

AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PRR PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

RELATÓRIO N.º 6/2025 – AUDIT
2ª SECÇÃO

PROCESSO N.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



PROCESSO N.º 9/2024 – AUDIT – 2ª SECÇÃO



ÍNDICE

PARTE I

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1. INTRODUÇÃO.....	6
2. O MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)	8
3. PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (PRR)	9
3.1. APRESENTAÇÃO GENÉRICA.....	9
3.2. O MODELO DE GOVERNAÇÃO E OS BENEFICIÁRIOS DO PRR	12
4. OBJETO, CRITÉRIOS, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	18
5. METODOLOGIA E CONDICIONANTES	22
6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	24

PARTE II

1. OBSERVAÇÕES À INFORMAÇÃO PRODUZIDA NO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO PRR	25
2. O CONCRETO PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NO PRR	34
3. OS INVESTIMENTOS PRR À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL.....	37
3.1. OS VALORES APROVADOS E PAGOS ATÉ 15-03-2024.....	41
3.2. A EXECUÇÃO PELOS MUNICÍPIOS.....	44
3.2.1 C1. SNS.....	48
CAIXA 1 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES.....	51
3.2.2 C2. HABITAÇÃO.....	56
CAIXA 2 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES	59
3.2.3 C3. RESPOSTAS SOCIAIS	72
CAIXA 3 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES	74
3.2.4 C4. CULTURA	79
CAIXA 4 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES	81
3.2.5 C7. INFRAESTRUTURAS.....	84
CAIXA 5 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES.....	86
3.3. A EXECUÇÃO PELAS FREGUESIAS	94
CAIXA 6 – ANÁLISE DE OPERAÇÕES	96
4. ALGUMAS OBSERVAÇÕES À DIMENSÃO DO CONTROLO.....	100

PARTE III

1. CONCLUSÕES.....	105
2. RECOMENDAÇÕES.....	117
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	119
EMOLUMENTOS	119
DECISÃO	120

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral:

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Equipa:

Luís Teiga Barros Auditor

Miguel Correia Técnico superior



ELEMENTOS-CHAVE

PRR aprovado para a Administração Local até 15-03-2024

2 140,7 M€

13%

do valor total do PRR aprovado

em
destaque:

938,0 M€		Habitacão	871 projetos
287,9 M€		Respostas Sociais	1 163 projetos
237,0 M€		Infraestruturas	22 projetos

Referente a projetos de:

1 745,3 M€	82%	Municípios
190,0 M€	9%	Empresas locais
168,3 M€	8%	Entidades intermunicipais
31,4 M€	1%	Freguesias
5,7 M€	0,3%	Serviços municipalizados

PREPARAÇÃO: Não existem evidências da participação da administração local na preparação e planeamento do PRR.

EXECUÇÃO: Em diversas componentes, registam-se atrasos significativos que põem em causa a conclusão dos projetos dentro dos prazos, em muitos casos, devido à falta de maturidade dos projetos aprovados.

MONITORIZAÇÃO: Foram observadas reiteradas falhas na prestação dos relatórios de progresso dos investimentos, assim como falhas ao nível da gestão e disponibilização da informação que consta no Sistema de Gestão de Informação do PRR.

CONTROLO: Na maior parte dos casos analisados, não foi efetuada uma análise preliminar ao sistema de controlo interno das entidades da administração local, que teria revelado pertinente especialmente no caso de freguesias.



SIGLAS

Sigla	Descrição
AAE	Áreas de Acolhimento Empresarial
ACSS	Administração Central dos Serviços de Saúde, I.P.
AD&C	Agência para o Desenvolvimento & Coesão
AL	Administração Local
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ARS	Administração Regional de Saúde
BD	Beneficiários Diretos
BF	Beneficiários Finais
BI	Beneficiários Intermediários
CAC	Comissão de Acompanhamento e Controlo do PRR
CNA	Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR
CCP	Código dos Contratos Públicos
DNSH	<i>Do No Significant Harm</i> (Princípio “não prejudicar significativamente”)
ELH	Estratégia Local de Habitação
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
FSPC	Fundo de Salvaguarda do Património Cultural
IHRU	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MOC	Modificações objetivas de contrato
MRR	Mecanismos de Recuperação e Resiliência
NCI	Norma de Controlo Interno
NCP	Norma de Contabilidade Pública
NZEB	Near Zero Energy Buildings
OP	Ordens de Pagamento
OT	Orientação Técnica
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
SCI	Sistema de Controlo Interno
RJPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público
SGI	Sistema de Gestão de Informação do PRR
SIGA	Sistema de Informação Geral de Apoios
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UF	União de Freguesias
ULS	Unidades Locais de Saúde
VPT	Valor Patrimonial Tributário



SUMÁRIO EXECUTIVO

No ano de 2020, para dar resposta aos efeitos da pandemia COVID-19, a União Europeia (UE) criou um instrumento extraordinário de recuperação, designado por *NextGenerationEU*, que visou impulsionar a recuperação económica e social e as transições ecológica e digital dos países da União.

O NextGenerationEU tem como peça central o Mecanismo para a Recuperação e Resiliência (MRR), que teve uma dotação de 675,0 mil M€. Em Portugal, o MRR deu origem ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) financiado com 22,2 mil M.

No presente Relatório reportam-se os resultados da Auditoria realizada à execução do PRR por parte das entidades que compõem a administração local.

Os objetivos da Auditoria foram: (1) avaliar o papel da administração local na preparação e planeamento do PRR; (2) identificar os investimentos aprovados e examinar a sua execução e conformidade dos procedimentos; (3) analisar a clareza, a completude, a fiabilidade e a organização da informação referente aos citados investimentos.

As observações de auditoria, constantes da Parte II do Relatório, permitiram produzir as seguintes conclusões:

- i) não foi criado um quadro regulativo que garantisse a participação e envolvimento das entidades locais na fase de *conceção* do PRR. Com efeito, os poderes locais apenas tiveram oportunidade de participar por via da consulta pública, a par com os demais atores da economia e sociedade civil, incluindo cidadãos;
- ii) não obstante, a administração local tem assumido um papel relevante na *execução* de investimentos PRR, executando, até 15 de março de 2024, projetos com um valor de financiamento aprovado de cerca de 2 140,7 M€ (13% do total aprovado no PRR, até àquela data), sobretudo nos domínios da Habitação, Respostas Sociais e Infraestruturas.
- iii) em diversos projetos analisados existem atrasos significativos na execução dos investimentos previstos e, em alguns casos, a sua conclusão já não se mostra compatível com as datas limite definidas no PRR;
- iv) na dimensão *procedimental* e de *monitorização* foram identificadas diversas falhas no que concerne à recolha de informações e de evidências relacionadas com a evolução dos investimentos;
- v) o Sistema de Gestão de Informação do PRR não reflete, de forma completa, atual e precisa, os dados financeiros dos investimentos PRR, assim como os contratos públicos associados. De facto, não foi criada uma ‘etiqueta única PRR’ para assegurar a identificação dos contratos públicos celebrados neste âmbito, nem resultam das diferentes bases de dados (portal Base, o portal Recuperar Portugal ou o portal Mais Transparência) os elementos essenciais desses contratos e as respetivas fontes de financiamento. Estas omissões dificultam a identificação precisa dos custos reais e dos impactos dos projetos;

vi) o Sistema de Gestão de Informação do PRR, gerido pela Estrutura de Missão de Recuperar Portugal (EMRP), para a maior parte dos casos analisados, não disponibiliza, diretamente ou por ligação a outros sistemas informáticos, documentação muito relevante para as atividades de avaliação, auditoria e controlo, como a relacionada com as candidaturas, com a execução e com os respetivos pagamentos (faturas, recibos, ordens de pagamento, assim como a validação e pareceres que sobre os mesmos incidiram).

vii) no âmbito do *controlo*, assinala-se que não foi efetuada uma prévia análise dos sistemas de controlo interno das entidades pertencentes à administração local que se encontram a executar investimentos PRR. Verificaram-se situações em que não se comprovou que aquelas entidades tivessem capacidade técnica, administrativa e financeira e/ou um sistema de controlo interno adequado aos investimentos que estavam a executar;

viii) em alguns casos, existem omissões no preenchimento da documentação relativa à prevenção, deteção e correção de situações de conflito de interesses, fraudes e corrupção;

Para mitigar ou corrigir as falhas detetadas, o presente Relatório recomenda, designadamente:

- à Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), que faça refletir de forma completa, atual e precisa os dados financeiros dos investimentos PRR e dos respetivos contratos públicos associados no Sistema de Gestão de Informação do PRR;

- aos Beneficiários (intermediários e finais), que assegurem a apresentação dos *relatórios de progresso*, de forma regular e sistemática, permitindo uma monitorização atempada da evolução dos investimentos, e que incorporem nos processos de contratação pública os requisitos relativos os objetivos climáticos/ambientais definidos;

- aos Beneficiários intermediários, para que se certifiquem que as entidades da administração local, designadamente as freguesias, demonstrem que possuem capacidade técnica, financeira, administrativa e de controlo, condizente com as obrigações impostas pelo Regulamento MRR.

PARTE I - ENQUADRAMENTO

1. INTRODUÇÃO

1. Na reunião extraordinária do Conselho Europeu de julho de 2020, em sequência da crise social e económica provocada pela pandemia COVID-19, os países que compõem a União Europeia (UE) chegaram a um acordo para apoiar financeiramente muitos dos setores que tinham sido afetados.
2. Nesse contexto, foi concebido um instrumento temporário de recuperação, designado por *Next Generation EU*, que teve como elemento central o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) que prevê, dentro do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 da UE, a concessão de subvenções e empréstimos até ao valor de 672,5 mil M€ para apoiar reformas e investimentos públicos e privados nos Estados-Membros (EM), visando alavancar a economia europeia, com respeito por prioridades ecológicas e digitais.¹
3. Essa resposta – que foi qualificada pela UE como um esforço sem precedentes – contém ambições a vários níveis: na qualificação e na capacitação das pessoas e empresas; na melhoria e modernização dos serviços públicos; na recuperação e criação de emprego; no crescimento económico sustentável; na coesão social e territorial; na transição climática e digital; na investigação e inovação; entre outros.
4. Em abril de 2021, Portugal submeteu à apreciação das instituições europeias o seu Plano de Recuperação Financeira (PRR) que veio a ser aprovado pelo Conselho da UE em julho desse mesmo ano. Numa versão inicial, este Plano permitiria ao nosso país aceder a um total de 16,6 mil M€. ² Após atualização solicitada em maio de 2023, esse valor foi aumentado para 22,2 mil M€. ³
5. Na data da criação do PRR, os responsáveis pela governação nacional atribuíram-lhe um forte potencial de reforma estrutural, considerando que serviria para executar *“um conjunto de intervenções com vista a promover simultaneamente a transformação da economia e da sociedade”*, com investimentos que *“visam dar corpo a esse caráter transformador e reformista, promovendo as condições para um desenvolvimento económico e social mais justo, equitativo e sustentável, tendo por base a apropriação social do conhecimento e a promoção da cultura científica entre todas e todos os portugueses.”* ⁴

¹ Vide Regulamento (UE) 2020/2094, de 14-12, diploma que cria o Instrumento de Recuperação da UE para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19; e o Regulamento (UE) 2021/241, de 12-02, do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o MRR, na sequência do qual os EM submeteriam os seus Planos de Recuperação e Resiliência (PRR).

² Vide Decisão de Execução do Conselho, de 13-07-2021, relativa à aprovação da avaliação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal.

³ Vide Decisão de Execução do Conselho, de 10-10-2023, que altera a Decisão de Execução de 13-07-2021, relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal.

⁴ Cfr. Plano Nacional de Reformas (2021).



6. Mais recentemente, o Governo descrevia o PRR como um *“um conjunto de reformas e de investimentos que impulsionarão o país para a convergência europeia em termos de crescimento económico, tendo como orientação base a sustentabilidade preconizada pelos objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).”*⁵
7. No modelo de governação do PRR – estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04-05 – ficaram consagrados os princípios da *centralização da gestão e descentralização da execução*, assim como o princípio da *participação* que *“determina o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR, desde a fase de conceção à fase de implementação e avaliação, garantindo o amplo envolvimento dos parceiros económicos e sociais e das organizações relevantes da sociedade civil”*.⁶
8. Deste modo, contribuirão para o PRR as várias entidades públicas pertencentes à administração central, regional e local, assim como as empresas e as instituições da economia social e solidária, entre outras organizações.
9. A importância da administração local na execução do PRR ficou patenteada no Regulamento 2021/241, que refere, no seu considerando 34, o seguinte: *“Os poderes locais e regionais podem ser parceiros importantes no que toca à execução de reformas e de investimentos. Nesse sentido, deverão ser devidamente consultados e envolvidos, de acordo com o regime jurídico nacional.”*
10. No Plano Estratégico Trienal 2023-2025, o Tribunal de Contas (TdC) definiu como eixo prioritário de ação *“Reforçar o controlo das reformas e investimentos com financiamento europeu, designadamente no âmbito dos quadros financeiros plurianuais e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”*. Por seu turno, a Programação Interdepartamental de desenvolvimento e controlo da 2ª Secção, prevê o acompanhamento da execução do PRR.
11. Em consonância, foi inscrita no Plano de Ação para 2024 uma auditoria à execução do PRR por parte da administração local a ser desenvolvida pela Área de Responsabilidade IX da 2ª Secção do TdC.
12. O presente Relatório contém os resultados dessa auditoria, estando estruturado em três Partes:
 - A presente **Parte I** que, para além destas linhas introdutórias, contém a apresentação genérica do PRR e o enquadramento da ação de controlo (objeto, âmbito, critérios, objetivos, metodologia e condicionantes);
 - A **Parte II**, com as observações de auditoria que, em função dos objetivos traçados, apreciam a preparação e implementação do PRR pela administração local;
 - A **Parte III**, que consubstancia as conclusões e recomendações.

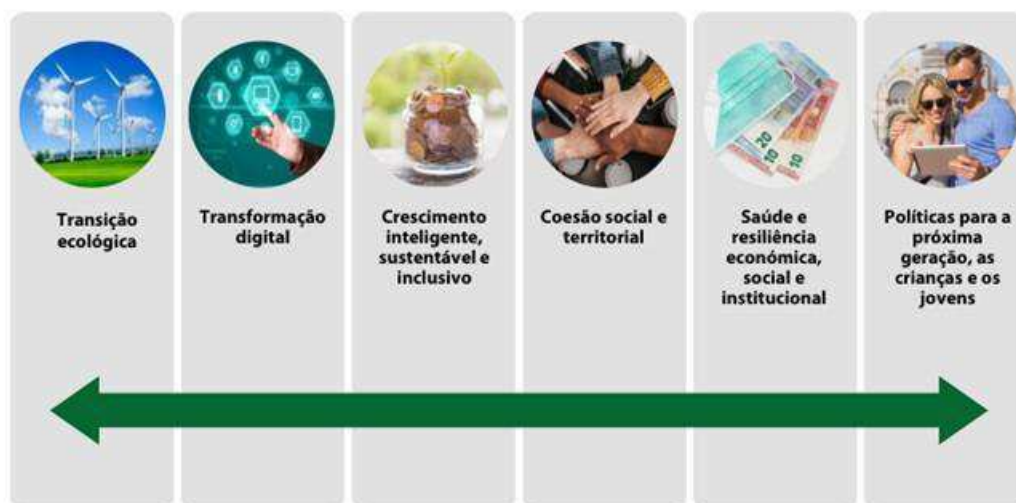
⁵ Cfr. Programa Nacional de Reformas (2023). Para contextualizar a importância atribuída ao PRR vide, igualmente, as Grandes Opções do Plano 2023-2026.

⁶ Cfr. artigo 2º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04-05.

2. O MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)

13. O Regulamento (UE) 2020/2094 criou o *Instrumento de Recuperação e Resiliência* com uma dotação até 750,0 mil M€ para financiar medidas destinadas a recuperar e a criar emprego, a estimular o potencial de crescimento sustentável e a preparar os países para futuras situações de emergência, dando especial ênfase à dupla transição ecológica e digital.
14. Posteriormente, o Regulamento (UE) 2021/241 criou o MRR (doravante, Regulamento MRR), que absorveu cerca de 90% da dotação daquele *Instrumento* (isto é, 672,5 mil M€).⁷
15. O MRR assenta em 6 pilares de intervenção:

Figura 1 – Os seis pilares do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (artigo 3º do Regulamento MRR)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, em 'Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência' (2022, pág.9).

16. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento MRR, o mecanismo tem como *objetivo geral* a promoção da coesão económica, social e territorial e, como *objetivo específico*, prestar apoio financeiro aos EM – através de *subvenções* (apoios financeiros não reembolsáveis), até 312,5 mil M€, e sob a forma de *empréstimos*, até ao valor de 360,0 mil M€⁸ – com vista a alcançar os *marcos* e as *metas* das *reformas* e dos *investimentos* previstos nos seus planos de recuperação e resiliência.⁹

⁷ Para além do MRR, o *Next Generation EU* prevê um reforço de verbas para outros programas: de Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), no valor de 47,5 mil M€; para o Fundo de para uma Transição Justa, no valor de 10 mil M€; para o Fundo de Desenvolvimento Rural, no valor de 7,5 mil M€; para o Fundo InvesEU, no valor de 5,6 mil M€; para o Mecanismo de Proteção Civil da UE, no valor de 1,9 mil M€; e para o Fundo Horizonte Europa, no valor de 5,0 mil M€.

