoria tendo por principal objetivo concluir, com segurança razoável, se o processo de preparação da CGE de 2023 se encontra suficientemente desenvolvido, ou seja, se reúne as condições exigíveis, para habilitar à preparação de uma conta consolidada dos subsectores da administração central e da segurança social, como se de uma única entidade se tratasse, de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e com a [LEO](#).

A matéria objeto de auditoria foi apreciada à luz de práticas e experiências internacionais de referência, de idêntica natureza, em processos de transição para contabilidade em base de acréscimo e de preparação, pela primeira vez, de contas consolidadas ao nível do Estado.

Em síntese, observou-se que o processo de preparação da primeira CGE a sujeitar a certificação não se encontra suficientemente desenvolvido. Apesar dos desenvolvimentos concretos já alcançados no contexto da reforma das finanças públicas e da implementação da [LEO](#), subsistem insuficiências críticas quanto:

- *ao quadro concetual, normativo, contabilístico e metodológico de referência;*
- *aos sistemas e tecnologias de informação de suporte;*
- *à identificação e caracterização do perímetro da nova CGE;*
- *ao processo de consolidação de contas; e*
- *ao modelo de controlo interno e auditoria.*

---

Os constrangimentos mencionados, e uma vez decorrido cerca de metade do período de relato financeiro, são inultrapassáveis dentro do prazo estabelecido para a apresentação da CGE de 2023, dada a natureza e a profundidade das condições que ainda estão por assegurar, bem como a complexidade e morosidade da implementação das respetivas soluções necessárias.

O Ministro das Finanças e o Diretor-Geral do Orçamento reconhecem que, em função da cadência e conclusão de investimentos indispensáveis enquadrados no Plano de Recuperação e Resiliência, a primeira CGE suscetível de ser elaborada com os instrumentos previstos na [LEO](#) será a de 2026.

Assim, em sede de auditoria, concluiu-se pela impossibilidade de certificação da CGE de 2023, bem como das subsequentes contas relativamente às quais subsistam idênticas insuficiências.

Face à matéria apurada, o Tribunal recomendou ao Ministro das Finanças a promoção de mecanismos de gestão e controlo que imprimam um adequado ritmo de desenvolvimento do processo de preparação da CGE nos novos moldes, evitando novos desvios temporais.

Adicionalmente, recomendou à Assembleia da República e ao Governo a harmonização do prazo legal para a apresentação da CGE, a sujeitar a certificação, com as reais e indispensáveis condições para o efeito.

AUDITORIA DE RESULTADOS / AUTONOMIA CURRICULAR / BEM-ESTAR DOS ALUNOS / COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTRATAÇÃO E FORMAÇÃO DE DOCENTES / COVID-19 / DESPESAS DE EDUCAÇÃO / DIREÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO / EDUCAÇÃO / ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO / ESCOLA DIGITAL/ FUNDOS COMUNITÁRIOS/ ORÇAMENTO DO ESTADO / PANDEMIA / PLANO 21|23 ESCOLA+ / RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS / RECURSOS DAS ESCOLAS / SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO / TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

## RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 10/2023-2ªS/SS

13/07/2023

Processo n.º 13/2023-AUDIT

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



### PLANO INTEGRADO PARA A RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS 21|23 ESCOLA+

Reforço de recursos e gestão flexível, mas existem fragilidades que afetam a execução com eficácia

## SUMÁRIO

O presente Relatório dá conta da auditoria ao “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola+” (Plano 21|23) que foi uma das medidas adotadas para a recuperação das aprendizagens dos alunos dos ensinos básico e secundário, em resposta aos impactos da pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19). A auditoria teve como objetivo de examinar se existiam condições para a sua execução com eficácia do Plano 21|23.

O Plano 21|23, aprovado para vigorar nos dois anos letivos subsequentes, de 2021/22 e 2022/23, integrou um portefólio de 51 ações e disponibilizou os meios e recursos para atuação em áreas de incidência prioritária. Em função dos diferentes contextos e necessidades, as escolas selecionavam as ações mais relevantes e aplicavam os recursos com flexibilidade.

O reforço dos recursos é reconhecido na comunidade educativa, mas existiram insuficiências na definição do Plano 21|23, como prioridades pouco claras, insuficiente afetação de recursos, excessivo número de ações e inexistência de metas e de indicadores para efeitos de monitorização e avaliação.

