

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 16/2023 -2ªS/PL

21/12/2023

Processo n.º 11/2019 – AUDIT

Relator: **Conselheiro José Manuel Santos Quelhas**

***“com declaração de voto”**

AVIAÇÃO CIVIL / CONTRATO DE CONCESSÃO
/ CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS / PRIVATIZAÇÃO / SERVIÇO
PÚBLICO AEROPORTUÁRIO



PRIVATIZAÇÃO DA ANA

SUMÁRIO

A ANA – Aeroportos de Portugal, SA é a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em dez aeroportos situados em Portugal Continental (Lisboa, Porto, Faro e Beja), na Região Autónoma dos Açores (Ponta Delgada, Santa Maria, Flores e Horta) e na Região Autónoma da Madeira (madeira e Porto Santo), sendo a respetiva entidade gestora aeroportuária. O quadro jurídico geral desta concessão foi estabelecido no [Decreto-Lei n.º 254/2012](#) e foi complementado pelos contratos de concessão, por 50 anos, celebrados em 14/12/2012 (Portugal Continental e Açores) e em 10/09/2013 (Madeira).

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de privatização da ANA (de 07/09/2012 a 22/10/2013) para examinar, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviços público aeroportuário, se essa privatização salvaguardou o interesse público, através do cumprimento dos seus objetivos. As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ O Estado decidiu a venda integral da ANA, em contexto adverso (com urgência, em situação recessiva), enquanto a maioria dos países da União Europeia manteve a participação no capital social das entidades gestoras aeroportuárias. A urgência em concluir a privatização fez iniciar e aprovar o respetivo processo sem todas as condições necessárias à sua regularidade, transparência, estabilidade, equidade e maximização do encaixe financeiro. Agravando os riscos destes desfasamentos, a avaliação intempestiva da ANA não supriu a sua falta de avaliação prévia, que era legalmente exigível. O Estado concedeu à VINCI os dividendos de 2012, quando a gestão ainda era pública, e suportou o custo financeiro da ANA para cumprir o compromisso assumido no contrato de concessão, tendo o preço da privatização (1.127,1M€) sido 71,4M€ inferior ao oferecido e aceite (1.198,5M€).
- ◆ O Estado privilegiou o potencial encaixe financeiro com a venda da ANA, no curto prazo, em detrimento do equilíbrio na partilha de rendimentos com a concessão de serviço público aeroportuário, no longo prazo. As disposições sobre a regulação económica da concessão transitaram, durante o processo de privatização, da lei aplicável para o contrato, fragilizando a regulação e com prejuízo para a estabilidade processual e para a transparência e publicidade daquelas. A privatização da ANA comportou a concessão de um monopólio fechado por 50 anos num setor estratégico para a economia do país, com desperdício da oportunidade de introduzir os benefícios da concorrência.
- ◆ As desconformidades e inconsistências detetadas no exame do Relatório previsto no artigo 13.º do Caderno de Encargos, para as quais a Parpública não tem explicação, são graves e revelam risco material de falta de fidedignidade de documentação processual que foi determinante para a escolha do comprador. A falta de controlo público evidenciada no processo de privatização da ANA (e impulsionada pela urgência da sua concretização em contexto já de si adverso) prolongou-se durante a primeira década da ANA privada, nomeadamente devido à falta de acompanhamento apropriado da gestão dos contratos de concessão de serviço público aeroportuário e à falta de controlo da receita pública proveniente da concessão de serviço público, deficiências para as quais o Tribunal alertou e recomendou medidas para a suprir que continuam por implementar. Por isso, reitera-se: Importa que o

reconhecimento das funções do Tribunal de Contas, nomeadamente através de solicitações da Assembleia da República para realizar auditorias, seja extensivo ao acolhimento das recomendações formuladas para corrigir as deficiências detetadas através das auditorias realizadas.