⁸ Nos termos do artigo 6.º e dos artigos 11.º a 15.º do Regulamento MRR.

⁹ Segundo o Regulamento, os *marcos* e *metas* refletem a realização de uma *reforma* ou de um *investimento*, sendo os *marcos* realizações qualitativas e as *metas* realizações quantitativas.

17. Acrescentam os artigos 17.º, n.º 2, e 18.º, n.º 4, alínea i), que serão elegíveis as medidas adotadas a partir de 01-02-2020 e que as *reformas* e *investimentos* a constar dos planos nacionais devem estar concluídos até 31-08-2026.
18. O Regulamento MRR também estabeleceu, no seu artigo 5.º, que as medidas a apoiar respeitariam o princípio de “*não prejudicar significativamente*” (doravante, DNSH¹⁰), na aceção que é dada pelo artigo 17.º do Regulamento (UE) 2020/852, de 18-06.
19. Tal princípio introduz um critério aplicável aos investimentos visando o cumprimento dos objetivos ambientais da UE, designadamente, os referentes à mitigação/adaptação das/às alterações climáticas.¹¹
20. O artigo 22.º do Regulamento MRR, relativo à proteção dos interesses financeiros da UE, define regras de articulação de procedimentos de supervisão e de controlo na aplicação dos fundos e exige que os EM adotem um sistema de controlo interno (SCI) que assegure o respeito pelo direito da União e pelo direito nacional aplicáveis, acautelando, em especial, os conflitos de interesses, a fraude, a corrupção e o duplo financiamento.
21. Como nota complementar de enquadramento, refira-se que o MRR é um instrumento temporário que tem uma finalidade específica – a recuperação económica e social no pós-pandemia – que coincide no tempo com outros instrumentos do Quadro de Financiamento Plurianual 2021-2027 (a executar até 2029). Em termos nacionais, destaca-se o Acordo de Parceria Portugal 2030.¹²

3. PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (PRR)

3.1. APRESENTAÇÃO GENÉRICA

22. O PRR teve por base, para além dos seis pilares já mencionados, a *Estratégia Portugal 2030*¹³ e o documento *Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030*, elaborado especificamente para auxiliar a preparação do plano de recuperação. Na sua versão inicial de 2021, o PRR tinha uma dotação global de 16,6 mil M€ (13,9 mil M€ em subvenções e 2,7 mil M€ em empréstimos) e encontrava-se organizado em torno de 3 *dimensões* estruturais, constituídas por 20 *componentes*, que por sua vez integravam 37 *reformas* e 83 *investimentos*.
23. A conjuntura político-económica que entretanto se impôs na ordem mundial – mais especificamente, o processo inflacionário ocorrido no pós-COVID, agravado posteriormente

¹⁰ Acrónimo de ‘Do No Significant Harm’.

¹¹ Vide artigos 3.º, 9.º e 17.º do Regulamento (UE) 2020/852, de 18-06.

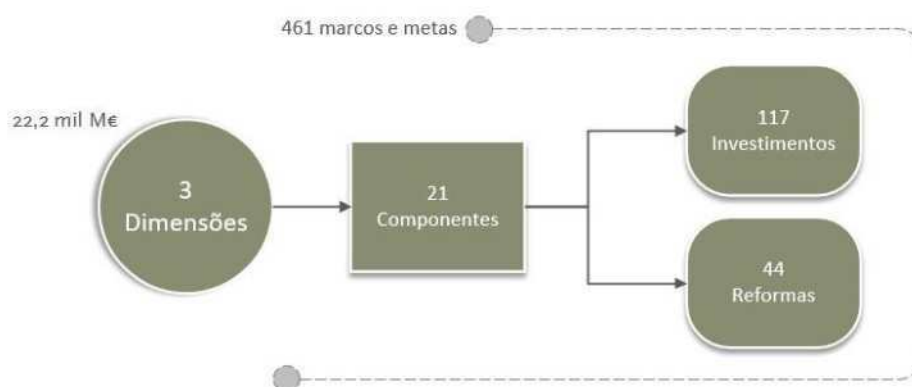
¹² Assinado a 14-07-2022 entre o Governo Português e a Comissão Europeia, prevendo um financiamento no valor global de 23 mil M€.

¹³ Aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13-11.

pela agressão militar da Rússia à Ucrânia – originou um novo contexto de implementação do PRR, distinto daquele em que fora concebido e aprovado.

24. Assim, com a Decisão de Execução do Conselho de 10-10-2023, procedeu-se a uma atualização do PRR que veio a aumentar a sua dotação para 22,2 mil M€ (16,3 mil M€ em subvenções e 5,9 mil M€ em empréstimos), tendo sido aditada a *componente* 21¹⁴ e mais 34 *investimentos* e 7 *reformas*.
25. Na sua versão revista, a estrutura do PRR é composta por 3 *dimensões*, 21 *componentes*, 117 *investimentos* e 44 *reformas*, aos quais está associado um conjunto de 461 *marcos e metas*, que se constituem como comprovativos da realização das *reformas* e *investimentos*, devendo estes estar concluídos nos diferentes prazos fixados nesse mesmo Plano.¹⁵

Figura 2 – Estrutura do PRR



Fonte: Elaboração própria | Nota: A relação entre as dimensões, componentes e investimentos onde a administração local tem maior intervenção na execução, consta no Quadro 4 do presente Relatório.

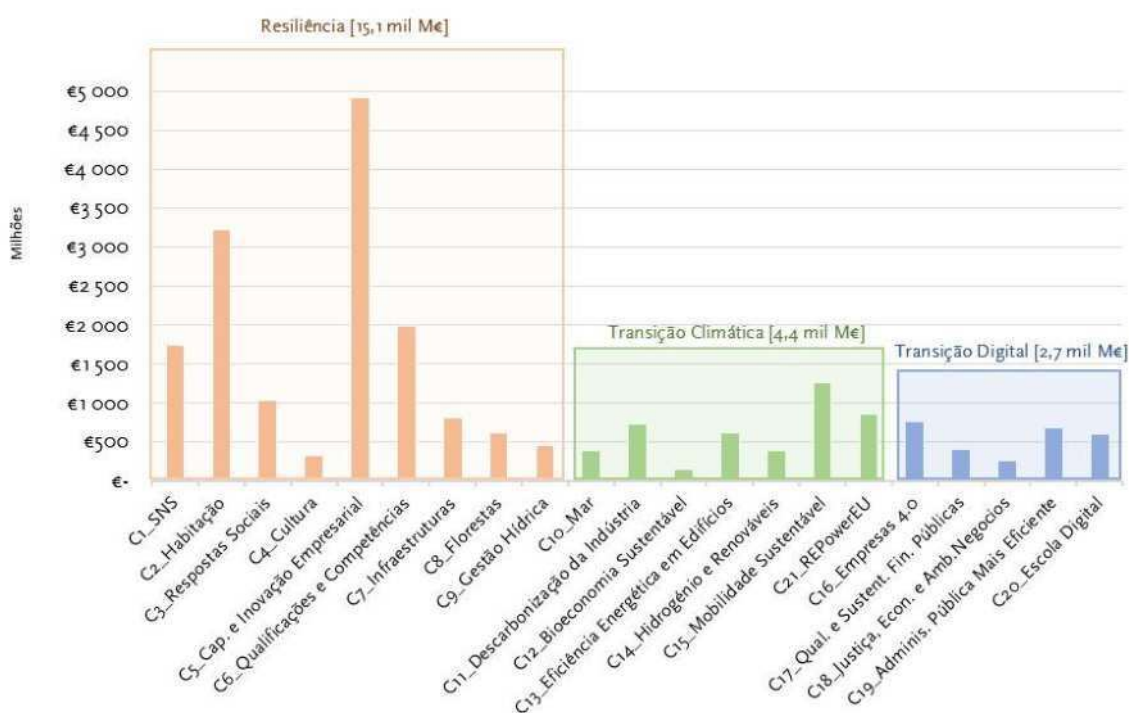
26. As três *dimensões* estruturantes do PRR são:
- a **Resiliência**, que concentra a maior parte da dotação (15,1 mil M€ | 68%), relacionando-se com a estabilização económica e social em domínios prioritários como a saúde, a habitação, a área social, a capitalização e inovação empresarial, as qualificações e competências dentro do sistema educativo e formativo, entre outros;
 - a **Transição Climática**, que goza da segunda maior dotação (4,4 mil M€ | 20%), estando orientada para o cumprimento dos objetivos e metas do Pacto Ecológico Europeu (especialmente, a neutralidade carbónica até 2050), envolvendo investimentos na mobilidade sustentável, na descarbonização da indústria, na independência energética e na transição ecológica;

¹⁴ Mais especificamente, a componente REPowerEU, visando “*pôr termo à dependência da UE em relação aos combustíveis fósseis russos, que são utilizados como arma económica e política, e fazer face à crise climática*” (cfr. pág. 90 da Adenda ao PRR.). Vide, igualmente, o Regulamento (UE) 2023/435 de 27-02, que, nos considerandos, refere esse acontecimento geopolítico que afetou o custo dos bens e induziu novos desafios energéticos.

¹⁵ Da reprogramação do PRR submetida em maio e aprovada em outubro de 2023 resulta, ainda, a introdução da Componente 22 relativa à ‘Auditoria e Controlo’. Esta componente fica, contudo, fora do âmbito da análise uma vez que não interfere diretamente com os projetos de investimento a serem executados pela administração local.

- iii. a **Transição Digital**, que reúne a restante dotação (2,7 mil M€ | 12%), visando a digitalização nas empresas, a capacitação digital da população e do sistema educativo, a modernização dos serviços da administração pública, a inovação, a simplificação e a interoperabilidade informática.
27. No gráfico seguinte, apresentam-se as 21 *componentes* que estão associadas a cada uma destas três *dimensões* e a respetiva dotação.

Gráfico 1 – PRR – Dimensões e Componentes (dotações)



Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP

28. A *Capitalização e Inovação Empresarial* é a componente que assume maior relevo (4,9 mil M€)¹⁶, seguida da *Habituação* (3,2 mil M€)¹⁷, das *Qualificações e Competências* (1,9 mil M€)¹⁸ e do *SNS* (1,7 mil M€)¹⁹, todas da dimensão *Resiliência*.
29. Ficou estabelecido no PRR que as medidas de investimento, para além de respeitarem o princípio DNSH, incluíam objetivos climáticos/ambientais alinhados com o pilar da *transição ecológica*.

¹⁶ Que, conforme PRR, visa “a competitividade e resiliência da economia com base na I&D, inovação, diversificação e especialização da estrutura produtiva e promover a capitalização de empresas economicamente viáveis antes da recessão económica (...) e incentivar o investimento produtivo em áreas estratégicas de interesse nacional e europeu”.

¹⁷ Pretendendo-se “relançar e reorientar a política de habitação e dar resposta às carências estruturais permanentes ou temporárias”.

¹⁸ Componente que visa “aumentar a capacidade de resposta do sistema educativo e formativo para combater as desigualdades sociais e de género e aumentar a resiliência do emprego”.

¹⁹ Visando reforçar “a capacidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) para responder às mudanças demográficas e epidemiológicas do país, à inovação terapêutica e tecnológica, à tendência de custos crescentes em saúde”.

30. Assim, alguns domínios de intervenção implicam o cumprimento de requisitos específicos de desempenho energético. A título de exemplo, ficou definido que nas construções de edifícios (unidades de saúde ou habitação social) se assegurariam elevados padrões de eficiência energética, que resultariam em necessidades de energia primária, pelo menos, inferiores em 20% ao padrão definido no Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 07-12, diploma que estabelece os requisitos aplicáveis à conceção e renovação de edifícios.
31. Ainda a título exemplificativo, ficou estabelecido que nas intervenções de reabilitação em património cultural se pretendia alcançar *“uma redução global do consumo de energia de 30% (meta) face ao consumo anterior à realização dos investimentos”*.²⁰
32. De acordo com o PRR, a garantia do cumprimento dos requisitos climáticos/ambientais pressupõe a integração dos mesmos ao longo do processo de implementação das medidas, devendo ser acautelados nos avisos e nos procedimentos de contratação pública, designadamente, no caderno de encargos.²¹

3.2. O MODELO DE GOVERNAÇÃO E OS BENEFICIÁRIOS DO PRR

33. O Decreto-Lei n.º 29-B/2021, que estabeleceu o modelo de governação do PRR, determinou, no artigo 2º, que o mesmo obedeceria aos seguintes princípios gerais:
- *centralização da gestão e descentralização da execução*, dando prioridade à contratualização dos financiamentos com beneficiários diretamente responsáveis pela execução das *reformas* e dos *investimentos*, sem prejuízo da intermediação por beneficiários que assumam essa função;
 - *orientação para resultados*, que estipula um processo de contratualização de resultados físicos e financeiros baseados em *marcos* e *metas*, aprofundando os mecanismos de apropriação e responsabilização dos beneficiários;
 - *transparência e prestação de contas*, que determina a aplicação à gestão dos fundos europeus das boas práticas de informação pública dos apoios a conceder e concedidos e de avaliação dos resultados obtidos;

Neste contexto, o Decreto-Lei n.º 29-B/2021 prevê no artigo 11º o Mecanismo de Informação e Transparência, que visa possibilitar a consulta de informação individualizada sobre cada investimento financiado ao longo de toda a fase de execução até ao seu encerramento no PRR, bem como de informação agregada por natureza, nomeadamente, territorial, setorial ou temática.²²

²⁰ Cfr. página 33 da descrição das reformas e investimento relativos à C4.Cultura.

²¹ Vide descrição das várias reformas e investimentos do PRR. Vide, igualmente, as páginas 83 e 84 do Manual de Procedimentos da EMRP e a Orientação Técnica n.º 9/2023 – relativa à Metodologia para cumprimento dos requisitos sobre “Não prejudicar significativamente” (DNSH) e contributo para a “Transição Ecológica” emanadas da EMRP.

²² Este Mecanismo de Informação e Transparência é da competência da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C). Antes, o artigo 36º da Lei do Orçamento do Estado para 2021 (Lei 75-B/2020, de 31-12) já havia previsto a criação do Portal da Transparência, que pretendia identificar *“em tempo real, as medidas e os projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus”*.

- *participação*, que determina o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR, desde a fase de conceção à fase de implementação e avaliação, assim como o envolvimento dos parceiros económicos e sociais e das organizações relevantes da sociedade civil;
 - *segregação das funções de gestão e prevenção de conflitos de interesse*, que implicam a subordinação do modelo de gestão do PRR ao primado da separação rigorosa de funções de gestão e monitorização, de pagamento, e de auditoria de controlo; e
 - *simplificação*, que determina a ponderação permanente dos requisitos processuais adotados, designadamente na diminuição dos níveis de intermediação e de correção de eventuais complexidades desnecessárias.
34. Quanto à estrutura orgânica subjacente à governação do PRR, aquele diploma cria um conjunto de entidades organizadas por três níveis: o *estratégico* (de coordenação política), da responsabilidade da Comissão Interministerial, composta por membros do Governo; o *operacional* (de coordenação técnica e monitorização), a cargo da Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP)²³; e o de *acompanhamento, auditoria e controlo*, entregue à Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA)²⁴ e à Comissão de Auditoria e Controlo (CAC)²⁵.

Figura 3 – A arquitetura do modelo de governação do PRR



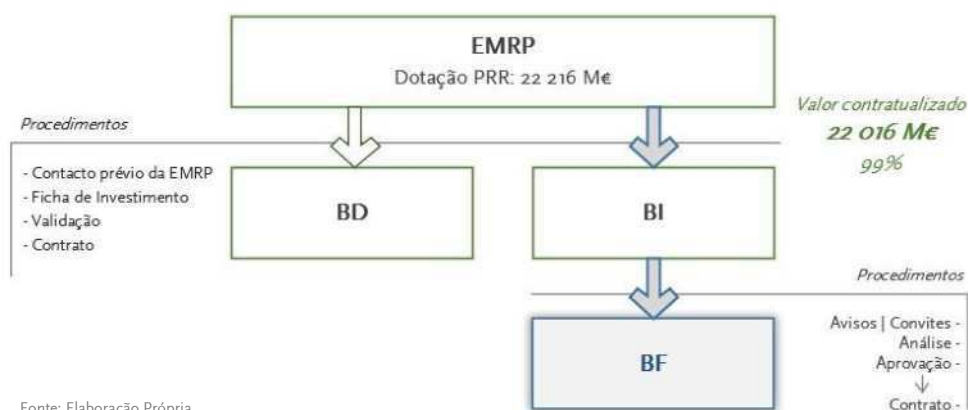
²³ A EMRP é a entidade criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 46-B/2021, de 04-05, que tem a incumbência de negociar, contratualizar e monitorizar a execução do PRR, sendo a entidade que atua como interlocutora da Comissão Europeia para a execução global.

²⁴ Presidida por uma personalidade independente de reconhecido mérito, integrando também nove personalidades designadas pela Comissão Interministerial e representantes de um conjunto alargado de entidades: do Conselho de Concertação Territorial, do Conselho Económico e Social, da Comissão Permanente de Concertação Social, do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas; do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, do Conselho Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, da União das Misericórdias Portuguesas, da União das Mutualidades Portuguesas, do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e da Confederação Cooperativa Portuguesa.