No que respeita ao financiamento intervieram os fundos europeus (com comparticipação nacional) na maioria das ações e o Orçamento do Estado em duas, mas o Programa Orçamental para a Educação não apresentava informação global nem detalhada sobre as verbas afetas ao Plano 21|23 e/ou às suas ações, o que era insuscetível de ser suprido através das diversas entidades envolvidas na execução, onde residia, disseminada, a informação financeira.

O princípio da transparência orçamental ficou, assim comprometido, e não foi possível apreciar o esforço financeiro efetuado.

Quanto à execução, observou-se que, com referência a 2021/22, foram concluídas sete ações, mas a maioria encontrava-se em curso, existindo constrangimentos como o ensino presencial intermitente, o isolamento de milhares de alunos e docentes e as limitações de recursos humanos e financeiros.

Na monitorização e avaliação do Plano 21|23, da responsabilidade da Comissão de Acompanhamento, interveio uma rede de entidades que asseguraram o apoio e acompanhamento do trabalho das escolas, porém, existiram fragilidades que impossibilitaram uma panorâmica global e integrada da monitorização, relacionadas com a insuficiência de informação, designadamente no site Escola + e nos relatórios de monitorização. Outros aspetos críticos relacionavam-se, essencialmente, com o diagnóstico e a avaliação limitados que, associados à inexistência de um sistema de recolha de informação para aferir e comparar resultados antes e após a implementação das ações, com validade e fiabilidade, não permitiam saber se e quando seriam recuperadas as aprendizagens mais comprometidas.

Em síntese, concluiu-se que os recursos das escolas foram reforçados, mas face às fragilidades relacionadas com a informação financeira e com a monitorização e avaliação, no segundo e último ano de vigência do Plano 21|23, ainda não estavam reunidas condições para a sua execução com eficácia.

O prazo de execução do Plano 21|23, de apenas dois anos, a limitação de recursos humanos e os desafios decorrentes de fatores sociais e da educação inclusiva, levaram a que as várias entidades envolvidas no seu acompanhamento, execução e avaliação suscitassem a necessidade do prolongamento da sua vigência, destacando-se, nesse sentido, a recomendação da Assembleia da

República ao Governo. O Ministro da Educação anunciou estar, então, em curso a preparação da próxima edição do Plano de Recuperação das Aprendizagens, para o ano letivo de 2023/24.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações ao Ministro da Educação no sentido de: **a)** Serem colmatadas as insuficiências da informação financeira e da monitorização e avaliação; **b)** Ser conferida transparência e detalhe ao Programa Orçamental evidenciando as verbas afetas ao Plano 21|23.

**RELATÓRIO DE  
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE  
CONTAS N.º 4/2023-2ªS/SS**

**29/06/2023**

**Processo n.º 1/2021-VEC**

**Relator: Conselheira Maria da  
Luz Carmezim**

ADJUDICAÇÃO / AQUISIÇÃO DE BENS /  
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUTORIZAÇÃO DE  
DESPESAS / DEPÓSITO BANCÁRIO / DESPESA  
COM PESSOAL / ESTABELECIMENTO ESCOLAR  
/ EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INVENTÁRIO /  
PRESTAÇÃO DE CONTAS / RECONCILIAÇÃO  
BANCÁRIA / REGISTO CONTABILÍSTICO /  
REMUNERAÇÕES / SALDOS / SISTEMA DE  
CONTROLO INTERNO

**AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DO BAIRRO PADRE CRUZ – LISBOA – EXERCÍCIO DE 2019**

**SUMÁRIO**

- 1.** O AEBPC é um estabelecimento escolar que se rege pelo RAAG, que dispõe, para o seu funcionamento, dos seguintes órgãos: CG, Diretor, Conselho Pedagógico e CA.
- 2.** Em 2019 não existiam, em vigor, despachos de delegação de competências, pelo que todas as despesas e pagamentos deveriam ser autorizadas pelo CA.
- 3.** O CA e o CG deveriam reunir com periodicidade mensal e trimestral, respetivamente, devendo ser lavradas atas dessas reuniões. No entanto, verificou-se que não existe evidência de as reuniões terem sido realizadas com a periodicidade estabelecida e que as atas não se encontram numeradas

sequencialmente, apresentam incongruências entre as datas das reuniões e a numeração atribuída e não se encontram paginadas sequencialmente.