- ◆ Em suma, face ao regime legal aplicável e aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário celebrados com o Estado Português, a privatização da ANA não salvaguardou o interesse público, por incumprimento dos seus objetivos. Com efeito, a verificação da materialidade ou, mesmo, a materialização dos principais riscos identificados pela auditoria faz concluir: Não ter sido maximizado o encaixe financeiro resultante da alienação das ações representativas do capital social da ANA; Não se ter verificado o reforço da posição competitiva, do crescimento e da eficiência da ANA, em benefício do sector da aviação civil portuguesa, da economia nacional e dos utilizadores e utentes das estruturas aeroportuárias geridas pela ANA; Não ter sido minimizada a exposição do Estado Português aos riscos de execução relacionados com o processo de privatização, não se tendo assegurado que o enquadramento deste processo protegeria cabalmente os interesses nacionais.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2024 -2ªS/SS**

18/01/2024

Processo n.º 10/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheira Maria dos
Anjos Capote**

ACCOUNTABILITY / ADMINISTRAÇÃO LOCAL /
AUDITORIA DE RESULTADOS / COESÃO
TERRITORIAL / DESCENTRALIZAÇÃO DE
COMPETÊNCIAS / EDUCAÇÃO / FINANCIAMENTO
/ FUNDO DE FINANCIAMENTO DA
DESCENTRALIZAÇÃO / FUNDO SOCIAL
MUNICIPAL / LEI-QUADRO DA
DESCENTRALIZAÇÃO / MUNICÍPIOS / REGIME
FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

**AUDITORIA À DIMENSÃO FINANCEIRA DO
PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE
COMPETÊNCIAS (2022)**

SUMÁRIO



O presente Relatório contém os resultados da Auditoria que foi efetuada ao processo de descentralização de competências inaugurado pela Lei-Quadro da descentralização ([Lei n.º 50/2018](#), de 16.08).

Trata-se de uma reforma estrutural que urgia implementar e que se pretende aprofundar, sendo a sua concretização evolutiva, dinâmica e complexa que pode dar origem a mudanças substanciais na distribuição de competências e recursos entre os níveis de administração, passando as entidades que compõem a administração local a ter cada vez mais importância na prestação dos serviços públicos.

Partindo da vertente eminentemente financeira, e sem prescindir de uma análise ao respetivo quadro legal e regulamentar, a Auditoria examinou a *adequabilidade* das verbas financeiras colocadas à disposição dos municípios no ano de 2022 e a qualidade dos procedimentos de *monitorização*, *coordenação* e *acompanhamento*.

A análise efetuada aos diplomas legais conclui que existe falta de clareza quanto às normas que definem o financiamento das competências descentralizadas, sendo algumas dessas normas insuficientes, atendendo à remissão para posterior regulamentação (em alguns aspetos, ainda por concretizar).

A Auditoria observa que o Regime Financeiro das Autarquias Locais, para além de ser pouco concretizador quanto ao financiamento do processo de descentralização, não contribuiu para uma perceção clara das regras, designadamente na equação ‘competência ⇒ financiamento’, atendendo a que promove a existência paralela de instrumentos financiadores das competências descentralizadas – o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e o Fundo Social Municipal (FSM) – pelo que se conclui pela necessidade de aperfeiçoamento ou revisão dessas regras.

São, também, apontadas vulnerabilidades substanciais na simplificação, monitorização, coordenação e acompanhamento do processo, tendo sido recolhidas as seguintes evidências, em 2022:

- face à informação disponibilizada, existiu subfinanciamento de algumas competências descentralizadas – muito embora tenha ocorrido um reforço de verbas em 2023 – e situações em que não foram respeitadas normas dos diplomas setoriais que estabeleciam critérios de cálculo dos valores;
- a descentralização não foi objeto de uma monitorização permanente e global dos recursos financeiros envolvidos devido à incapacidade em produzir informação quantitativa e qualitativa completa e detalhada, algo que responsabiliza quer a administração central quer a administração local.
- o processo gerou trâmites burocráticos redundantes, necessitando de um trabalho de simplificação no fluxo de tarefas administrativas;
- existiram lacunas na coordenação e acompanhamento do processo.