²⁵ Presidida por um representante da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), integrando também um representante da AD&C e uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo. A CAC é responsável pela realização de auditorias ao sistema de gestão e controlo do PRR, apresentando recomendações e a emissão de pareceres prévios sobre pedidos de desembolso a efetuar à Comissão.

35. Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, as *reformas* e os *investimentos* do PRR são objeto de contratualização entre a EMRP e os *beneficiários diretos* ou *intermediários* e entre estes últimos e os respetivos *beneficiários finais*, sendo:
- *beneficiários diretos* (BD), agências ou organismos públicos responsáveis pela implementação e execução física e financeira de um *investimento* inscrito no PRR; e
 - *beneficiários intermediários* (BI), agências ou organismos públicos globalmente responsáveis pela implementação física e financeira de um *investimento* inscrito no PRR, mas cuja execução é assegurada por entidades terceiras por si selecionadas, que assumem a tipologia de *beneficiários finais* (BF), podendo ser outras entidades públicas ou entidades privadas.
36. A 15-03-2024, a EMRP já tinha contratualizado 99% da dotação financeira do PRR com os BD e com os BI, estabelecendo nesses contratos os prazos de execução que resultam do PRR.

Figura 4 – Contratualização de investimentos (valores a 15-03-2024)



37. Até àquela data de referência, as entidades da administração local assumiram quase sempre a condição de BF, não sendo destinatárias diretas das verbas, existindo sempre a intervenção dos organismos intermediários.²⁶ Daí que a presente auditoria incida, essencialmente, na relação que se estabelece entre a EMRP e os BI e entre estes e os BF.
38. Nos contratos que foram celebrados entre a EMRP e os BI, estes vincularam-se contratualmente perante a EMRP com *marcos* e *metas* globais a alcançar.
39. Após essa contratualização EMRP ⇔ BI, estes últimos procedem, de acordo com os avisos que os mesmos elaboram²⁷, à análise das candidaturas e/ou seleção dos projetos a ser

²⁶ Nos projetos aprovados até 15-03-2024, só existe um caso em que uma autarquia local (município ou freguesia) assume o papel de BD: investimento no funicular da Nazaré, no âmbito da *C21.REPower*, a ser executado pelo Município da Nazaré.

²⁷ Os avisos, previamente validados pela EMRP, assumem a tipologia de 'avisos de abertura de concurso' nos casos em que as candidaturas são submetidas a regime de concorrência. Mas também podem assumir a forma de 'avisos-convite' (isto é, ser dirigidos a operações concretas identificadas nesses avisos) ou serem meros 'avisos de publicitação' ou 'orientação técnica' (para os casos em que se limitam a publicitar as regras de uma operação que já estava prevista especificamente no PRR e que irá ser objeto de apoio financeiro).

implementados pelos BF, sendo a formalização da concessão do apoio concretizada, principalmente, mediante a assinatura de *contrato de financiamento* (BI $\Leftrightarrow$ BF).²⁸

40. Ainda nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, dos contratos a celebrar entre a EMRP e os BI e entre estes e os BF deve constar, designadamente:
- a identificação da informação a reportar, visando a monitorização do cumprimento dos objetivos das *reformas* e dos *investimentos*, com a apresentação dos designados *relatórios de progresso* (BF $\Rightarrow$ BI e BI $\Rightarrow$ EMRP);²⁹
 - o planeamento financeiro da execução das *reformas* e *investimentos*;
 - as restantes obrigações decorrentes do Regulamento MRR, nomeadamente, as referentes aos objetivos ambientais.
41. De acordo com o Regulamento MRR – ao contrário do que ocorre em outros programas cujos pagamentos dependem do reembolso de despesas elegíveis – os pagamentos são efetuados aos EM quando os *marcos* e as *metas* previstos no PRR tenham sido cumpridos, com base na avaliação da Comissão Europeia.³⁰
42. Assim, ao nível dos BD e BI, os pagamentos são solicitados por estes à EMRP, não com base nas despesas elegíveis nas diferentes operações, mas antes com base na informação quanto ao grau de maturidade dos investimentos e ao alinhamento com o calendário contratualizado (no caso dos adiantamentos), e com base na demonstração da realização dos *marcos* e *metas* (no caso dos reembolsos).³¹
43. A subsequente análise técnica cabe à EMRP que, após validação, emite ordem de pagamento à AD&C, entidade responsável pela análise do cumprimento das condições financeiras globais e pelo pagamento aos BD e BI.

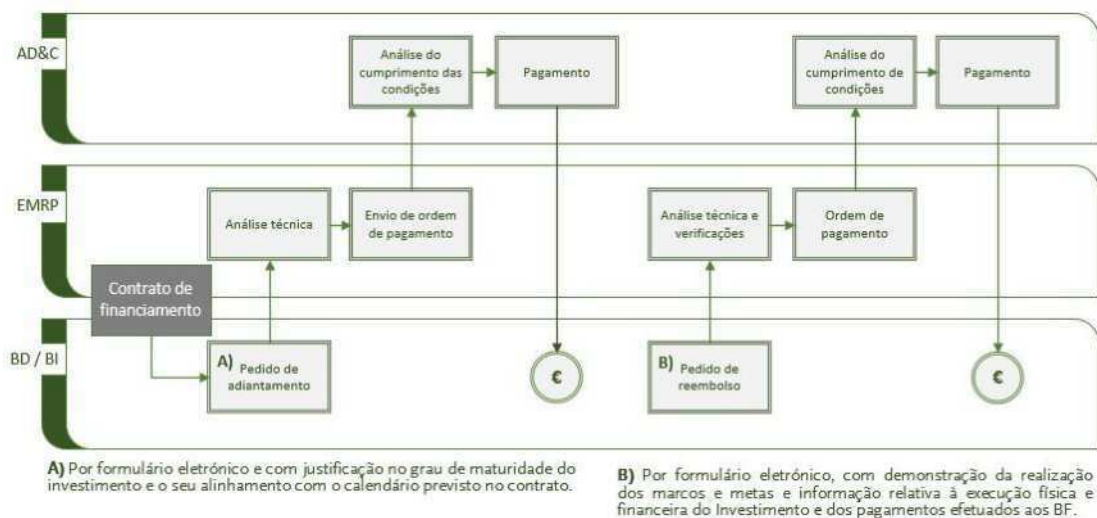
²⁸ Ou termo de aceitação, documento contratual simplificado em que o BF aceita e assina os termos da decisão da concessão do apoio.

²⁹ Vide, complementarmente, os modelos de contratualização constantes na OT n.º 1/2021 – Contratualização de investimentos com os beneficiários e o ponto 6 da OT n.º 3/2021 – Regras gerais de aplicação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Vide, ainda, a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR.

³⁰ Vide artigo 24º do Regulamento (UE) 2021/241. Vide, igualmente o considerando 53 do Regulamento onde se refere “a natureza do mecanismo baseada no desempenho”.

³¹ Cfr. Manual de Procedimentos da EMRP (ponto 3.1 do capítulo v).

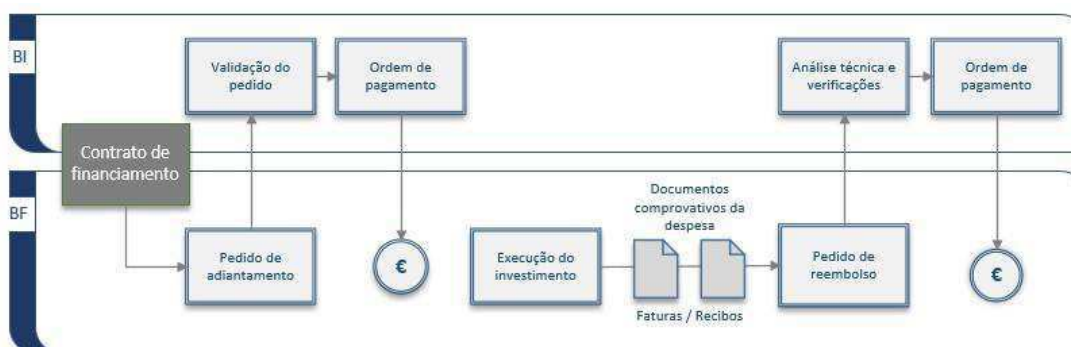
Figura 5 – Metodologia de pagamento aos BD e BI



Fonte: Adaptado do Manual de Processos da EMRP (pág. 43), em anexo ao Manual de Procedimentos da EMRP.

44. Os pagamentos efetuados pelos BI aos BF seguem a metodologia prevista nos avisos, sendo, também, concretizados a título de adiantamento (após a celebração do contrato de financiamento) e reembolso. No entanto, a este nível, e não obstante o suprarreferido, os pagamentos efetuados a título de reembolso dependem de entrega, pelos BF, dos documentos comprovativos da realização da despesa elegível.

Figura 6 – Metodologia de pagamento aos BF



Fonte: Elaboração própria

45. A EMRP – no cumprimento do artigo 22º do Regulamento MRR e das competências que lhe são conferidas pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021, designadamente as que decorrem da implementação de um sistema de gestão e controlo interno – aprovou e divulgou um conjunto de instrumentos orientadores dos quais se destacam, entre outros:
- a *Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR* que, para além da explicação da sua estrutura e componentes, identifica as unidades orgânicas, os

recursos humanos e meios ao mesmo afetos, sinalizando também elementos informativos relacionados com os SCl dos BD e BI que devem ser prestados;

- o *Manual de Procedimentos*, que define o conjunto de metodologias, procedimentos e instrumentos de trabalho que devem ser utilizados pela EMRP no exercício das suas funções;
- o *Manual de Riscos*, que define a metodologia aplicada pela EMRP na gestão e avaliação de risco de fraude e de reporte às instâncias adequadas.

46. Ainda no âmbito das competências que lhe são conferidas pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021, nomeadamente as de apoio técnico às equipas das áreas governativas coordenadoras e entidades executoras das *reformas e investimentos* do PRR, a EMRP aprovou e divulgou 15 *Orientações Técnicas* (OT) tendo em vista assegurar a execução mais eficaz e eficiente dos Investimentos, dos quais se destacam as seguintes:

Quadro 1 – OT aprovadas e divulgadas pela EMRP

OT	Descrição	Destinatários
1/2021	Contratualização de Investimentos com os Beneficiários	BD, BI e BF
2/2021	Avisos de Abertura de Concurso	BI
3/2021	Regras Gerais de aplicação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	BD, BI BF
6/2021	Metodologia de pagamentos dos apoios do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) aos Beneficiários Diretos e Intermediários	BD BI
7/2021	O Sistema de Gestão e de Controlo Interno	BD e BI
9/2023	Metodologia para cumprimento dos requisitos sobre “Não prejudicar significativamente” (DNSH) e contributo para a “Transição Ecológica”	BD, BI e BF
11/2023	Mitigação de risco de duplo financiamento	BD, BI e BF
12/2023	Mitigação do risco de conflito de interesses	BD, BI e BF
14/2023	Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas	BD e BI

Fonte: Elaboração própria

4. OBJETO, CRITÉRIOS, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA

47. A auditoria tem por *objeto* a preparação e implementação/execução do PRR pela administração local do território continental – especialmente, pelas autarquias locais (municípios e freguesias).³²
48. São *critérios* da auditoria:
- as normas constantes dos *regulamentos europeus* conexos ao MRR, designadamente, o Regulamento (UE) 2020/2094 e o Regulamento (UE) 2021/241;
 - o *PRR português* e posteriores adendas, assim como os documentos estratégicos preparatórios;
 - a *legislação nacional produzida no âmbito do PRR*, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 29-B/2021, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR;
 - a *Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR*, o *Manual de Procedimentos* e as *Orientações Técnicas* (OT) emanadas da EMRP;
 - os *Manuais de Procedimentos produzidos pelos BI* para acompanhamento e controlo da execução dos investimentos;
 - os *avisos* lançados pelos BI a definir os procedimentos e metodologias a seguir na divulgação, avaliação e/ou seleção das operações a executar pelos BF, assim como nas despesas elegíveis e nos pagamentos dos apoios;
 - os *contratos de financiamento* celebrados entre a EMRP e os BI, e entre estes e os BF;
 - as *normas de controlo interno* das autarquias com operações analisadas nesta sede.
49. São, ainda, *critérios* da auditoria normas contidas na Lei n.º 75/2013, de 12-09, que estabelece o *regime jurídico das autarquias locais* e em outros diplomas que regulam matérias relacionadas com competências e atividades desenvolvidas pela administração local.³³
50. O *âmbito temporal* da ação abrange o período de 14-10-2020 a 15-03-2024, abarcando a fase de criação e regulamentação do MRR, a preparação e revisão do PRR, bem como a sua execução, entre 21-06-2021 e 15-03-2024, período em que foram aprovados 2 766 projetos

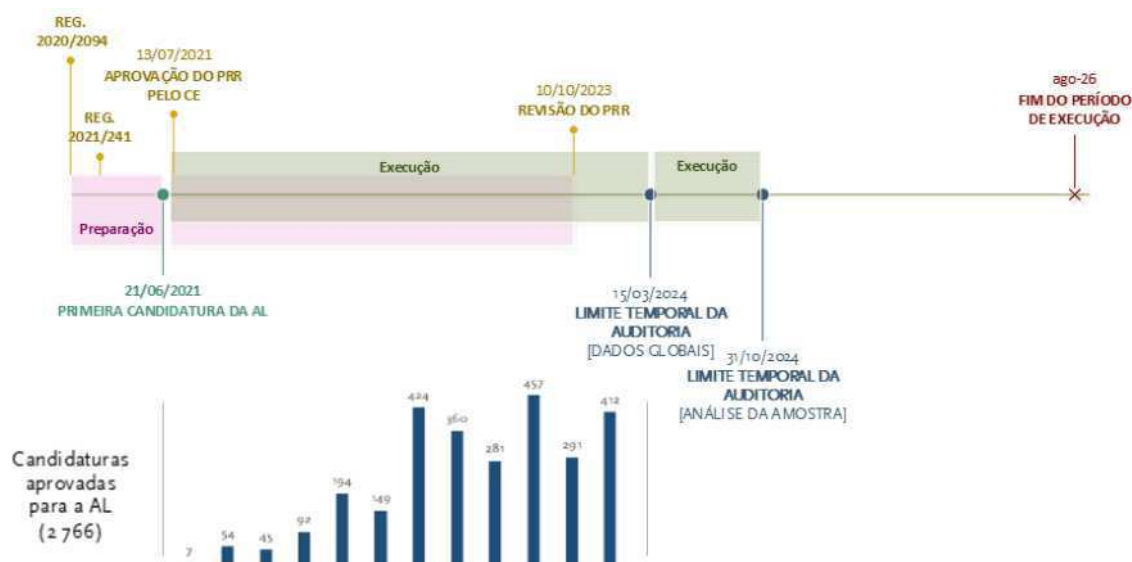
³² Ainda que a análise global realizada nos pontos II_2 e II_3.1 deste Relatório incida sobre a execução de projetos da administração local como um todo (incluindo as comunidades intermunicipais, as áreas metropolitanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais), o foco da ação incide na execução de projetos aprovados a municípios e freguesias.

³³ Designadamente, o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07-01, que aprovou o Código do Procedimento Administrativo, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07-08, que estabelece o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30-01, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde, o Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12-08, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social, o Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14-06, que regulamenta a Rede Social bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais.

submetidos por entidades pertencentes à administração local. Esta última data corresponde ao corte de operações para efeitos de apresentação dos dados globais de execução.

51. Sem embargo, quando se analisaram investimentos concretos, o *âmbito temporal* da ação foi estendido até à finalização dos trabalhos de auditoria (isto é, até 31-10-2024).

Figura 7 - Origem, preparação e execução do plano de recuperação



52. A ação centra-se no desempenho, mas envolve também aspetos financeiros e de conformidade, sendo, pois, subsumível na figura de auditoria combinada.
53. Como já referido nos § 25 e 26, o PRR estrutura-se através de *dimensões* e *componentes* e, dentro destas, por uma combinação de *reformas* e *investimentos*. Quanto às *reformas*, dependem de atos legislativos e da aprovação de estratégias, agendas ou programas, relativamente aos quais, por norma, não ocorre uma interferência direta da administração local. Assim, a auditoria irá deter-se na execução dos *investimentos* e desprezar a análise das *reformas*.³⁴
54. A ação tem os seguintes *Objetivos* gerais (Og) e específicos (Oe), que se enunciam *infra* em forma de questões:

Og.1 Qual o papel atribuído à administração local na preparação e implementação do PRR ?

Og.2 Quais os investimentos do PRR à disposição da administração local ?

³⁴ Na verdade, não existem *reformas* cuja responsabilidade principal ou exclusiva recaia na administração local. Contudo, assinalar-se-á o papel que as autarquias locais têm na consecução de algumas metas e o ponto de situação global quanto à sua execução e cumprimento dos prazos.

Og.3 A informação referente às candidaturas e aos investimentos PRR a executar pela administração local é clara, completa e encontra-se bem organizada ?