4. O AEBPC contava com 114 trabalhadores, docentes e não docentes. A sua atividade educativa contempla um total de 664 alunos inscritos no ano letivo 2018/2019, onde se incluem 58 alunos com necessidades especiais educativas.
5. O AEBPC aplica o SNC-AP desde 2018 e utiliza a aplicação informática CONTAB-SNC-AP para o registo das suas operações contabilísticas. A prestação de contas de 2019 foi organizada e apresentada nos termos da [Instrução n.º 1/2019-PG](#).
6. A conta apresentada ao Tribunal não foi instruída com todos os documentos previstos na Instrução mencionada e a informação prestada nos diversos mapas económico-financeiros e de execução orçamental evidencia incoerências e discrepâncias que o CA e os responsáveis não esclareceram nem justificaram durante o trabalho de auditoria, nem em sede de contraditório.
7. O Sistema de Controlo Interno ao nível administrativo e contabilístico evidenciou pontos fortes e outros que carecem de melhoria, concluindo-se que o mesmo é deficiente uma vez que os procedimentos e métodos organizativos não garantem níveis de segurança e de fiabilidade adequados.
8. O balanço de 2019 do AEBPC evidencia um ativo de 2.713,59€, composto exclusivamente por “caixa e depósitos”, um passivo de 483,47€, correspondente a adiantamentos de “clientes, contribuintes e utentes”, e um património líquido de 2.230,12€.
9. Em 2019, foi adquirido material de informática, no montante total de 2.113,46€, que foi registado como gasto no exercício ao invés de ser considerado AFT.
10. Não foi obtida evidência de os AFT detidos pelo Agrupamento se encontrarem cadastrados e inventariados de per si ou em grupos de bens, e de os bens se encontrarem etiquetados, o que indicia o incumprimento do CC2.
11. Não existe evidência de serem elaboradas mensalmente reconciliações bancárias sendo apenas apresentadas as reconciliações de dezembro de 2019. Por outro lado, não foi possível identificar, nos extratos bancários dos primeiros dois meses de 2020, os movimentos em trânsito constantes das referidas reconciliações bancárias.
12. O CA do Agrupamento deliberou pela criação de um FM não tendo sido obtida evidência de ter sido elaborado e aprovado o respetivo Regulamento, com as regras necessárias à sua constituição e funcionamento. A conta bancária associada ao FM não se encontra refletida na contabilidade.

13. Não foi possível apurar a natureza do registo na rubrica “outras variações do património líquido”, não tendo sido esclarecida em sede de contraditório pelos responsáveis notificados.
14. A demonstração de resultados evidencia um total de rendimentos de 3.196.633,39€ e de gastos de 3.194.403,27€, originando, assim, um resultado líquido de 2.230,12€.
15. Nas demonstrações orçamentais é evidenciado um SGA que ascende a 74.786,36€, dos quais 24.672,19€ corresponde a saldo orçamental e 50.114,17€ a OT. Do saldo orçamental, apenas se obteve prova da entrega ao Estado de 2.005,58€, relativo às receitas próprias de dezembro, tendo ficado por entregar 22.666,61€.
16. Na DDORC, o registo da devolução do saldo de operações orçamentais de receitas próprias (18.393,84€) afigura-se incorreto, uma vez que o AEBPC apenas se encontra obrigado à devolução ao Estado dos saldos de operações orçamentais oriundos de receitas gerais do OE.
17. Em 2019, a execução orçamental da receita ascendeu a 3.196.633,39€, constituída essencialmente por Transferências correntes (97,50%), Outras receitas correntes (1,54%) e Vendas de bens e serviços (0,85%). A execução orçamental da despesa apresentou um total de 3.194.403,27€, composta essencialmente por Despesas com pessoal (94,28%).
18. Relativamente às OT conclui-se o seguinte:
  - a) As contas de OT da classe zero, no BA do mês 14, não foram encerradas conforme preconizado na FAQ n.º 6 da CNC, situação regularizada em 2020;
  - b) Foram identificadas incongruências entre o mapa de OT e os BA 13 e 14, nomeadamente quanto ao saldo inicial e ao total de pagamentos;
  - c) No BA 13 e no mapa das OT, o saldo das contas 07.1.5/07.2.5 referente às receitas próprias - duplo cabimento (32.309,88€), não coincide com o montante certificado pelo IGeFE (34.315,46€), verificando-se uma diferença de 2.005,58€;
  - d) O saldo final de 483,47€ evidenciado no mapa de OT, relativo ao saldo da conta “cartões” não coincide com o apuramento obtido através das listagens extraídas do sistema informático (987,44€);
  - e) O mapa DDORC, nas linhas relativas às OT, quer na receita quer na despesa, apresentam o montante total na coluna dos “Fundos Alheios”, quando deveria ser preenchida parcialmente nas colunas “Receitas Gerais” (FF119), “RP - Receitas Próprias” (FF123 e FF129) e “Fundos Alheios”, conforme a sua proveniência.