Tendo em conta os resultados apurados, a Auditoria recomendou ao Governo e à Assembleia da República o aperfeiçoamento das disposições relativas ao financiamento da descentralização e a avaliação da introdução na lei de instrumentos ou mecanismos perequacionais, atenta a heterogeneidade dos municípios e atentos os objetivos da coesão territorial.

Entre outras recomendações relacionadas com a produção e prestação de informação financeira robusta, o Relatório recomenda ainda ao Governo que acresça transparência quanto ao apuramento das transferências a efetuar através do FFD e sua articulação com o FSM.

Os municípios são também genericamente visados nas recomendações no sentido de adequarem os seus sistemas operativos às exigências de reporte da informação financeira, designadamente a relacionada com a descentralização.

ABANDONO ESCOLAR PRECOCE / AUDITORIA DE SEGUIMENTO / CONCEITO DE ABANDONO / DEVER DE MATRÍCULA E DE FREQUÊNCIA / E360 / ESCOLAS / ESTRATÉGIA GLOBAL / FUNDOS EUROPEUS / INDICADORES / INTEROPERABILIDADE / MAPEAMENTO DO ABANDONO / MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA // MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO / ORÇAMENTO DO ESTADO / PROGRAMA ORÇAMENTAL / RECOLHA DE DADOS / RECOMENDAÇÕES / RISCO DE ABANDONO / SISTEMAS DE CONTROLO / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO / TRANSPARÊNCIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2024 -2ªS/SS

14/03/2024

Processo n.º 19/2023 – AUDIT

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



AUDITORIA DE SEGUIMENTO - RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA “ABANDONO ESCOLAR PRECOCE”

SUMÁRIO

O Relatório respeita à auditoria de seguimento das seis recomendações formuladas no [Relatório n.º 10/2020 – 2.ª S.](#), a saber:

- Definição de uma estratégia global para o combate ao Abandono que integre uma estrutura de monitorização e avaliação;

- Definição clara e inequívoca dos conceitos de abandono e de risco de Abandono e dos respetivos indicadores no sistema de ensino nacional;
- Mapeamento do Abandono, com detalhe a nível nacional, regional e local;
- Interoperabilidade dos sistemas de informação para recolha de dados de alunos no território nacional e de modo tempestivo;
- Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória;
- Promoção da transparência e do detalhe no Programa Orçamental PO14, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto ao combate ao Abandono.

Na Auditoria concluiu-se que as recomendações continuam por acatar, porquanto:

1. Apesar de ter sido preparada uma “Estratégia de Combate ao Abandono Escolar” não se obteve evidência da sua aprovação e lançamento efetivo, bem como não obstante a existência de avaliação de medidas específicas, esta é efetuada de forma autónoma e pontual, com periodicidade diversa, impossibilitando uma panorâmica global e integrada da estratégia global para o combate ao Abandono;
2. Continuam por definir conceitos de Abandono e risco de Abandono uniformizados e por estabelecer os indicadores para a sua medição;
3. Não obstante existirem ações em desenvolvimento, não se procede ainda à sistematização e mapeamento do Abandono e das suas razões;
4. Continuam a coexistir diversos sistemas de informação sem interoperabilidade, subsistindo fragilidades na recolha de dados. A adesão ao sistema E360, essencial para minimizar as deficiências identificadas, tem sido limitada e face ao avultado investimento emerge o risco de desperdício;
5. Permanece limitado o controlo do cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência, não tendo ocorrido desenvolvimentos ao nível dos sistemas de informação;
6. Não se registou qualquer evolução na transparência e detalhe da informação do Programa Orçamental.

As recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em 2020 mantêm, assim, toda a atualidade e pertinência, inclusive atendendo a que segundo o Instituto Nacional de Estatística, em 2023, o Abandono aumentou e situou-se em 8%, contrariando a trajetória decrescente registada durante décadas, a exigir medidas apropriadas e alinhadas com as recomendações do Conselho da União Europeia.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 3/2024 -2ªS/SS**

20/06/2024

Processo n.º 43/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**

ACCOUNTABILITY / BOAS PRÁTICAS
INTERNACIONAIS / EXPENDITURE BASELINES /
GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA / GRUPOS DE
TRABALHO DE REVISÃO DA DESPESA / LEI DE
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / PRR /
QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA / REVISÃO DA
DESPESA / REVISÕES ESTRATÉGICAS E TÁTICAS /
REVISÕES TOP-DOWN, BOTTOM-UP E CONJUNTAS /
REVISÕES ABRANGENTES E SELETIVAS /
SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS /

**AUDITORIA AO EXERCÍCIO DE REVISÃO DA
DESPESA (*SPENDING REVIEW*)**

SUMÁRIO



O presente relatório dá conta de uma auditoria ao Exercício de Revisão da Despesa na Administração Central, com o objetivo de apreciar se este foi desenvolvido em conformidade com as melhores práticas internacionais e se alcançou os resultados previstos, bem como apurar as perspetivas de desenvolvimento da sua reestruturação, iniciada em 2023 e atualmente em curso. O âmbito da auditoria incidiu sobre o período de 2013 a 2024.

A revisão da despesa é um instrumento de gestão financeira pública que consiste num escrutínio detalhado, coordenado e sistemático da despesa base, com o objetivo de identificar poupanças decorrentes de melhorias na eficiência e oportunidades para reduzir ou redirecionar despesa pública não prioritária, ineficiente ou ineficaz.

Em Portugal, entre 2013 e 2024, sucederam-se três experiências distintas de desenvolvimento deste tipo de instrumento de gestão financeira pública, a primeira das quais desencadeada pela necessidade de cumprir os compromissos internacionais decorrentes do Programa de Assistência Económica e

Financeira. As duas primeiras experiências revelaram-se episódicas e desconexas e não permitiram um desenvolvimento contínuo do exercício.

A terceira experiência de revisão da despesa em Portugal, iniciada no terceiro trimestre de 2023, está atualmente em curso. Não existe ainda base factual suficiente para a sua avaliação global, uma vez que a implementação da maioria das opções de política decorrerá ao longo do ano de 2024, com produção de efeitos nos anos seguintes. Ainda assim, surge mais alinhada com as boas práticas internacionais ao beneficiar do apoio técnico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que interveio ao abrigo do Instrumento de Apoio Técnico (IAT) da Comissão Europeia (CE).

Em 2024, após mais de uma década de tentativas para a implementação da revisão da despesa em Portugal, o exercício não conseguiu alcançar um estado de maturidade que assegurasse a sua eficácia enquanto instrumento de gestão financeira do Estado.

A apreciação global do exercício do contraditório indicia níveis de compreensão distintos sobre o desenvolvimento da segunda etapa do exercício da revisão da despesa (2016-2023) e, de um modo geral, perceções díspares dos papéis desempenhados e responsabilidades assumidas pelos vários intervenientes, ficando evidente que o quadro concetual do exercício da revisão da despesa não foi compreendido por todos os intervenientes e deixando por esclarecer se o mesmo terá sido adequadamente explicitado.

O Tribunal formula um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, designadamente no sentido de assegurar a consolidação do exercício de revisão da despesa, dotando-o de capacitação técnica, transparência, avaliação e responsabilização das partes envolvidas. Recomenda, ainda, a adoção das melhores práticas internacionais preconizadas pela OCDE, bem como a promoção do progressivo alargamento das despesas sujeitas a revisão, de forma a assegurar que todos os principais agregados de despesa pública são objeto de revisão periódica e que os recursos públicos não são afetos a atividades ineficientes, ineficazes e não prioritárias.