Especificamente relacionadas com as operações que foram selecionadas para amostra:

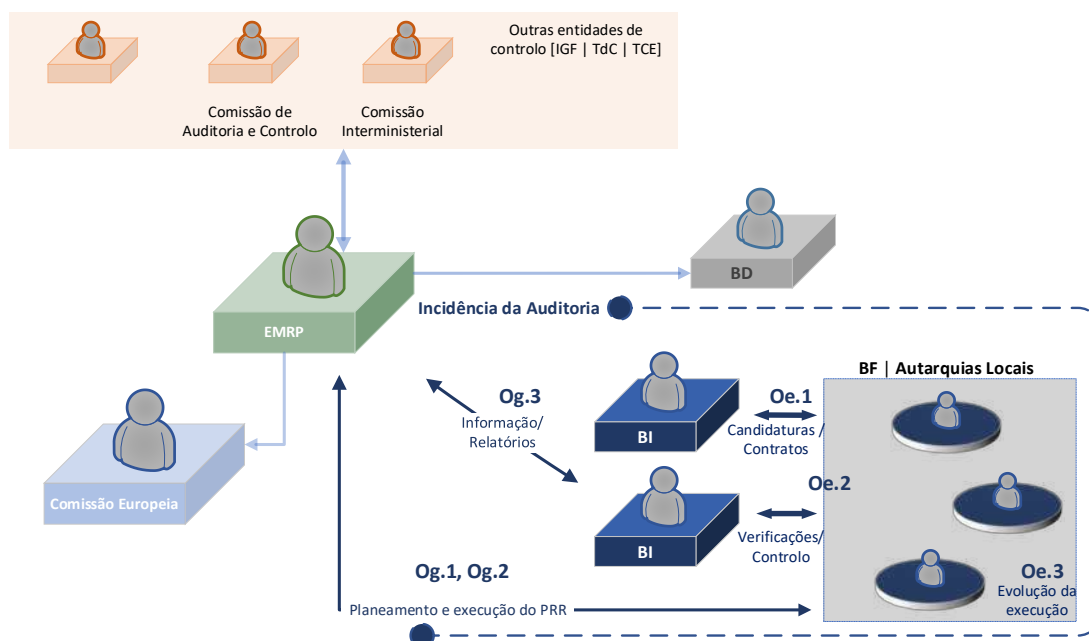
Oe.1 Os procedimentos referentes às candidaturas submetidas no âmbito da *Saúde, Habitação e Respostas Sociais*, estão em conformidade com as regras estabelecidas, tendo as verbas sido transferidas e aplicadas nos termos das mesmas ? ³⁵

Oe.2 Nesses mesmos domínios, foram realizadas ações de verificação e controlo e as entidades fizeram uma avaliação quanto à eficácia e adequação dos mecanismos, instrumentos e ferramentas antifraude ?

Oe.3 Qual a execução física e financeira dos projetos em diversas componentes como a Saúde, Habitação, Respostas Sociais, Cultura e Infraestruturas ? ³⁶

55. A figura seguinte ilustra os objetivos e incidência da auditoria no quadro (mais abrangente) dos fluxos relacionais e procedimentais que se estabelecem na gestão do PRR.

Figura 8 – Os objetivos e incidência da auditoria no quadro global do PRR



Fonte: Elaboração própria | Adaptado do documento "Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR"

³⁵ Nestas três *componentes*, as operações selecionadas foram analisadas de forma mais pormenorizada, quer em função dos procedimentos PRR previstos nos avisos, quer em função de alguns procedimentos internos desenvolvidos pelas entidades para concretizar as candidaturas e investimentos.

³⁶ Este objetivo debruça-se nos aspetos relacionados com as despesas elegíveis, com os pedidos de libertação de verbas e com a evolução das sucessivas etapas da execução física dos projetos de investimento, em especial, tendo em conta o cumprimento dos prazos contratualmente definidos.

56. Nos termos do considerando 34 do Regulamento MRR, os poderes locais podem ser parceiros importantes no que toca à execução de *reformas* e de *investimentos*, devendo ser consultados e envolvidos. Por outro lado, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, determina o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR, desde a fase de conceção, à fase de implementação e avaliação. Interessa, pois, indagar acerca do papel da administração local no desenho do PRR e também perceber os critérios que nortearam a escolha de projetos específicos que foram incluídos no PRR e cuja execução veio a ser entregue a municípios (Og.1 e Og.2).
57. Tal como se encontra definido contratualmente entre a EMRP e os BI, cabe a estes prestar um conjunto de informações sobre os BF e sobre a execução das respetivas operações, nomeadamente acerca do investimento, do cronograma, do plano de financiamento, dos contratos públicos, das faturas, dos contratantes, subcontratantes ou fornecedores, sendo objetivo da presente auditoria avaliar os dados, a informação e a documentação que circula pelos diversos intervenientes (Og.3).³⁷
58. De acordo com o previsto no PRR e na OT n.º 2/2021, os BI lançam avisos onde estabelecem as regras aplicáveis às operações, designadamente quanto à instrução das candidaturas, à elegibilidade das despesas, aos pagamentos a título de adiantamento e reembolso e aos prazos de execução, sendo objetivo da auditoria analisar estes aspetos relativamente às operações selecionadas na amostra (Oe.1 e Oe.3)
59. Na contratualização que se estabelece entre a EMRP e os BI e na posterior contratualização entre estes e os BF, são plasmadas obrigações de acompanhamento e verificação das operações visando a atempada execução dos investimentos, mas também visando o estabelecimento de um sistema de controlo capaz de prevenir situações de conflito de interesses, de duplo financiamento, de fraude e de corrupção.³⁸
60. Assim, no âmbito do acompanhamento e verificação dos projetos, o BI é responsável por verificar a realização efetiva dos investimentos financiados, bem como a sua conformidade com a legislação aplicável em matérias de controlo interno, especialmente as que resultam do artigo 22.º do Regulamento MRR, estando previstas *verificações administrativas* e *verificações no local*. Importa, pois, verificar se foram adotadas essas verificações de acompanhamento e controlo (Oe.2).³⁹

³⁷ Designadamente, cabe aos BI elaborar e apresentar *relatórios de progresso* (BI ⇒ EMRP), que consubstanciam informações relativamente genéricas acerca do cumprimento das metas/investimentos, e *relatórios de pós contratação*, onde prestam informação mais precisa acerca da situação de cada projeto, assim como das faturas, ordens de pagamento e despesas de investimento. Cabe-lhes, também, prestar informações acerca da contratação pública associada aos projetos a executar pelos BF.

Por sua vez, compete aos BF, nos termos contratualmente definidos com os BI, a prestação dos respetivos *relatórios de progresso* (BF ⇒ BI) a informar acerca da evolução da execução dos investimentos.

Vide Pontos 3.2 e 4 da OT n.º 1/2021 da EMRP.

³⁸ Obrigações que resultam do artigo 22º do Regulamento MRR e do artigo 9º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e pontos 2.2 e 3.2 da OT n.º 1/2021.

³⁹ Cfr. ponto 6 da OT n.º 3/2021.

5. METODOLOGIA E CONDICIONANTES

61. Na presente auditoria foram seguidas, sempre que aplicáveis, as regras, técnicas e metodologias acolhidas pelo TdC, designadamente as previstas no seu Regulamento⁴⁰ e nos Manuais de Auditoria aprovados.
62. Para efetuar uma análise global à execução do PRR, foi solicitada à EMRP uma listagem com todas as operações aprovadas até 15-03-2024, para além de outros elementos e esclarecimentos.
63. Com o propósito de analisar casos concretos de execução de investimentos, foi constituída uma amostra de 29 operações envolvendo 23 BF (18 municípios e 5 freguesias) e 10 BI, aos quais foi solicitada a informação, a documentação e os posteriores esclarecimentos que se revelaram necessários:⁴¹

Quadro 2 – Entidades com intervenção nas operações selecionadas na amostra

BF		BI
Municípios	Freguesias	
· Águeda; · Alcútem; · Batalha; · Belmonte; · Braga; · Bragança; · Caldas da Rainha; · Coimbra; · Condeixa-a-Nova; · Gondomar; · Lisboa; · Loures; · Mafra; · Matosinhos; · Montemor-o-Novo; · Paços de Ferreira; · Porto; · Setúbal.	· Benfica; · União de Freguesias de Barreiro de Besteiros e Tourigo; · Azinheira dos Barros e São Mamede do Sado; · União das Freguesias de Mazedo e Cortes; · União das Freguesias de São Miguel do Outeiro e Sabugosa.	· Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS); · Agência Erasmus +; · Área Metropolitana de Lisboa (AML); · Área Metropolitana do Porto (AMP); · Comissão de Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR-Algarve); · Comissão de Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C); · Comissão de Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N); · Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC); · Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP (IHRU); · Instituto da Segurança Social, IP (ISS).

64. Foram, ainda, obtidas informações junto do Gabinete de Sua Excelência o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial e junto da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).
65. A equipa de auditoria acedeu aos conteúdos que constam no Sistema de Informação do PRR, da responsabilidade da EMRP, designadamente, no módulo Sistema de Gestão de Informação

⁴⁰ Regulamento n.º 112/2018, de 15-02.

⁴¹ No Anexo I consta a relação das operações e os critérios que presidiram à sua escolha.

(SGI), tendo também sido consultados o Portal Mais Transparência e o Portal Base – Contratos Públicos *Online*.

66. Os trabalhos desenvolvidos compreenderam:

- Um levantamento e estudo inicial dos conteúdos de natureza legislativa, regulamentar e operacional conexos ao MRR e ao PRR;
- A análise da informação prévia disponibilizada pela EMRP relativamente a todas as operações aprovadas até 15-03-2024;
- A definição dos objetivos da ação, assim como da amostra de operações a analisar;
- A recolha e exame da informação, documentação e esclarecimentos (iniciais e complementares), solicitados às entidades acima elencadas e a sua análise em função dos objetivos definidos;
- A elaboração do Relato, que contém os resultados dessa análise, e a sua remessa às entidades envolvidas para efeitos de contraditório;
- A análise das alegações remetidas e a redação do presente Relatório.

67. A informação, a documentação e os esclarecimentos que se mostraram necessários ao cumprimento dos objetivos da auditoria, foram solicitados e prestados remotamente pelas entidades supra citadas utilizando recursos digitais, nomeadamente, o correio eletrónico e outras plataformas eletrónicas de partilha e transferência de documentos.

68. Grande parte da análise efetuada baseia-se, pois, em evidências coligidas remotamente e, em certos casos, no quadro do exercício declarativo das entidades envolvidas, pelo que a qualidade das observações e conclusões vertidas neste Relatório ficou condicionada à extensão, completude e fiabilidade dos elementos disponibilizados.

69. Todas as entidades remeteram os elementos que lhes foram solicitados, tendo prestado uma adequada colaboração no desenvolvimento dos trabalhos da auditoria.

70. Como melhor desenvolvido no ponto 1 da Parte II, constatou-se que, para a maior parte das operações selecionadas na amostra, o SGI não disponibiliza (diretamente ou por ligação com outros sistemas) documentação que é essencial para rastrear, examinar e controlar as suas diversas etapas – designadamente, quanto à gestão das candidaturas, à contratação pública, aos relatórios de progresso produzidos pelas autarquias, aos documentos de despesa e aos pagamentos a título de adiantamento e reembolsos.

71. Constando grande parte dessa documentação nos sistemas informáticos de cada uma das entidades intermediárias responsáveis pela gestão dos processos, a recolha das evidências necessárias revelou-se mais difusa, morosa e ineficiente, obrigando a efetuar numerosos contactos com múltiplas entidades.

6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, as entidades identificadas no Quadro 2 foram citadas para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato de Auditoria.

Para os mesmos efeitos, foram ainda citados o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, o Presidente da Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), a Presidente do Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), a Presidente do Conselho Diretivo da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e o Presidente do Conselho Diretivo da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório e o seu conteúdo incluído nos pontos a que respeitam, destacando-se de forma resumida com letra em *itálico a cor* constando, na íntegra, no Anexo VII, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Remeteram pronúncia com observações as seguintes entidades: o Gabinete do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, a EMRP, a CCDR-Norte, a CCDR-Centro, a CCDR-Algarve, o IHRU, o ISS, a ANMP, os Municípios de Águeda, de Alcoutim, de Coimbra, de Condeixa-a-Nova, de Lisboa, de Mafra, de Matosinhos, de Montemor-o-Novo e de Paços de Ferreira, assim como a Freguesia de Benfica, a Freguesia de Azinheira dos Barros e São Mamede do Sádão e a União de Freguesias de Mazedo e Cortes.

A ACSS, a AD&C, a Agência Erasmus +, a AML e os Municípios da Batalha, de Belmonte, de Braga, de Bragança, de Gondomar, de Loures e do Porto nas suas pronúncias, manifestaram não ter observações a formular ao Relato de Auditoria.

Não exerceram o direito de contraditório a AMP, a ANAFRE, o FSPC, os Municípios das Caldas da Rainha, e de Setúbal, assim como União de Freguesias de Barreiro de Besteiros e Tourigo e a União de Freguesias de São Miguel do Outeiro e Sabugosa.

O contraditório prestado pelas diversas entidades revelou-se muito importante pelos esclarecimentos aduzidos, que muito contribuíram para confirmar as observações de auditoria mais importantes.

PARTE II – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

1. OBSERVAÇÕES À INFORMAÇÃO PRODUZIDA NO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO PRR

72. A execução descentralizada dos investimentos coloca à gestão do PRR desafios relacionados com a coordenação entre as entidades envolvidas e com a interoperabilidade dos diversos sistemas informáticos utilizados pelas mesmas.
73. Assim, o presente ponto pretende avaliar a qualidade da informação e documentação que se encontra disponível e está centralizada no Sistema de Gestão de Informação do PRR (SGI), relativamente aos projetos a executar pela administração local. De acordo com o *Manual de Procedimentos da EMRP*, no SGI são registadas as interações desta Estrutura com os BD e os BI, incluindo toda a informação necessária de suporte à gestão, à monitorização, ao acompanhamento, à prestação de contas à Comissão Europeia, aos órgãos de governação e às atividades de avaliação, auditoria e controlo.

– QUANTO À ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO EM FUNÇÃO DA TIPOLOGIA DA ENTIDADE BENEFICIÁRIA

74. Para efeitos de apresentação da informação, a EMRP organiza os dados das operações aprovadas em função de 9 tipologias: *‘Autarquias e Áreas Metropolitanas’*, *‘Entidades Públicas’*, *‘Empresas’*, *‘Empresas Públicas’*, *‘Escolas’*, *‘Famílias’*, *‘Instituições da Economia Solidária e Social’*, *‘Instituições de Ensino Superior’*, e *‘Instituições do Sistema Científico e Tecnológico’*.
75. No que diz respeito às *‘Autarquias e Áreas Metropolitanas’*, a tipologia engloba as autarquias locais (municípios e freguesias) e as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mas também as comunidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos.⁴²
76. As empresas locais são registadas na tipologia *‘Empresas Públicas’*.⁴³
77. Analisada a listagem remetida pela EMRP com as operações aprovadas até 15-03-2024 (que tem por base a informação que consta no SGI) constatou-se, contudo, que na mesma figuram 341 projetos⁴⁴ cujos BF, sendo entidades que compõem a administração local, se encontram registados em tipologias que não lhe correspondem, conforme se indica no seguinte quadro:

Quadro 3 – Casos cuja tipologia de beneficiários associada não corresponde à natureza da entidade executante

Entidades beneficiárias/Executantes	N.º de operações	Tipologia de beneficiário utilizada
Municípios	277	“Entidades Públicas”, “Empresas” ou “Instituições do Sistema Científico e Tecnológico”

⁴² Conforme explicação dada pela EMRP.

⁴³ Conforme explicação dada pela EMRP.

⁴⁴ Representando um valor global de investimento aprovado de 60,9 M€ e um valor global de financiamento aprovado de 55,6 M€.



Entidades beneficiárias/Executantes	N.º de operações	Tipologia de beneficiário utilizada
Freguesias	15	"Entidades Públicas", "Empresas" ou "Instituições do Sistema Científico e Tecnológico"
Comunidades Intermunicipais	7	"Empresas" ou "Entidades Públicas"
Empresas locais	37	"Autarquias locais e Áreas Metropolitanas", "Empresas", "Entidades Públicas", "Escolas" e "Instituições do Sistema Científico e Tecnológico" e "Instituições da Economia Solidária e Social"
Associação de Municípios	2	"Entidades Públicas"
Serviços Intermunicipalizados	3	"Empresas"

78. Constatou-se, ainda, que em 129 projetos⁴⁵, as entidades executantes, de cariz associativo, empresarial ou social, foram classificadas como entidades pertencentes às '*Autarquias e Áreas Metropolitanas*'.
79. Segundo o que foi possível apurar junto da EMRP, tal ocorre porque os dados das operações por tipologias de beneficiários são organizados "*em função dos objetivos do Investimento em causa e não apenas na natureza jurídica da entidade*".⁴⁶
80. Esta prática – que reflete uma ausência de critérios sólidos e inequívocos a seguir na organização da informação por tipologias de beneficiários – promove uma interpretação ambígua. Com efeito, neste domínio específico, os dados deveriam mostrar-se fiéis à natureza da entidade beneficiária e não ao objetivo do investimento.
81. Ainda em relação à listagem remetida pela EMRP, cabe referir que embora cada entidade tenha associada um número único (o número de identificação fiscal), a qualidade das bases de dados utilizadas poderá ser melhorada se forem instituídas práticas que uniformizem nomenclaturas, uma vez que no campo '*designação do beneficiário*' são utilizadas diferentes expressões para identificar entidades com a mesma natureza jurídica: 'Município', 'Câmara Municipal', 'Junta de Freguesia', 'Freguesia', 'União de Freguesias'.