19. Na receita detetaram-se diversas situações que dificultaram a sua verificação e compreensão, tais como, arquivo incompleto, documentos sem identificação do respetivo registo contabilístico e registo de receita em CE diferente daquela a que respeita.
20. Foram identificados depósitos bancários para os quais não se obteve evidência do seu registo contabilístico como receita, num total de 8.934,39€.
21. Não foi obtida evidência da entrega na tesouraria do Estado das transferências recebidas da DGEstE (3.743,87€), bem como a receita própria arrecadada no período de agosto a dezembro de 2019 (11.491,17€).
22. Na CE 08.01.99 – Outras Receitas Correntes, foi registado em 2019, o montante de 49.126,73€, com a descrição “saldo 2017 ASE”, relativo a saldos de 2017 que, no final de 2018, transitaram como OT, para a qual não se obteve evidência da sua entrega na tesouraria do Estado.
23. Relativamente às despesas com pessoal, apurou-se que o processo de controlo de assiduidade do PD e PND é efetuado manualmente e que a revisão do processamento de vencimentos e outros abonos, é efetuado pela Coordenadora Técnica, inexistindo uma adequada segregação de funções.
24. No âmbito da análise ao processamento e pagamento de vencimentos verificaram-se fichas individuais desatualizadas, entregas fora de prazo e falta de pagamento de descontos em vencimentos, incorreto enquadramento de alguns docentes no regime da SS, guias de valor diferente dos processamentos e respetivo pagamento, diferenças entre o total das remunerações declaradas à SS e o valor apurado no mapa de vencimentos e, ainda, entre o pagamento à CGA e o valor apurado no mapa de vencimentos.
25. Não foram obtidas evidências da entrega da totalidade dos descontos (Sindicatos, ADM, ADSE, CPME e penhoras), e foram identificados casos de entrega de descontos em data posterior a 31/12/2019, que não foram refletidos no balanço.
26. Nos documentos de despesa de aquisições de bens e serviços, de capital e relativos a transferências, identificaram-se as seguintes situações:
  - a) Contabilização dos documentos de despesa e de pagamentos é muitas vezes efetuada de forma agregada, e não à medida da ocorrência das operações;
  - b) Documentos em arquivo não evidenciam a CE considerada no sistema informático;

- c) Documentos registados em determinada FF e pagos através de conta bancária diferente daquela fonte, e documentos registados no sistema por um valor diferente do documento de suporte;
  - d) Registo contabilístico dos documentos efetuado à posteriori e não quando as transações ocorrem, o que origina registos de pagamentos em data anterior à data da fatura e/ou com antecedência superior a 15 dias face à data em que o pagamento se efetivou;
  - e) Registo incorreto, em despesas correntes, da totalidade das aquisições de bens de capital relativas a equipamentos informáticos e uma parte referente a mobiliário.
27. O fornecimento de bens de pastelaria e pão são efetuados de forma permanente pelos fornecedores “Confeitaria Elvina, Lda.” e “Panificadora Modelo de Carnide, Lda., e não se obteve evidência de terem efetuado, periodicamente, consulta ao mercado, em consonância com o princípio da concorrência e da transparência.
28. Nas atas das reuniões do CA identificou-se um conjunto de 14 adjudicações, sendo que, por vezes, os valores das autorizações das adjudicações não coincidem com a despesa efetivamente paga e não fazem referência ao tipo de procedimento.
29. Foram realizados pagamentos ilegais, da responsabilidade do Diretor do Agrupamento, no montante de 12.373,07€, correspondentes à execução de adjudicações, através de ajuste direto ou consulta prévia, que não foram objeto de publicação na plataforma Base.Gov.
30. Despesa ilegal, no valor de 16.593,72€ e pagamentos ilegais, no montante de 4.685,57€, relativos à execução de um contrato não reduzido a escrito, da responsabilidade do CA.
31. Foi realizada despesa ilegal, no montante de 124.111,47€, resultante da ausência de prévia autorização pelo órgão com competência para o efeito, sendo responsável o CA do Agrupamento. Foram, também, realizados pagamentos ilegais, no valor de 130.173,40€, por terem sido autorizados pelo Diretor, sem que tenha competência legal para o efeito.
32. Com efeito, é da competência do CA a autorização para a realização das despesas e respetivos pagamentos, não havendo evidência de tais autorizações nas atas de reuniões do CA, nem de as mesmas serem concedidas casuisticamente dos documentos de despesa. Também não se identificaram nas atas de reuniões do CA, deliberações de ratificação de atos que eventualmente tenham sido praticados por parte de algum dos membros do CA, designadamente do Diretor.
33. Foram identificados registos de cabimentos efetuados de forma global ao invés de registos individualizados, o que dificulta o respetivo controlo.