– QUANTO À AUSÊNCIA DE DADOS E À DESCONEXÃO DE VALORES NOS VÁRIOS CAMPOS DISPONIBILIZADOS NO SGI

82. Nos *Dados de Execução* referentes às operações que foram selecionadas na amostra e que são disponibilizados pelo SGI, constatou-se que, até 31-10-2024, a informação financeira prestada é incompleta ou desatualizada e por vezes tem incoerências entre os diversos campos. A título de exemplo:
- No projeto de adaptação de edifício para alojamento estudantil (Freguesia de Benfica, Lisboa): a *Situação do Projeto* refere pagamentos de 3 515 956 €, constando, no campo reservado às *Ordens de Pagamento (OP)*, o valor global de 3 069 879 €;

⁴⁵ Com um valor global de investimento e financiamento aprovados de 16,3 M€.

⁴⁶ Cfr. comunicação eletrónica de 03-04-2024 remetido à equipa de auditoria.

Na mesma operação, o *Investimento Realizado* indica 139 571 €, o que não corresponde ao que consta no campo *Faturas*, que elenca um conjunto de documentos com um valor imputado de 2 359 646 €;

- No projeto de construção de 19 alojamentos (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão, Grândola): o campo *Faturas* apresenta dois registos, com um montante global imputado de 45 349 €, faltando evidência de outra fatura, já reembolsada, com o valor imputado de 18 761 €.
- No projeto de aquisição e reabilitação de 105 fogos (Município de Matosinhos): a *Situação do Projeto* indica o valor pago de 5 040 106 €, mas o campo das OP apenas identifica um registo de 3 244 532 €, cuja ordem foi emitida em 29-05-2023, estando em falta outra ordem, de 1 795 574 €, emitida em 29-07-2021.
- No projeto de reabilitação de 385 fogos (Município de Setúbal): os campos *Situação do Projeto* e *Faturas* indicam apenas uma fatura, de 34 840 €, tendo sido reembolsadas duas, no valor de global imputado de 54 740 €.
- No projeto de recuperação construtiva do Convento da Saudação (Município de Montemor-o-Novo): a *Situação do Projeto* informa pagamentos de 1 475 000 €, estando a lista de OP vazia.
- No projeto de reabilitação do Palácio Nacional de Mafra (Município de Mafra): o valor de pagamento indicado é de 1 731 193 € (concretizado em duas partes, em agosto de 2023 e junho de 2024), mas a lista de OP encontra-se vazia.

Na mesma operação, na *Situação do Projeto* é indicado um investimento e um financiamento aprovados no montante de 6 232 560 €, sendo o montante contratualizado de 6 924 774 €.

- No projeto de remodelação e modernização do Museu Monográfico de Conímbriga (Município de Condeixa-a-Nova): na *Situação do Projeto* consta o valor pago de 475 252 €, constando nas OP apenas o montante do adiantamento (400 840 €), encontrando-se vazia a lista de *Faturas*.
- No projeto relativo à construção da ligação transfronteiriça Bragança-Puebla de Sanábria (Município de Bragança): na *Situação do Projeto*, o valor pago apresentado é de 1 900 000 € (concretizado em março de 2022), mas a lista de OP encontra-se vazia.
- No projeto relativo à construção de Ponte transfronteiriça Alcoutim-Saluncar del Guadiana (Município de Alcoutim), na *Situação do Projeto* indica-se o pagamento de 972 288 €, mas as OP identificadas totalizam 451 897 €, não constando duas, no valor global de 500 000 €, com datas de 25-02-2022 e 12-05-2022.

Acresce, que a OP registada no SGI, referenciada como ‘CCDR Alg 496’, de 07-11-2023, que indica o montante de 323 792 €, não corresponde ao valor da referida autorização de pagamento, que foi de 344 182 €.

- No projeto relativo à reabilitação do Pavilhão Municipal da Foz do Sousa (Município de Gondomar): o valor pago comunicado na *Situação do Projeto* é de 141 571 €, tendo, no entanto, ocorrido mais dois pagamentos de 146 994 € (concretizados em março de 2023). Acresce, que o campo referente às *Faturas* se encontra vazio, tendo sido já remetidas diversas para pagamento em 2023 e inícios de 2024.
- No projeto relativo à construção da Unidade de Saúde Brás-Oleiro e Despertar (Município de Gondomar): na *Situação do Projeto* refere-se o valor de 1 530 000 € como sendo o investimento da candidatura, ao mesmo tempo que indica o investimento aprovado de 3 397 790 €.

Nas alegações remetidas em sede de contraditório, o IHRU veio informar que as situações identificadas que envolvem projetos sob a sua responsabilidade estão, à data atual, regularizados ou em vias de o serem.

No contraditório remetido, a EMRP refere que *“o Relatório de Resumo de Situação de Projeto visa aferir o estado de implementação dos projetos, podendo verificar-se divergências entre a informação que contém e o reporte de OP no SIG, designadamente, nos casos em que o beneficiário ainda não tenha efetuado a submissão das respetivas OP e/ou Faturas.”*

Mais alega que as operações dos investimentos a executar pelos BF são de natureza dinâmica, e a apresentação de informação relativa às mesmas *“pode suscitar situações de disparidade temporal ao nível da sua disponibilização, sem prejuízo de poderem existir melhorias a introduzir a esse nível.”*

Contudo, as situações sinalizadas não demonstram apenas um ligeiro desfasamento temporal dos vários reportes. Para além da divergência de valores nos casos sinalizados, em diversos projetos de investimento, informação relativa a documentos (OP e Faturas) emitidos ente 2021 e 2023, ainda não constavam no Relatório da *Situação de Projeto* apresentado no SGI, pelo que se pode afirmar que a informação aí prestada enferma de consideráveis atrasos (ou omissões) assim como de divergências de valores em alguns casos.

83. Ainda no âmbito dos dados presentes no SGI relacionados com as operações selecionadas na amostra, também se constatou a existência de registos duplicados de ordens de pagamento emitidas pelo IHRU, na condição de BI⁴⁷. Questionados os serviços desse Instituto, foi respondido que:

⁴⁷ Mesmo número, a mesma data, mas valores diferentes. A mero título de exemplo:

- a OP com a referência 63055_525235294, emitida a 10-07-2023, assume dois registos com os valores de 54 740 € e 67 320 € (Projeto de reabilitação de 385 fogos a executar pelo Município de Setúbal);



“Por alguma razão, alheia ao IHRU, I.P., existiram Ordens de Pagamento que não foram substituídas, permanecendo, em vários casos, o registo da mesma Ordem de Pagamento duas vezes, sendo o valor entre elas diferente, correspondendo essa diferença ao valor do IVA.

A duplicação destas Ordens de Pagamento foi previamente identificada e comunicada pelo IHRU, I.P., encontrando-se a ser resolvida entre os serviços do Instituto e a EMRP, desde o passado dia 16 de agosto, estimando-se que este processo de retificação esteja concluído brevemente.”⁴⁸

84. Com efeito, alargada a pesquisa, verificou-se que existem, pelo menos, 291 ordens de pagamento com registo duplicado.
85. Também quanto às operações da amostra, constatou-se que o SGI indica valores de ‘*Investimento Aprovado*’ que não são coincidentes com os que constam nos contratos celebrados.
86. É o caso da operação 02/Co3-io1/2021.P000366, em que o valor de investimento que consta no contrato é de 1 784 750 €, constando no SGI o montante de 1 721 597 €. Ainda na operação 02/Co3-io1/2021.P000869, o valor de investimento que consta no contrato é de 1 453 269 €, constando no SGI o montante de 1 298 070 €. Finalmente, na operação 02/Co2-io2/2021.P59983, o contrato de financiamento indica um valor de investimento de 1 616 261 € e o SIG indica o montante de 1 615 801 €.

— QUANTO À DIMINUTA CENTRALIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO/DOCUMENTAÇÃO

87. De acordo com o *Manual de Procedimentos da EMRP*, o SGI foi projetado para ter mecanismos de interoperabilidade entre os diversos sistemas utilizados, nomeadamente pelos BI⁴⁹, sendo composto por diversos módulos, entre os quais, o *Módulo para Gestão de Candidaturas Beneficiários Finais* (SIGA⁵⁰).
88. Visando disponibilizar a informação e documentação referente à gestão das operações, o SGI contempla uma ligação ao designado SIGA-INT, onde os BI carregam a documentação produzida no âmbito da gestão de candidaturas (instrução, pareceres, notificações, e decisões), assim como a documentação relacionada com os pedidos de libertação de verbas (faturas/recibo), com os pagamentos (ordens de pagamento de adiantamentos e reembolsos, assim como respetivos pareceres e decisões) ou com a contratação pública.

- a OP com a referência 60772_5172358, de 14-04-2023, assume dois registos com valores de 11 850,50 € e 14 575,50 € (Construção de 19 alojamentos pela Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão).

⁴⁸ Cfr. comunicação eletrónica remetida à equipa de auditoria em 08-11-2024.

⁴⁹ Nos termos dos contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e os BI, para a recolha e registo dos dados necessários de suporte à gestão, à monitorização, ao acompanhamento, à prestação de contas à Comissão Europeia, aos órgãos de governação e às atividades de avaliação, auditoria e controlo, devem as partes assegurar as condições para garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação utilizados.

⁵⁰ Acrónimo de Sistema de Informação Geral de Apoios.

89. Essa interface SIGA-INT, por sua vez, permite a ligação ao SIGA-BF, onde os BF carregam a documentação referente às interações que estabelecem com os BI.
90. Constatou-se, contudo, que a interface SIGA-INT (e respetiva ligação ao SIGA-BF) não se encontra ativa na maior parte das operações analisadas⁵¹.
91. Nos esclarecimentos prestados, a EMRP veio referir que:

“A plataforma SIGA apenas é utilizada pelos Beneficiários Intermediários que não dispõem de sistema de informação próprio para a gestão dos processos de análise e seleção de candidatura e de pedidos de pagamentos de Beneficiários Finais.

Serve, nesses casos, como aplicação informática de apoio e acompanhamento para gerir este tipo de processos, como a submissão e análise de candidaturas, pedidos de pagamento e outras questões relacionadas com a operacionalização e os ciclos de vida dos investimentos.”

92. Relevante informação/documentação relativa aos projetos da responsabilidade dos BI com sistema de informação considerado adequado não é, pois, disponibilizada pelo SGI.
93. Por outras palavras, não obstante o SGI reunir e mostrar a informação financeira que é carregada periodicamente através dos *relatórios de pós contratação* produzidos pelos BI (investimento, financiamento e pagamentos), nem sempre disponibiliza informação/documentação relacionada com as candidaturas, com a execução e com os respetivos pagamentos (faturas, recibos, ordens de pagamento, assim como a validação e pareceres que sobre os mesmos incidiram), elementos que são relevantes para as atividades de avaliação, auditoria e controlo.

Nas alegações remetidas, a EMRP refere que *“No caso dos beneficiários que utilizam o SIGA INT e SIGA BF, foram criados campos para submissão de documentação, evidências, validações e registo de informação”* e *“No caso dos beneficiários que usam o próprio sistema de informação (ex: IHRU e ISS) existe atualmente interoperabilidade completa com a base de dados do SGI, via webservice, através da plataforma SRTD”* mas apenas *“relativamente aos relatórios de pós contratação”*, que contêm os dados das faturas e ordens de pagamento, não abrangendo a respetiva documentação.

94. Também se constatou que o SGI não disponibiliza informação relevante ao nível da contratação pública e que os valores de investimento associados às diferentes operações não incorporam as atualizações que resultam das adjudicações. Isto é, a informação relativa ao investimento baseia-se sempre nos montantes estimados inscritos em candidatura, não

⁵¹ Na análise às operações selecionadas na amostra, apenas se verificou ligação ao SIGA-INT relativamente aos BI: ACSS, Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e CCDR-Centro. Ainda assim, refira-se que a informação e documentação carregada por estas entidades afigura-se, por vezes, incompleta, nem sempre figurando as respetivas análises, as faturas, os pareceres prévios aos pagamentos e as OP.

No entanto, também é preciso referir que ainda que a solução SIGA permitisse uma disponibilização mais adequada da informação e documentação, foram reportados situações de erros e atrasos referentes à utilização desse módulo.

sendo atualizada com os valores reais que emergem dos contratos públicos que vão sendo celebrados pelos BF.

95. Com efeito, recolheram-se evidências de que a EMRP ainda não reuniu, de forma sistematizada e completa, a informação relativa aos contratos públicos dos investimentos PRR a serem executados pelas entidades da administração local.
96. Diga-se, contudo, que essa falha é da responsabilidade dos BI – uma vez que lhes compete proceder, em tempo oportuno, à atualização do SGI, com a informação acerca dos procedimentos de contratação pública em curso ou a lançar no âmbito dos investimentos contratualizados – e/ou dos BF – na medida em que a estes cabe enviar aos BI a designada Ficha de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública.⁵²
97. A informação relativa aos contratos públicos celebrados no âmbito dos projetos de investimento afigura-se essencial para aferir o verdadeiro impacto económico, social e financeiro do PRR, para além de constituir informação muito relevante para as atividades de avaliação, auditoria e controlo.

Refira-se, a propósito, que para os contratos públicos celebrados, não foi criada uma ‘etiqueta única PRR’ no sentido de assegurar que os mesmos fossem identificados como estando diretamente conexos com investimentos PRR, o que se teria revelado apropriado para uma identificação mais direta e precisa, proporcionando uma análise aos custos reais e aos impactos dos projetos.

Também se constata que não foram criadas condições para integrar as informações relativas aos contratos que envolvem investimentos PRR e as respetivas fontes de financiamento em diferentes bases de dados (portal Base, o portal Recuperar Portugal ou o portal Mais Transparência).

98. Pode, pois, afirmar-se que o SGI, pelo menos até outubro de 2024, não conseguiu disponibilizar ou facilitar o acesso a relevantes informações e documentos relacionados com as operações executadas pelos BF, o que se justificará, parcialmente, pela fraca capacidade de interoperabilidade entre os sistemas de informação.⁵³

– QUANTO AOS CONSTRANGIMENTOS VERIFICADOS NOS CIRCUITOS DE INFORMAÇÃO

99. Para lá das dificuldades em centralizar um maior volume de informação/documentação, importa dar nota que em alguns *relatórios de progresso* registados no SGI foram sinalizados problemas que resultam quer de limitações das plataformas usadas pelos BI, quer de

⁵² Cfr. ponto 2.2 do capítulo v do *Manual de Procedimentos do EMRP*. Não obstante, de acordo com esse mesmo Manual, a submissão dessa ficha de verificação não seja obrigatória, é recomendável que ela seja preenchida e submetida, “considerando que (...) a aplicação das disposições legais em matéria de contratação pública é evidenciada através da Ficha de Verificação de Procedimento de Contratação Pública” (cfr. pág. 53).

⁵³ Sobre este aspeto, sublinha-se que um panorama informático fragmentado e sem interoperabilidade entre sistemas acarreta dificuldades acrescidas ao ambiente de controlo. Sobre este aspeto, vide o Relatório Especial n.º 22/2024 do Tribunal de Contas Europeu.

dificuldades sentidas na obtenção de informação completa e oportuna, existindo também alertas por parte da EMRP a incidir na tempestividade e na qualidade da informação prestada.

100. Efetivamente, em recentes interações entre BI e a EMRP registadas no SGI, foram sinalizados aspetos críticos na obtenção de informação e na monitorização dos investimentos:

- No âmbito do *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, o IHRU informava a EMRP do “*início de novos modelos de monitorização/acompanhamento dos investimentos, designadamente na recolha de evidências documentais*”, acrescentando que estava em desenvolvimento uma “*plataforma de gestão do investimento a funcionar como um interface para os beneficiários finais, no acompanhamento das candidaturas, bem como, no carregamento de documentação/evidências essenciais para o ciclo do processo de financiamento*” o que “*responsabilizará os beneficiários finais a um cumprimento mais rigoroso e objetivo das obrigações a que estão vinculados*”; ^{54/55/56}
- No âmbito do mesmo *Programa*, a EMRP assinalou que não recebe do IHRU “*informação atualizada sobre o ponto de situação dos projetos já aprovados/contratualizados/ e execução financeira*”, recomendando a recolha de evidências de habitações já entregues para demonstração do cumprimento das metas;⁵⁷

Nas suas alegações, o IHRU vem referir que entretanto foi implementada “*uma nova plataforma: o MyIHRU, que permite efetuar um melhor acompanhamento dos investimentos, e com a funcionalidade de repositório de documentação, para a recolha de evidências documentais e exigidas ao longo da execução das candidaturas*”, representando, assim, “*um novo modelo de monitorização e acompanhamento*”.

O IHRU acrescenta ainda que tem emitido circulares, orientações e convocado reuniões com os beneficiários finais e informado da obrigação de atualização dos dados, sublinhando que se encontra a “*envidar todos os esforços para modernizar e reforçar os mecanismos de comunicação e reporte*”.

- No quadro do investimento *Património Cultural*, o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC), na qualidade de BI, dava conta da dificuldade em obter informação junto dos BF, sobretudo municípios, sendo que se encontrava a envidar esforços para realizar um contacto mais próximo com os mesmos.⁵⁸
- Relativamente ao *Programa Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais*, a EMRP refere que “*a falta de informação relativamente à conclusão dos projetos, limita*

⁵⁴ Cfr. Relatório que relata o ponto de situação a 30.06.2024.

⁵⁵ Não deixa de ser exemplificativo dessa dificuldade em reunir informação e evidências, o conteúdo do *relatório de progresso* produzido pelo IHRU com a data de referência de 30-09-2024, no qual se afirma que “*o IHRU tem conhecimento informal, de que existem 171 alojamentos concluídos e entregues*”.

⁵⁶ Apenas em 20-06-2024 o IHRU adquiriu um serviço de desenvolvimento e manutenção da aplicação de gestão de investimentos do PRR, no valor de 851,3 m€, tendo por objetivo criar um sistema abrangente de gestão de candidaturas de beneficiários finais (análise, execução e pagamentos).

⁵⁷ Cfr. Relatório de 17-09-2024.

⁵⁸ Cfr. Relatório com o ponto de situação a 30-09-2024.

a análise da EMRP, dificultando uma concreta visão sobre o investimento”, recomendando ao Instituto de Segurança Social (ISS), enquanto BI, facultar toda a informação pertinente para o acompanhamento dos resultados.⁵⁹

- Na execução do projeto do investimento *Ligações transfronteiriças - Ponte Alcoutim – Sanlúcar del Guadiana*, a EMRP recomenda ao BI, a CCDR-Algarve, uma “revisão sistemática dos dados apresentados nos relatórios de progresso futuros” acrescentando ser “imprescindível que as atualizações dos marcos e metas sejam feitas de forma contínua e precisa para garantir a transparência e a eficácia na avaliação do progresso do investimento.”⁶⁰
- Também na execução do projeto *Ligações transfronteiriças - Ligação de Bragança a Puebla de Sanábria*, a EMRP regista, de forma reiterada, que a CCDR-Norte não tem dado a devida resposta às recomendações formuladas pela EMRP em relatórios de progresso anteriores, solicitando “num prazo máximo de 48 horas, remeter, via email, um ponto de situação relativo ao estado em que se encontra a realização do projeto de execução”, recomendando “manter atualizada a informação referente à execução financeira do investimento já realizada”.⁶¹

101. Constatou-se, ainda, que nem sempre os *relatórios de progresso* prestados pelos BI à EMRP continham informações corretas, confirmando-se que, nesses casos, não se baseavam em evidências.⁶²
102. Finalmente, também se constatou que os sistemas de informação utilizados por alguns BI não têm um grau de automação desenvolvido, uma vez que em diversas situações os *relatórios de progresso* e os *pedidos de pagamento* efetuados pelos BF não foram inseridos diretamente nesses sistemas⁶³, existindo também pelo menos uma situação em que a análise do pedido de pagamento submetido pelo BF foi registada no sistema em data posterior à concretização do mesmo⁶⁴.
103. A auditoria recolheu, assim, evidências de que existem bastantes aspetos a melhorar no âmbito da recolha, na gestão e na prestação de informação/documentação, designadamente nos circuitos que se estabelecem entre BF ⇔ BI ⇒ EMRP.

⁵⁹ Cfr. Relatório de 18-11-2024.

⁶⁰ Cfr. Relatório de 23-08-2024.

⁶¹ Cfr. Relatório de 03-09-2024.

⁶² Por exemplo, no Relatório de Progresso de 05-09-2024, o FSPC refere que o investimento do Município de Mafra no Palácio Nacional de Mafra tem empreitada consignada no 4.ºT de 2023, quando os contratos das empreitadas apenas vieram a ser celebrados em outubro de 2024, prevendo-se que a consignação ocorra no final do ano ou já em 2025.

⁶³ Por exemplo, constatou-se que os *relatórios de progresso* de BF para alguns BI foram prestados por correio eletrónico (casos de projetos submetidos no âmbito da C1.SNS, C2.Habitação, C3.Reespostas Sociais, C4.Cultura e C7. Infraestruturas). O mesmo se aplica, em diversos casos, a pedidos de pagamento que foram efetuados por correio eletrónico ou mesmo por ofício (casos identificados no âmbito da C2.Habitação e C4.Cultura).

Sobre esta questão, não pode deixar de se observar que no âmbito da presente auditoria, após solicitados à CCDR-Algarve (na qualidade de BI) os *relatórios de progresso* do investimento relativo à construção da Ponte Alcoutim – Sanlúcar del Guadiana, a executar pelo Município de Alcoutim, aquela entidade entrou em contacto com a autarquia para esta proceder ao reenvio desses relatórios “pelo facto de ter tido falhas no sistema informático” (cfr. comunicação eletrónica de 16-10-2024).

⁶⁴ Relativamente ao investimento ‘ligação transfronteiriça Bragança-Puebla de Sanábria’, o Município de Bragança solicitou o adiantamento em 12-09-2022, tendo a CCDR-Norte, na condição de BI, transferido o valor em 06-02-2023. Contudo, a análise ao pedido de pagamento registada no sistema data de 14-03-2023.

Na pronúncia remetida em sede de contraditório, a EMRP veio informar que *“relativamente a melhorias na Comunicação e nos Fluxos de Informação entre EMRP e os beneficiários intermediários, foi criado um mecanismo de envio de comunicações para o Beneficiário Intermediário quando não reporta há mais de 15 dias”*.

2. O CONCRETO PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NO PRR

104. No presente ponto observa-se o concreto papel da administração local no desenho, implementação e acompanhamento do PRR.
105. Conforme o considerando 34 e o artigo 18º, n.º 4, alínea q), do Regulamento MRR, os poderes locais podem ser parceiros importantes no que toca à execução de reformas e de investimentos, devendo ser *“devidamente consultados e envolvidos, de acordo com o regime jurídico nacional”*.
106. Nos termos do artigo 2º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, a governação do PRR rege-se pelo *princípio da participação* que *“determina o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR, desde a fase de conceção à fase de implementação e avaliação”*.
107. Em Portugal, não obstante essas disposições, a participação dos poderes locais no planeamento e na implementação/execução do PRR não foi expressa e especificamente regulada. Ou seja, não foram criados quaisquer mecanismos legais e procedimentais que permitissem uma participação preferencial ou destacada ao poder local.
108. Deste modo, na fase de conceção do PRR, os órgãos das entidades pertencentes à administração local apenas puderam participar por via da consulta pública, a par com os demais atores da economia e sociedade civil, incluindo cidadãos.
109. O processo de discussão e auscultação pública teve início a 15-02-2021 e terminou a 01-03-2021, período em que foram registados mais de 1 700 contributos remetidos maioritariamente por *cidadãos* (1 076 | 63%). Registaram-se, também, contributos de *empresas e associações empresariais* (177), *entidades ligadas à educação, formação, I&D, ensino superior, cultura ou desporto* (109), *agentes do terceiro setor* (32), *associações sindicais e ordens profissionais* (29), entre outros.
110. No âmbito do *poder local e outras entidades do território* – tipologia de larga abrangência – foram recebidos 181 contributos.
111. Na presente auditoria, não obstante as diligências realizadas, não se obteve informação acerca de quantos desses contributos foram remetidos por entidades da administração local (municípios, freguesias e entidades intermunicipais) e quais as entidades que o fizeram.⁶⁵

⁶⁵ Nem o Gabinete do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, nem a EMRP, comprovaram ter essa informação na sua posse. Foi referido, no entanto, que em paralelo com o processo de consulta pública, o Governo Português auscultou

112. Certo é que um desses contributos foi remetido pela ANMP que, nessa sede, expressou preocupações quanto à diminuta participação dos municípios no desenho e, sobretudo, na implementação do PRR.
113. Na opinião desta Associação, num contexto político marcado pelo processo de descentralização de competências⁶⁶, esperar-se-ia que a intervenção municipal fosse mais transversal. A ANMP sublinha que apenas se prevê uma intervenção relevante dos municípios no domínio da *Habitação* e no âmbito de alguns projetos especificamente localizados.
114. Com efeito, no contexto estratégico, o papel da administração local quase nunca é expressamente assumido no documento que definiu o PRR e, ao nível operacional, os municípios são sempre referenciados de forma indireta, nunca assumindo a condição de BD.
115. Os documentos estratégicos que inspiraram o PRR – a *Estratégia Portugal 2030* e o documento *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030* – também não concretizam o papel a assumir pela administração local.⁶⁷
116. Mesmo nas componentes em que, sobretudo os municípios, vieram a ter uma intervenção expressiva ao nível da execução, o PRR e os seus documentos estratégicos fundacionais não esclarecem a intervenção que está reservada ao poder local. Igualmente, o processo de descentralização raramente é tido em conta.⁶⁸
117. Nesses documentos reconhece-se – muito pontualmente – a importância da administração local, mas não lhe é conferida importância estratégica no desenho e implementação do PRR.
118. Atendendo ao regime legal e constitucional de que gozam as autarquias locais, e para cumprimento do Regulamento MRR e do *princípio da participação* determinado pelo artigo 2º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, considera-se que no âmbito da conceção do PRR poderiam ter sido previstas e reguladas formas de participação e colaboração por parte da

adicionalmente diversos ‘atores relevantes na sociedade portuguesa’, de modo a obter uma maior abrangência de opiniões e sensibilidades, designadamente, o Conselho Económico e Social, o Conselho de Concertação Territorial, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, o Conselho Nacional da Economia Social, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Consultivo da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, o Conselho Coordenador do Ensino Superior e o Conselho Nacional de Educação e do Conselho de Escolas.

A ANMP não foi auscultada diretamente no quadro destas diligências adicionais de auscultação. Ainda assim, refira-se que aquando da atualização do PRR em 2023, deu-se uma nova consulta pública entre 6 e 21-04-2023, exclusivamente através de uma plataforma online, tendo sido promovida audição à ANMP, entre outras entidades.

⁶⁶ Designadamente, nas áreas da Educação, Saúde, Ação Social, Cultura, Habitação, Vias de Comunicação, entre outras.

⁶⁷ Com efeito, ainda que as questões territoriais (urbanas e rurais) sejam aí abordadas, em ambos os documentos existem poucas referências à administração local ou às autarquias locais.

Aliás, o documento ‘Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030’ refere mesmo que “o Plano de Recuperação deve, na sua concretização, assegurar a articulação de 3 eixos centrais: a sustentabilidade económica, a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade social” acrescentando que “É importante assegurar sempre que as decisões sobre estes projetos não se dispersem por uma multiplicidade de organismos, incluindo autarquias, mas sejam tomadas pelos órgãos superiores de soberania, como estabelece a Constituição.”

Nestes termos, razões de eficiência, coordenação e homogeneidade na atuação político-administrativa apelaram a um certo grau de centralização das decisões.

⁶⁸ Isto é, mesmo em áreas onde se esperaria que houvesse maiores referências à administração local em virtude do processo de descentralização de competências (Saúde, Educação, Ação Social, Cultura, Habitação, entre outras), as referências aos municípios (e à descentralização) são quase inexistentes. Contudo, como se verá adiante, os municípios acabaram por ter um papel de destaque na execução dos investimentos a realizar nesses domínios.

administração local, o que não ocorreu. Considera-se, ainda, que o seu papel poderia ter sido melhor explicitado nos documentos estratégicos.⁶⁹

119. Em complemento, observa-se que se desconhecem os critérios que servem de fundamento à escolha de operações concretas que vieram a ser incorporadas no PRR e cuja execução veio a ser entregue a entidades da administração local, em especial a municípios.^{70/71}

O Gabinete do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial refere, na sua pronúncia, que *“para nós claro que as autarquias locais têm sido, através dos seus órgãos representativos, não apenas auscultadas no âmbito do programa, como tem as autarquias locais assumido o papel, desde o início do programa, de parceiros essenciais na boa e regular execução dos investimentos e reformas nele contidas”*.

É, contudo, inegável que o princípio da participação não se encontra evidenciado ao nível dos órgãos do poder local, uma vez que, não obstante as diligências efetuadas, não se obtiveram evidências do envolvimento e participação da administração local na preparação e planeamento do PRR, assim como, acrescenta-se, dos critérios subjacentes à escolha de projetos de investimento de génese local que vieram a ser executados por municípios.

120. Não obstante o referido, a administração local acabou por assumir bastante relevo na execução de projetos.
121. Isto é, muito embora o PRR não reflita, de forma clara e direta, o papel que está projetado para a administração local – nem sequer reflita os seus contributos – não se pode afirmar que as autarquias locais estejam arredadas da implementação/operacionalização do PRR, uma vez que a execução dos investimentos é, em boa parte, descentralizada pela via dos BI, verificando-se que em muitos domínios a responsabilidade de apresentar e concretizar os projetos de investimento é atribuída aos municípios e até a freguesias.
122. Outra questão – que foi levantada nos contributos da ANMP – é saber se o PRR deveria ter previsto mais investimentos para áreas prementes de intervenção municipal (abastecimento

⁶⁹ Sobre esta matéria, e numa perspetiva transversal do MRR e dos PRR dos diversos EM, importa aqui fazer alusão ao Parecer do Comité das Regiões Europeu — Relatório de revisão sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (2023/C 157/03), onde se evidencia, designadamente, *“a participação muito limitada dos governos locais e regionais na conceção, elaboração e aplicação dos PRR”* (cfr. ponto 14), e se lamenta que o considerando 34 do Regulamento MRR, que sublinha a importância da participação dos órgãos de poder local e regional, tenha sido ignorado na maioria dos países da UE, situação que, segundo esse documento, contraria *“a importância atribuída à governação a vários níveis, o princípio da subsidiariedade e o processo de descentralização de competências que teve lugar em muitos Estados-Membros nas últimas décadas”* (cfr. ponto 18).

⁷⁰ Com destaque para os projetos a executar na componente *C7.Infraestruturas* (nomeadamente, as ligações transfronteiriças de Bragança, Alcoutim e Niza ou os projetos ao nível dos investimentos em áreas de acolhimento empresarial e/ou nas ligações rodoviária a estas que ocorreram em Chaves, Águeda, Aveiro, Campo Maior, Portalegre, Torres Vedras, entre outros) e na *C21.REPower* (como são os casos da implementação de um sistema *bus rapid transit* na cidade de Braga e o investimento a realizar no Funicular da Nazaré).

⁷¹ Questionados acerca dos critérios que nortearam a escolha dos projetos, o Gabinete do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, a EMRP e os Beneficiários Intermédios envolvidos não remeteram respostas ou documentos que justifiquem a escolha de uns projetos em detrimento de outros.

de água em baixa, saneamento, gestão de resíduos, transportes, reabilitação e manutenção da rede de estradas municipais, mobilidade urbana, entre outras).⁷²

123. Relativamente ao acompanhamento do PRR, observa-se que de acordo com o modelo de governação estabelecido, a intervenção da administração local manifesta-se apenas indiretamente. Como já atrás ficou referido, para o exercício dessa função foi criada a Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA), que é composta por representantes de entidades de génese consultiva e de concertação, estando a ANMP representada no Conselho de Concertação Territorial, cujos membros integram a CNA.
124. Refira-se, porém, e tal como observado nos contraditórios do Gabinete do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial e da EMRP, que não obstante a administração local estar apenas representada indiretamente na CNA, tanto a ANMP como outras entidades representativas da administração local têm participado em reuniões dessa Comissão⁷³. Inclusivamente, a ANMP participa em algumas Comissões Especializadas da mesma, pelo que não se pode afirmar que a administração local esteja, na prática, desligada do acompanhamento do PRR.

3. OS INVESTIMENTOS PRR À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

125. Ainda que no PRR não se projetem as responsabilidades que incumbem à administração local, as entidades que a compõem acabaram por assumir a execução de muitos projetos de investimento em diversos domínios.
126. O quadro seguinte sinaliza as *componentes e investimentos* nos quais municípios, freguesias, entidades intermunicipais e empresas locais têm projetos aprovados, até 15-03-2024.

*Quadro 4 – Componentes e investimentos do PRR onde a AL tem intervenção*⁷⁴

Comp.	Investimentos	Breve descrição	BI
C1. SNS	· RE-Co1-io1: Cuidados de saúde primários com mais respostas.	· Construção, beneficiação ou conservação de unidades de saúde.	· Administração Central dos Serviços de Saúde, IP (ACSS).
C2. Habitação	· RE-Co2-io1: Programa de apoio ao acesso à habitação	· Construção, beneficiação ou conservação de habitações.	· Instituto da Habitação e

⁷² Esta discussão fica, contudo, fora dos objetivos desta auditoria, uma vez que a análise teria de ser conjugada com uma apreciação às dotações, elegibilidades, prazos e outras condições de acesso proporcionadas por outros Programas que existem no quadro do financiamento europeu, em especial, o Portugal2020 e o Portugal2030.

De qualquer forma, refira-se que o Portugal2030 prevê financiamento de investimentos a realizar pelas entidades da administração local nos domínios referidos, entre outros, tendo sido já abertos diversos avisos pelos Programas Regionais..

⁷³ A ANMP, juntamente com a ANAFRE, a AML, a AMP e a CIM do Alto Minho e a CIM do Alentejo Litoral estiveram presentes em algumas reuniões do Plenário da CNA que se realizaram entre 2021 e 2023.

⁷⁴ É necessário notar que juntamente com as entidades pertencentes à administração local, consoante o investimento e o respetivo aviso, existem outros BF, que poderão ser entidades públicas (por exemplo, nos avisos lançados na Co1.SNS para a construção, beneficiação e conservação de unidades de saúde, constituem-se, igualmente, como BF, as Unidades Locais de Saúde) ou privadas (por exemplo, nos avisos lançados na Co3.Respostas Sociais para a construção de equipamentos para respostas sociais na infância, pessoas idosas e pessoas com deficiência, são também BF as Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras entidades de direito privado sem fins lucrativos, de utilidade pública).