ASSOCIAÇÃO PÚBLICA PROFISSIONAL /  
CONTRATO DE FORNECIMENTO / CONTRATO  
DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO  
ESCRITO / DESLOCAÇÃO EM SERVIÇO /  
FATURAÇÃO / FUNDO DE MANEIO /  
INVENTÁRIO / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / QUOTA / SISTEMA  
DE CONTROLO INTERNO / VENDAS

**RELATÓRIO DE  
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE  
CONTAS N.º 5/2023-2ªS/SS**

**16/11/2023**

**Processo n.º 4/2021-VEC**

**Relator: Conselheira Maria da  
Luz Carmezim**



**ORDEM DOS MÉDICOS VETERINÁRIOS  
EXERCÍCIO DE 2020**

## **SUMÁRIO**

- 1.** A Ordem dos Médicos Veterinários é uma associação pública profissional, pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e sujeita a tutela do membro do Governo responsável pela área da agricultura, que se rege pelo regime jurídico das associações públicas profissionais, pelo seu Estatuto e, subsidiariamente, pelas normas e princípios que regem os institutos públicos.
- 2.** Abrange o continente e as regiões autónomas e encontra-se estruturada organicamente em cinco delegações regionais: Norte, Centro, Sul, Madeira e Açores.

3. Tem como atribuições, para além de outras, a defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços médicos-veterinários, nomeadamente a defesa da saúde pública através da salvaguarda e promoção da saúde, do bem-estar animal e da segurança alimentar.
4. Em 31 de dezembro de 2020 a OMV contava com seis colaboradoras, sendo duas contratadas a uma empresa de trabalho temporário e apenas uma com formação superior. Os serviços de contabilidade encontram-se contratualizados a uma empresa privada.
5. Não obstante a OMV dar cumprimento ao disposto nos seus Estatutos quanto à elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão, a aprovação do orçamento único e dos orçamentos regionais pode ser melhorada se for acompanhada dos respetivos documentos de suporte e se o texto das atas for mais rigoroso quanto à referência dos documentos em análise e respetivos anexos.
6. A contabilidade está organizada de acordo com a NCFR-ESNL e a conta foi apresentada ao TC de acordo com a [Instrução n.º 1/2019-PG](#), identificando-se algumas deficiências e incorreções que ainda podem ser supridas através da correção dos documentos remetidos ou da remessa dos que estão em falta.
7. A conta de 2020 foi sujeita a Certificação Legal de Contas, tendo sido emitida uma opinião sem reservas e ênfases, e foi, também, objeto de parecer favorável do conselho fiscal, que emitiu recomendações no que concerne ao Fundo de Reserva e à otimização dos valores de caixa.
8. O sistema de controlo interno foi avaliado como regular decorrente da existência de pontos que carecem de melhorias, designadamente resultantes da falta de regulamentos para o fundo de maneio e de normas escritas sobre o controlo e inventariação dos ativos.
9. O Balanço de 2020 da OMV evidencia um ativo de 2.114.223,08€, constituído essencialmente por “caixa e depósitos bancários” (73,79%), “outros ativos correntes” (12,66%) e “ativos fixos tangíveis” (9,82%). O ativo apresenta um aumento de 10,75% face ao ano anterior e de 25% em relação a 2018.