Comp.	Investimentos	Breve descrição	BI
	· RE-Co2-io2: Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário	· Aquisição/reabilitação de habitações para responder a situações urgentes visando alojar pessoas em situação de vulnerabilidade.	Reabilitação Urbana, IP (IHRU).
	· RE-Co2-io5: Parque público de habitação a custos acessíveis	· Construção/reabilitação de património público devoluto do Estado, com aptidão habitacional, para promoção de arrendamento a preços acessíveis.	
	· RE-Co2-io6: Alojamento estudantil a preços acessíveis	· Construção, adaptação e recuperação de residências para estudantes.	· Agência Nacional Erasmus +.
C3. Respostas sociais	· RE-Co3-io1: Nova geração de equipamentos e respostas sociais	· Construção de equipamentos para respostas sociais na infância, pessoas idosas e pessoas com deficiência. · Constituir equipas multidisciplinares de diagnóstico a efetuar no âmbito da Rede Social e da medida Radar Social.	· Instituto da Segurança Social, IP (ISS).
	· RE-Co3-io2: Acessibilidades 360º	· Melhorar as acessibilidades para pessoas com deficiência em espaços públicos, edifícios públicos e habitações.	· Instituto Nacional de Reabilitação, IP.
	· RE-Co3-io6: Operações integradas em Comunidades desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas	· Investimentos em infraestruturas e ações imateriais que visem a implementação de ações em espaços equipados e adaptados.	· Áreas Metropolitanas (AM).
C4. Cultura	· RE-Co4-io1: Redes Culturais e Transição Digital	· Modernizar a infraestrutura tecnológica dos equipamentos culturais públicos e promover a respetiva transição digital.	· Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.
	· RE-Co4-io2: Património Cultural	· Requalificar equipamentos culturais classificados como património cultural.	· Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC).
C7. Infraestruturas	· RE-Co7-io1: Áreas de Acolhimento Empresarial (AAE)	· Promoção de sistemas de armazenamento de energia renovável, instalação de postos de carregamento elétricos e de hidrogénio, o reforço da cobertura 5G e medidas ativas de prevenção de incêndios.	· Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).
	· RE-Co7-io2: <i>Missing links</i> e aumento da capacidade da rede	· Correção de “ligações em falta” na rede rodoviária.	
	· RE-Co7-io3: Ligações transfronteiriças	· Criação e melhoria de infraestruturas rodoviárias para reforçar as ligações transfronteiriças com Espanha.	
	· RE-Co7-io4: Áreas de Acolhimento Empresarial (AAE) - Acessibilidades rodoviárias	· Melhorar a competitividade dos parques empresariais através de melhorias na conectividade da sua rede rodoviária.	
C8. Florestas	· RE-Co8-io1: Transformação da paisagem dos territórios de floresta vulneráveis	· Aumentar a resiliência dos territórios vulneráveis face aos riscos associados às alterações climáticas.	· Fundo Ambiental.

Comp.	Investimentos	Breve descrição	BI
	· RE-Co8-io2: Cadastro da propriedade rústica e sistema de monitorização da ocupação do solo	· Desenvolvimento da plataforma BUPi e produção de uma cartografia de referência para o Sistema de Monitorização de Ocupação do Solo.	· Secretaria-Geral do Ministério da Justiça.
	· RE-Co8-io5: Programa MAIS Floresta	· Melhorar o sistema de prevenção e combate a incêndios.	· Fundo Ambiental.
C9. Gestão Hídrica	· RE-Cog-io1: Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve	· Medidas destinadas a reduzir as perdas de água nos setores urbano e agrícola no Algarve.	· Comunidade Intermunicipal do Algarve.
C10. Mar	· RE-C10-io1: Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul	· Construção ou renovação de infraestruturas novas ou existentes, bem como em equipamentos relacionados com a economia do mar.	· Fundo Azul.
C15. Mobilidade Sustentável	· Descarbonização dos transportes públicos	· Financiamento para aquisição de 145 autocarros com nível 0 de emissões (elétricos ou a hidrogénio).	· Fundo Ambiental.
C16. Empresas 4.0	· TD-C16-io2: Transição digital das empresas	· Instalação de sistemas de conectividade comuns (wifi); Instalação de centros de informação digital.	· Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI).
C19. AP Mais Eficiente	· TD-C19-io1: Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares	· Expandir a rede de Lojas de Cidadão, de Espaços Cidadão e de Espaços de Cidadão Móveis.	· Agência para a Modernização Administrativa, IP (AMA).
	· TD-C19-io7: Capacitação da AP	· Adaptação de edifícios e espaços existentes e à sua conversão para funcionamento enquanto espaços de teletrabalho (Cowork).	· Direção-Geral do Emprego Público.

Notas ao quadro:

- As cores identificam as três dimensões: **Resiliência**; **Transição Climática** e **Transição Digital**
- Existem outras *componentes* e *investimentos* que têm a participação de entidades da administração local, sobretudo empresas locais, e que não se colocaram no quadro pelo facto de essa participação ser diminuta, por vezes em regime de consórcio. Trata-se de projetos submetidos na Co5 – Capitalização e Inovação Empresarial e na Co6 – Qualificação e Competências.

127. Em termos de número de projetos, de investimento e de financiamento aprovado, o papel mais transversal e relevante das entidades que compõem a administração local verifica-se na componente *C2.Habituação*, merecendo também relevo a *C3.Respostas Sociais* (mas com o valor do financiamento muito concentrado nas áreas metropolitanas) e as *C1.SNS* e *C4.Cultura*.

128. São também relevantes alguns projetos de grande dimensão cuja definição e localização já constava do PRR, essencialmente nas componentes *C7.Infraestruturas*⁷⁵, *C9.Gestão Hídrica*⁷⁶, *C10.Mar*⁷⁷ e *C21.REPower*⁷⁸.
129. Em outras áreas que poderiam abarcar investimentos a executar, sobretudo, por municípios ou entidades intermunicipais – como a *C15.Mobilidade Sustentável* ou a *C13.Eficiência Energética em Edifícios* –, a intervenção da administração local é secundarizada, atendendo a que a dotação prevista já estava quase totalmente direcionada para outras respostas específicas entregues a outras entidades:
- Na *Mobilidade Sustentável*, os montantes disponíveis (1 262,0 M€) visavam o financiamento da expansão da rede de metro de Lisboa (357,5 M€) e a construção do metro de superfície Odivelas – Loures (390,0 M€)⁷⁹, assim como a expansão da rede de metro do Porto (352,0 M€) e a construção da linha *bus rapid transit* Boavista – Império (66,0 M€)⁸⁰, sobrando o restante para investimentos na digitalização do transporte ferroviário e para descarbonização dos transportes públicos (aquisição de veículos elétricos ou a hidrogénio e postos de carregamento);⁸¹
 - Na *Eficiência Energética em Edifícios*, os montantes (610,0 M€) estavam já destinados à intervenção em edifícios residenciais (300,0 M€) e em edifícios da administração central (240,0 M€), acabando por ser a dotação sobranter (70 M€) afeta a comércio e serviços prestados por entidades privadas.
130. Também importa destacar a diminuta importância que a administração local assumiu no domínio da *C19.Administração Pública Mais Eficiente*, componente com dotação de 675,0 M€, que pretende levar a cabo investimentos na capacitação, digitalização, interoperabilidade e cibersegurança. Até 15-03-2024, apenas tinha sido aprovado para as entidades locais um valor global de financiamento de 24,7 M€⁸², que contrastava com os 440,4 M€ aprovados para a administração central e para outras entidades públicas.

⁷⁵ As ligações transfronteiriças de Alcoutim, Bragança e Niza, ou as ligações rodoviárias e/ou investimentos nas Áreas de Acolhimento Empresarial (AAE) em Águeda, Aveiro, Torres Vedras, Setúbal, Portalegre, entre outras, tendo a execução dos investimentos sido entregue aos respetivos municípios.

⁷⁶ Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve e o Aproveitamento Hidráulico de Fins Múltiplos do Crato, a executar pela Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. Estes projetos acabaram por ser retirados do PRR na última reprogramação do Programa, datada de 13-05-2025, sendo aí referido que os investimentos irão prosseguir com outras fontes de financiamento.

⁷⁷ Polos Hub Azul de Lisboa e de Olhão, a executar pelos respetivos municípios.

⁷⁸ Sistema *Bus Rapid Transit*, na cidade de Braga (projeto com um financiamento de 100,0 M€, a ser executado pela empresa municipal Transportes Urbanos de Braga, EM) e investimento no Funicular da Nazaré, a ser executado pelo Município da Nazaré.

⁷⁹ Ambos os projetos entregues à Metropolitano de Lisboa, E.P.E.

⁸⁰ Ambos entregues à Metro do Porto, S.A.

⁸¹ Na descarbonização dos transportes públicos, até 15-03-2024, eram apenas 2 os projetos aprovados para entidades da administração local, no caso, empresas locais (Companhia Carris de Ferro de Lisboa, EM, SA e Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, EIM, SA), com um valor de financiamento de 15,8 M€.

⁸² Valor que já inclui o financiamento atribuído à Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais (FEFAL), designadamente para o Centro Qualifica AP para a Administração Local criado pelo Despacho n.º 11427/2021 dos Gabinetes da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e dos Secretários de Estado Adjunto e da Educação e Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional.

3.1. OS VALORES APROVADOS E PAGOS ATÉ 15-03-2024

— O QUADRO GLOBAL

131. À data de 15-03-2024, haviam sido aprovadas para o território continental 163 536 candidaturas no âmbito do PRR, 2 766 das quais submetidas por entidades pertencentes à administração local continental (menos de 2%). Na sua grande maioria, esses 2 766 projetos estão enquadrados na dimensão *Resiliência* (2 591) – sobretudo nas componentes *C3.Respostas Sociais* (1 163) e *C2.Habituação* (871) – e, em menor número, nas dimensões *Transição Climática* (12) e *Transição Digital* (163).
132. Em termos de valores de financiamento, os 2 766 projetos da administração local do continente representavam 2 140,7 M€ (13% do total)⁸³, destacando-se as verbas dirigidas para os domínios da *Habituação* (938,0 M€) e das *Respostas Sociais* (287,9 M€), seguindo-se as canalizadas para as *Infraestruturas* (237,0 M€), a *Gestão Hídrica* (167,0 M€), o *SNS* (155,9 M€) e o *REPowerEU* (110,0 M€).

Quadro 5 – N.º de projetos e valor de financiamento aprovado

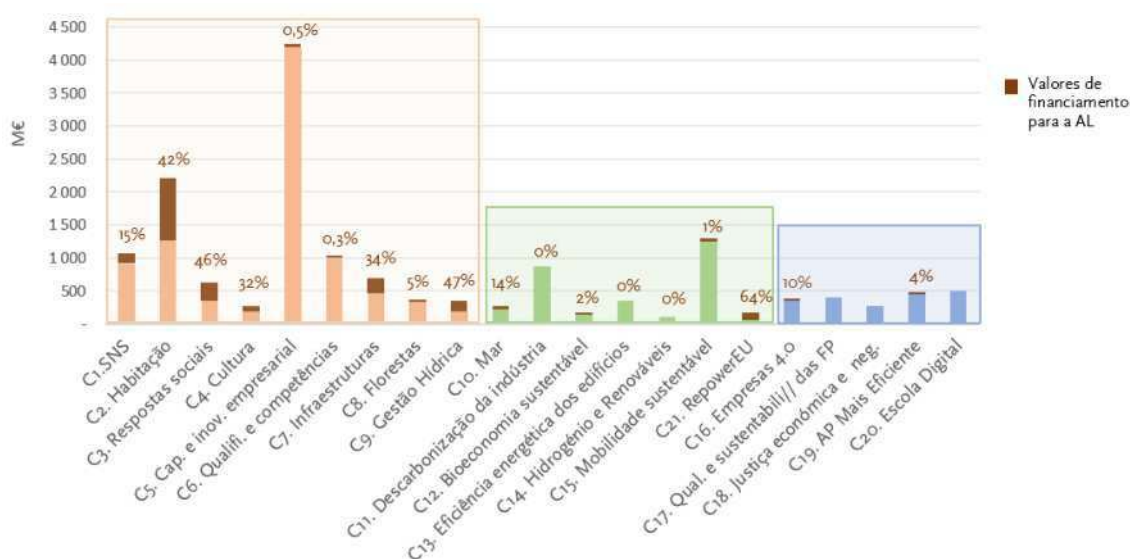
Dimensões Componentes	N.º de projetos PRR	N.º de projetos da AL	%	Financia/ aprovado	Financia/ aprovado para a AL	%
RESILIÊNCIA	78 639	2 591	3%	10 847,4 M€	1 915,8 M€	19%
C1. SNS	397	114	29%	1 071,1 M€	155,9 M€	15%
C2. Habituação	1 547	871	56%	2 209,3 M€	938,0 M€	42%
C3. Respostas Sociais	3 020	1 163	39%	631,8 M€	287,9 M€	46%
C4. Cultura	246	172	70%	274,1 M€	87,4 M€	32%
C5. Capitalização e Inovação Empresarial	2 212	19	1%	4 253,9 M€	22,3 M€	0,5%
C6. Qualificações e Competências	70 829	15	0%	1 003,5 M€	3,8 M€	0,3%
C7. Infraestruturas	25	22	88%	700,1 M€	237,0 M€	34%
C8. Florestas	321	180	56%	348,9 M€	16,5 M€	5%
C9. Gestão Hídrica	42	35	79%	354,7 M€	167,0 M€	47%
TRANSIÇÃO CLIMÁTICA	81 959	12	0%	3 163,8 M€	164,0 M€	5%
C10. Mar	85	2	2%	258,2 M€	35,0 M€	14%
C11. Descarbonização da Indústria	1 717	-	0%	880,3 M€	-	0%
C12. Bioeconomia Sustentável	240	6	3%	137,8 M€	3,2 M€	2%
C13. Eficiência Energética dos Edifícios	79 873	-	0%	350,6 M€	-	0%
C14. Hidrogénio e Renováveis	24	-	0%	102,0 M€	-	0%
C15. Mobilidade Sustentável	12	2	8%	1 262,5 M€	15,8 M€	1%
C21. REPower	8	2	25%	172,4 M€	110,0 M€	64%
TRANSIÇÃO DIGITAL	2 938	163	6%	2 029,0 M€	60,9 M€	3%
C16. Empresas 4.0	2 467	90	4%	390,3 M€	40,6 M€	10%
C17. Qualidade e Sustentabilidade das FP	5	-	0%	406,0 M€	-	0%
C18. Justiça Económica e Amb. de	13	-	0%	266,9 M€	-	0%
C19. AP Digitalização, interoperabilidade	443	73	16%	465,8 M€	20,3 M€	4%
C20. Escola Digital	10	-	0%	500,0 M€	-	0%
Total Geral	163 536	2 766	1,7%	16 040,2 M€	2 140,7 M€	13%

Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP

⁸³ Os quais dizem respeito a um total de 2 219,0 M€ de investimento estimado em candidatura, representando, assim, uma taxa de financiamento global de 96%.

133. Para além dos grandes investimentos submetidos no âmbito da *C7.Infraestruturas*, *C9.Gestão Hídrica*, *C10.Mar* e *C21.REPower* – que refletem, sobretudo, uma resposta pontual ou localizada previamente definida no PRR – a intervenção da administração local ocorre de forma mais acentuada e transversal nos projetos a realizar na *C2.Habitação*, como se verá no ponto 3.2.2.
134. Noutras componentes, como a *C13.Eficiência Energética dos Edifícios*, a *C15.Mobilidade Sustentável*, e a *C19.AP Mais Eficiente*, a intervenção da administração local é residual ou nula.

Gráfico 2 – Valores de financiamento aprovados à adm. local [até 15.03.2024]



Fonte: Elaboração Própria | Dados: EMRP

135. Quanto à distribuição do financiamento por tipologias de beneficiários, o valor global aprovado para a administração local (2 140,7 M€) fica bastante atrás daquele que se regista para a administração central (7 388,2 M€) – que ostenta projetos de elevado valor na *C2.Habitação*, na *C15.Mobilidade Sustentável*, na *C7.Infraestruturas* e na *C1.SNS* –, ficando também atrás do aprovado para as *Empresas* (4 703,2 M€).

Quadro 6 – Valores de financiamento aprovados e pagos por tipologias de beneficiários [até 15-03-2024]

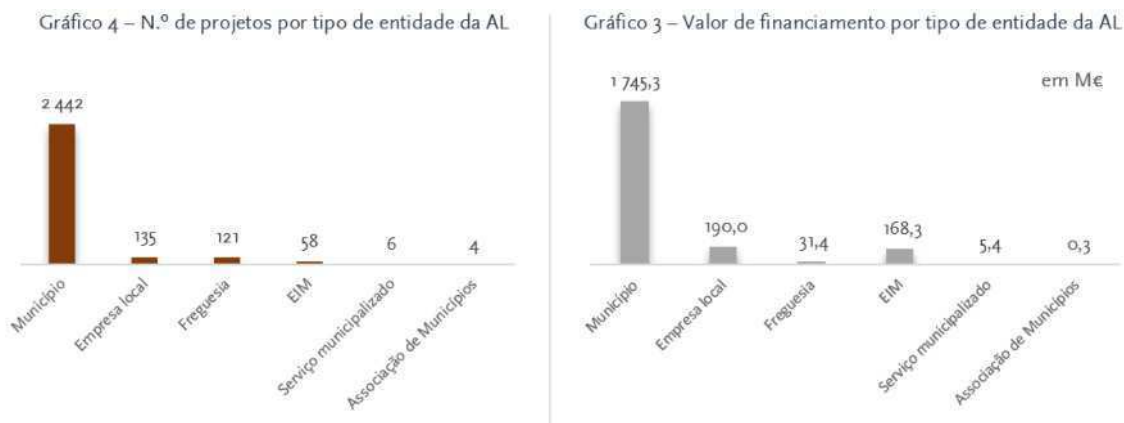
Beneficiários	Nº de projetos	Valor aprovado [€]	Valor pago [€]	Percentagem paga
AL	2 766	2 140,7	384,1	17,9%
AC	2 513	7 388,2	1 655,7	22,4%
Empresas	37 252	4 703,2	1 212,2	25,8%
Famílias	115 653	187,5	156,2	83,3%
Instituições da Economia Solidária e Social	4 099	402,7	90,7	22,5%
Outras entidades	1 253	1 218,0	287,4	23,6%
Total Geral	163 536	16 040,2	3 786,3	23,6%

Dados: EMRP | Nota: a administração central (AC) inclui empresas do Setor Empresarial do Estado.