10. O passivo ascende a 204.693,95€ e corresponde apenas a passivo corrente, no qual se salienta a rubrica de “diferimentos” que representa 63,17%. O fundo patrimonial totalizou 1.909.529,13€, constituído essencialmente por “resultados transitados”, e registou um aumento de 12% face ao ano anterior e de 23% em relação a 2018.
11. As respostas obtidas à circularização de saldos de terceiros não evidenciam divergências materialmente relevantes.
12. A rubrica do AFT mais significativa é a relativa a “edifícios e outras construções”, que resultou, sobretudo, da aquisição do edifício da delegação do Norte em 2005, através de um contrato de locação financeira por 15 anos, e de benfeitorias em edifícios alheios cuja depreciação deveria ter sido adequada ao período de utilização dos edifícios.
13. Não existe evidência de ter sido implementado um adequado sistema de inventariação e controlo do equipamento básico e administrativo, situação que foi ultrapassada em 2021.
14. A Ordem não reflete no balanço os valores das quotas em dívida de “associados”. Apenas procede à faturação no momento do pagamento da quota, situação que não reflete na contabilidade o valor atualizado das quotas em dívida e inviabiliza a criação de eventuais imparidades, com reflexo nos resultados através da sobrevalorização nas demonstrações financeiras.
15. Encontra-se em curso a cobrança coerciva de quotas em dívida, vencidas a partir de 2016, através da entrega de certidões de dívida na Autoridade Tributária.
16. A OMV dispõe de fundos de maneo, por cada conselho regional e na sede, não existindo evidência de ter sido aprovada a sua constituição, de terem sido designados os respetivos responsáveis e de ter sido aprovado um regulamento que estabeleça as regras para a constituição, reposição, utilização e liquidação, incluindo, entre outras, a definição da natureza das despesas elegíveis.
17. Em 2020, os rendimentos da OMV ascenderam a 1.397.488,06€ e os gastos a 1.193.407,36€, com um resultado de 204.080,70€. Os “resultados operacionais” registam um acréscimo de 33% e os “resultados líquidos” um aumento de 35% face ao ano anterior.

18. A rubrica com maior peso nos rendimentos (98%) é a relativa a “vendas e serviços prestados”, que registou uma diminuição de 9% face ao ano anterior, e é constituída, na sua maioria, por quotizações, vinhetas/boletins sanitários/receituário e o programa cheque veterinário. Nos gastos os itens mais significativos são os “fornecimentos e serviços externos” (86%) e os “gastos com o pessoal” (8%).
19. Verificaram-se despesas de deslocações, estadas e transportes em desconformidade com os procedimentos estabelecidos, sobretudo pela ausência de evidências de registos formais de autorização, validação e conferência e pela inexistência de relatórios mensais de monitorização.
20. Os indicadores económico-financeiros evidenciam uma elevada capacidade da OMV em satisfazer os seus compromissos a curto prazo (liquidez), gerar rendimentos, baixa dependência financeira de capitais alheios, sendo os seus ativos financiados pelo seu fundo patrimonial, apresentando elevada capacidade de pagar os seus compromissos (solvabilidade).
21. Estando sujeita ao âmbito de aplicação do CCP a Ordem deu, em termos gerais, cumprimento ao mesmo, designadamente aos princípios da transparência e da publicidade, tendo procedido à contratação de serviços para a utilização da plataforma eletrónica AcinGov.
22. Nos procedimentos com contratos reduzidos a escrito foi evidenciado o clausulado legalmente previsto como obrigatório e foi nomeado o gestor de contrato, apesar de não ter sido demonstrada a atividade por este desenvolvida, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 290.º-A do CCP.

## RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES DE CONTROLO N.º 2/2023-2ªS/PL

13/07/2023

Processo n.º 2/2023-OAC

Relatores: Conselheira Ana  
Margarida Leal Furtado e  
Conselheiro Mário António Mendes  
Serrano

AGENDA 2030 / GOVERNAÇÃO /  
INDICADORES DE DESEMPENHO / MEDIDAS  
DE POLÍTICA PÚBLICA / OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ATÉ 2022)



### SUMÁRIO

#### É URGENTE REFORÇAR AÇÕES DIRECIONADAS A ALGUNS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM VISTA À IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030

O Tribunal concluiu que, até ao final de 2022, volvido cerca de metade do horizonte temporal de implementação da Agenda 2030, Portugal apresenta, na maioria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um desempenho acima da média da UE. Porém, existem ainda indicadores relevantes que sinalizam a necessidade de ações reforçadas. É o caso da redução das Desigualdades (ODS 10), da Erradicação da Fome (ODS 2), da Saúde de Qualidade (ODS 3), da Indústria, Inovação e Infraestruturas (ODS 9), das Cidades e Comunidades Sustentáveis (ODS 11) e da Produção e Consumo Sustentáveis (ODS 12). Ao nível dos ODS definidos como prioritários pelo Governo português são identificadas áreas cujos desenvolvimentos, aquém do desejado, reforçam a urgência nas medidas a tomar.

Estas conclusões resultam do relatório do Tribunal que apreciou de que forma foi assegurada até 2022 a governação da Agenda 2030 – assente em 17 ODS e 169 metas a alcançar até 2030<sup>1</sup> – identificando ainda desafios na prossecução desta Agenda, com recurso a indicadores adotados ao nível internacional e aos resultados de 21 relatórios de auditoria aprovados pelo Tribunal.

Ao nível da governação concluiu-se que:

- o modelo institucional vigente até 2022 não garantiu a definição de responsáveis e de planos de implementação que incluíssem a discriminação de políticas, medidas e recursos necessários à prossecução das metas, bem como as ações corretivas no âmbito da monitorização;
- a atividade de coordenação geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (em articulação com o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas), bem como a dos ministérios coordenadores dos ODS e da rede de pontos focais centrou-se na circulação de informação, visando, sobretudo, a preparação dos Fóruns Políticos de Alto Nível da ONU e a divulgação de eventos.

Só em 2023 foi aprovado um novo modelo institucional que determina a transição da coordenação para a Presidência do Conselho de Ministros, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e a constituição de um órgão responsável por monitorizar e avaliar a implementação dos ODS, indo ao encontro das recomendações formuladas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2018 e de 2020.

No que respeita à incorporação dos ODS no desenho das políticas públicas, como preconiza a Agenda 2030, verificou-se que o alinhamento dos documentos de planeamento com os ODS carece de melhorias, especialmente ao nível na definição das estratégias setoriais, uma vez que, dos 54 documentos de planeamento analisados, apenas três se encontram estruturados com inclusão dos ODS e respetivas metas. Por sua vez, a promoção dos ODS e o envolvimento dos *stakeholders* baseou-se em iniciativas pontuais, sem existir um plano que garantisse a sua promoção de forma sistemática e periódica.

Os Orçamentos de Estado e as Contas Gerais do Estado não identificam os recursos financeiros alocados a cada um dos ODS. Essa quantificação restringiu-se à ajuda pública ao desenvolvimento.

Ao nível da monitorização da implementação dos ODS, esta permanece limitada aos indicadores estatísticos publicados nos relatórios anuais do Instituto Nacional de Estatística. Porém, as metas da

---

<sup>1</sup> Conforme plano universal adotado pelos países da ONU em 2015.

Agenda 2030 não foram adaptadas à realidade nacional, o que compromete uma avaliação relevante e específica para o caso português.

Nesta avaliação assinalam-se áreas cuja evolução ficou aquém do desejado, mesmo ao nível dos seis ODS definidos por Portugal como prioritários. É o caso particular dos indicadores referentes ao desempenho dos alunos em leitura, matemática e ciências (ODS 4 – Educação de Qualidade), da ocupação dos cargos de gestão por mulheres (ODS 5 – Igualdade de Género) e de sete dos nove indicadores relativos ao ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestruturas, sobretudo quanto às emissões atmosféricas da indústria e ao pedido de patentes. Evidencia-se ainda um retrocesso na convergência com a média da UE, medida através do PIB per capita e do rendimento disponível bruto das famílias per capita, indicativo de atrasos quanto ao ODS 10 – Reduzir as Desigualdades. Ao nível da Ação Climática (ODS 13), Portugal apresenta uma situação mais favorável face à média da UE, com exceção das perdas económicas por habitante e da contribuição para as despesas no âmbito do clima. Por sua vez, o compromisso nacional de proteger 30% das áreas marinhas até 2030 (ODS 14 – Proteger a Vida Marinha) permanece de difícil concretização.

O relatório conta ainda com uma síntese dos principais resultados de 21 auditorias desenvolvidas pelo Tribunal, no âmbito de programas e medidas de política pública que contribuem, direta ou indiretamente, para os objetivos e metas da Agenda 2030.