136. Como também patenteia o quadro anterior, até 15-03-2024, apenas cerca de 18% do valor aprovado para a administração local foi objeto de pagamento, ficando aquém da correspondente percentagem relativamente ao que foi pago nas demais tipologias de beneficiários.

— A DISTRIBUIÇÃO DE PROJETOS E DO VALOR DE FINANCIAMENTO PELA AL

137. No que concerne à distribuição do número de projetos e das verbas PRR aprovadas por tipo de entidade pertencente à administração local, verifica-se que são os municípios que assumem o maior protagonismo, concentrando 88% dos projetos aprovados e 82% do valor de financiamento.



Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP

138. Observa-se, contudo, a existência de empresas locais com valores de financiamento significativos, aprovados no âmbito das componentes *C2.Habitação*, *C15.Mobilidade Sustentável* e *C21.REPower*. Nesta última, destaca-se uma operação com um apoio financeiro aprovado de 100,0 M€ que visa a construção, na cidade de Braga, de uma linha de trânsito rápido para autocarros.⁸⁴

Quadro 7 – Projetos de empresas municipais > 5,0 M€

Comp.	Beneficiário Final	Descrição breve do projeto	Financiamento
C.21	TUB – Transportes Urbanos de Braga, EM	Implementar sistema <i>Bus Rapid Transit</i>	100 000 000 €
C.15	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, EIM	Autocarros Zero Emissões STCP	8 443 210 €
C.02	Porto Vivo, SRU- Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto, EM	Aquisição e reabilitação de 44 Fogos	7 471 394 €
C.15	Companhia Carris de Ferro de Lisboa EM	Aquisição de autocarros elétricos e a hidrogénio	7 321 406 €

Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP

⁸⁴ Também se dá nota de que a CIM do Alto Alentejo se constitui como BD de um grande projeto: aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato - fase de construção, com um valor de financiamento aprovado de 141,3 M€.

3.2. A EXECUÇÃO PELOS MUNICÍPIOS

— A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS PROJETOS

139. Até 15-03-2024, com exceção de Alcácer do Sal, todos os municípios do território continental têm projetos com financiamento aprovado, numa média de 9 projetos por concelho.

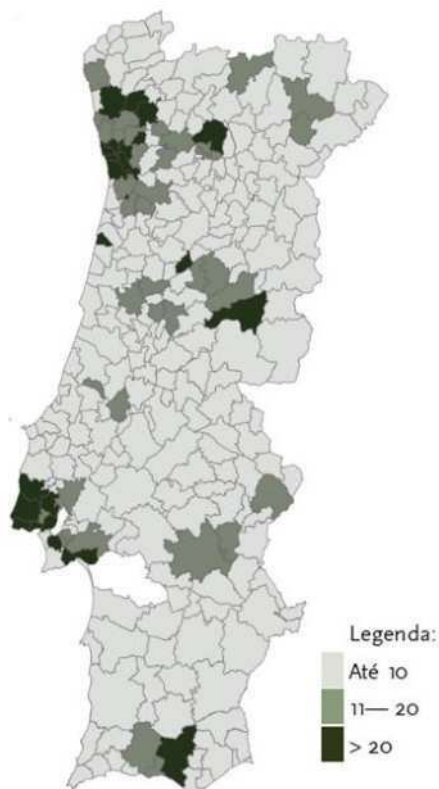
140. Como o mapa demonstra, tendencialmente, os municípios que detêm mais candidaturas aprovadas são os que se situam nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, destacando-se Sintra (82), Lisboa (55), Porto (51), Cascais (43), Matosinhos e Seixal (ambos com 39).⁸⁵

141. Fora das áreas metropolitanas, evidenciam-se os municípios de Vila Real (38), Loulé (26), Barcelos, Braga e Paços de Ferreira (com 25), Guimarães (23), Carregal do Sal, Fundão e Ílhavo (com 21).

142. Não obstante se verificar que os municípios mais populosos são também aqueles que têm mais projetos aprovados, existem os que, sendo de pequena dimensão populacional (<20 000 habitantes), apresentam um volume de candidaturas aprovadas considerável e acima da média, com destaque para Carregal do Sal (21), Batalha (19), Oliveira do Hospital (17), Redondo (15) e Alfândega da Fé (12).

143. Em termos médios, são os municípios do Alto Alentejo, Beira Baixa, Alentejo Litoral e Baixo Alentejo os que registam menos projetos aprovados (<5) e os municípios da AML e AMP os que detêm mais (>20), seguindo-se os situados na sub-região do Cávado (>10).

Mapa 1 – distribuição dos projetos PRR municipais



— A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO FINANCIAMENTO

144. Em termos de distribuição municipal do financiamento, a concentração nas zonas territoriais mais densamente povoadas é também evidente, sobretudo nas áreas metropolitanas, cujos 35 municípios absorvem metade dos 1 745,3 M€ de financiamento aprovado para todos os municípios do continente (869,2 M€ | 50%), com destaque para a AML (596,9 M€ | 34%), à frente da AMP (272,3 M€ | 16%).

145. Seguem-se os municípios do Algarve (107,2 M€ | 6%) e da Região de Aveiro (103,4 M€ | 6%).

⁸⁵ No total, os municípios metropolitanos registam 823 dos 2 442 projetos municipais aprovados (34%).

146. As sub-regiões com menor financiamento aprovado são o Alentejo Litoral (4,9 M€) e a Beira Baixa (4,2 M€).⁸⁶

147. O Município de Lisboa é, manifestamente, aquele que apresenta maior financiamento aprovado (162,9 M€), seguindo-se Setúbal (83,0 M€), Matosinhos (69,8 M€) e Oeiras (59,5 M€), todos com um valor global de aprovado > 50,0 M€.

148. Com montantes muito próximos dos 50,0 M€, registam-se dois municípios que se situam fora das áreas metropolitanas: Coimbra (47,7 M€) e Águeda (46,7 M€).

149. Em zonas mais interiores do país, com um valor global aprovado acima dos 15,0 M€, encontram-se os municípios de Bragança (17,1 M€), Beja (16,9 M€), Fundão (16,4 M€) e Campo Maior (15,9 M€).

150. O elevado financiamento aprovado a alguns municípios do interior do país, justifica-se pelos investimentos de grande dimensão relacionados com as componentes *C7. Infraestruturas*⁸⁷ e *C2. Habitação*⁸⁸.

151. Como se pode verificar no mapa, a grande maioria dos municípios que se situam em territórios menos povoados, apresentam menores valores de financiamento (<1,0 M€). Efetivamente, a relação entre a população e as verbas PRR aprovadas é notória, sendo muito díspar o valor médio dos projetos em função da dimensão populacional dos territórios.

Mapa 2 – distribuição do financiamento

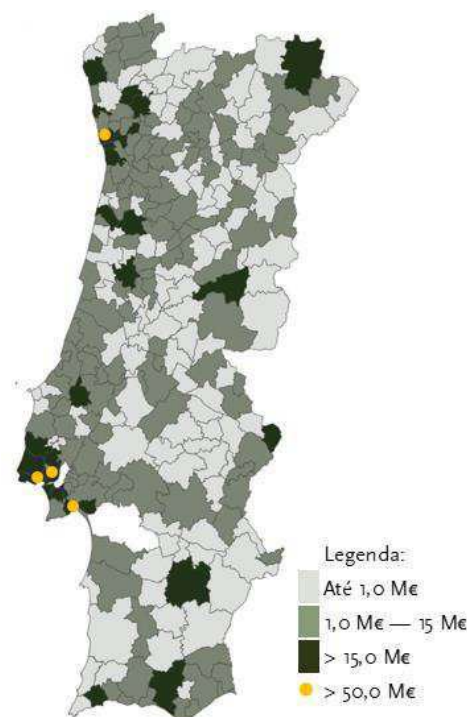
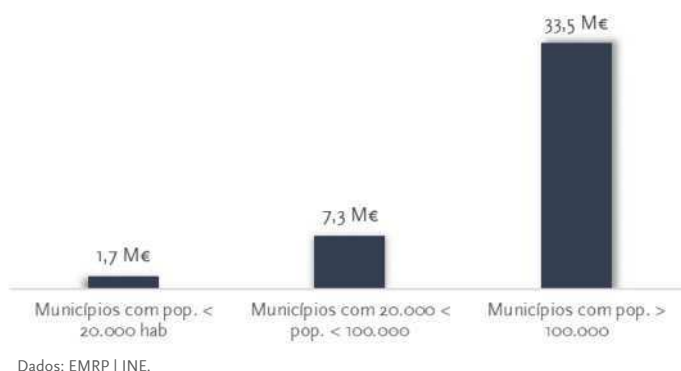


Gráfico 5 – Valor médio do financiamento aprovado para pequenos, médios e grandes municípios



⁸⁶ Quanto a estas duas sub-regiões há que ter em conta que os seus territórios apresentam um número reduzido de municípios: 5 e 6, respetivamente.

⁸⁷ Casos de Bragança (ligações rodoviárias), Beja e Campo Maior (investimentos no parque industrial).

⁸⁸ Caso do Município do Fundão, que tinha aprovados 13 projetos habitacionais com um valor global de financiamento na ordem dos 14,0 M€.

152. Assim, quanto à distribuição do financiamento, verifica-se também uma tendência para que os maiores valores tenham sido atribuídos aos municípios com mais população, não obstante a existência de algumas exceções, como é o caso de Barcelos, Leiria, Viseu e Vila Nova de Famalicão.⁸⁹
153. Ainda que se observe uma clara assimetria na repartição bruta do financiamento a favor dos concelhos mais populosos, analisando a sua distribuição *per capita* constata-se que, tendencialmente, são os municípios do interior e menos populosos os que registam maiores valores.

Quadro 8 – Distribuição per capita do valor de financiamento aprovado para os municípios (>400,0 € por hab)

Município	Financiamento (€)	População residente (hab 2022)	Distribuição per capita (€)	Mapa
Alcoutim	10 352 290	2 485	4 165,9	
Campo Maior	15 859 917	7 993	1 984,2	
Melgaço	14 430 400	7 648	1 886,8	
Nisa	10 808 522	5 778	1 870,6	
Águeda	46 658 858	46 495	1 003,5	
Ribeira de Pena	5 286 403	5 842	904,9	
Alfândega da Fé	3 799 426	4 249	894,2	
Castanheira de Pera	1 993 275	2 687	741,8	
Barrancos	1 069 220	1 478	723,4	
Nazaré	10 680 271	15 088	707,9	
Rio Maior	15 128 440	21 654	698,6	
Vila de Rei	2 366 716	3 389	698,4	
Carregal do Sal	6 142 051	9 080	676,4	
Setúbal	83 017 789	122 838	675,8	
VR Sto. António	12 295 606	18 955	648,7	
Fundão	16 391 320	26 567	617,0	
Mondim de Basto	3 687 131	6 419	574,4	
Oliveira do Hospital	10 899 630	19 387	562,2	
Batalha	8 817 058	15 913	554,1	
Sardoal	1 928 335	3 555	542,4	
Almeida	2 929 731	5 738	510,6	
Beja	16 941 966	33 574	504,6	
Portalegre	10 848 288	22 125	490,3	
Bragança	17 082 180	34 857	490,1	
Sta. Marta de Penaguião	2 864 219	6 015	476,2	
Mafra	41 848 199	88 276	474,1	
Fornos de Algodres	2 073 699	4 390	472,4	
Peso da Régua	6 820 024	14 448	472,0	
S. João da Madeira	10 820 812	23 035	469,8	
Lagos	15 276 051	33 548	455,3	
Condeixa-a-Nova	7 627 615	17 079	446,6	
Paços de Ferreira	24 750 400	55 800	443,6	
Entroncamento	8 788 235	21 091	416,7	
Elvas	8 344 195	20 516	406,7	

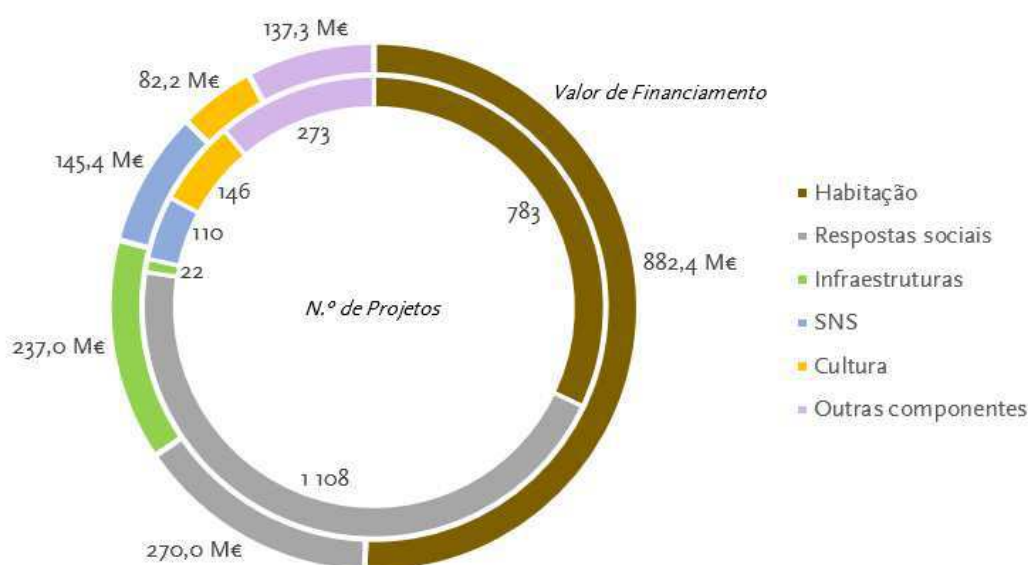
Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP | INE

⁸⁹ Barcelos (que ostenta 25 projetos mas de valor reduzido), Leiria, Viseu, e Vila Nova de Famalicão, todos com mais de 100 000 habitantes e com um valor de financiamento inferior a 1,0 Me.

— O N.º DE PROJETOS E O FINANCIAMENTO APROVADO, POR COMPONENTE

154. A componente *C3.Respostas Sociais* é a que regista maior número de projetos (1 108), seguida da *C2.Habitação* (783), domínios que concentram 77% dos 2 442 projetos aprovados para os municípios do continente.
155. Em termos de financiamento, os 1 745,3 M€ aprovados encontram-se alocados, sobretudo, na *C2.Habitação* (882,4 M€ | 51%) e na *C3.Respostas Sociais* (270,0 M€ | 15%), representando, em conjunto, 66% do total.

Gráfico 6 – Distribuição municipal por componentes do n.º de projetos e valor de financiamento



Fonte: Elaboração própria | Dados EMRP

156. Destaca-se, igualmente, o valor de financiamento aprovado para os projetos submetidos na *C7.Infraestruturas* (237,0 M€), *C1.SNS* (145,4 M€) e *C4.Cultura* (82,2 M€).
157. Relativamente às demais componentes (137,3 M€), ordenados por maior valor, os financiamentos foram os seguintes: projetos de investimento da *C16.Empresas 4.0* (37,8 M€), da *C10.Mar* (35,0 M€), da *C19.Administração Pública Mais Eficiente* (18,3 M€), da *Cog.Gestão Hídrica* (15,4 M€), da *C8.Florestas* (11,1 M€), da *C21.REPower* (10,0 M€) da *C5.Capitalização e Inovação Empresarial* (9,0 M€) e da *C6.Qualificações e Competências* (699,0 m€).
158. Vejam-se, de seguida, os resultados de uma análise mais pormenorizada a algumas das principais componentes e às operações que foram selecionadas na amostra.

3.2.1 C1. SNS

159. Esta componente pretende reforçar a capacidade do SNS com investimentos nos *cuidados de saúde primários*, nos *cuidados continuados e paliativos*, nos *hospitais* e na *transição digital na saúde*.
160. O montante de financiamento previsto nos contratos celebrados entre a EMRP e os BI cifrase em 1 284,8 M€ para investimentos a executar por entidades da administração central e administração local, sendo 30-06-2026 a data limite fixada para a sua conclusão.
161. Até 15-03-2024, 75 municípios tinham aprovados 110 projetos, 84 dos quais na sequência de candidaturas submetidas em 2022 e as restantes em 2023.
162. Os 110 projetos municipais representam um valor global de financiamento de 145,4 M€ (14% de todo o financiamento PRR aprovado, até àquela data, na *C1.SNS*)⁹⁰, dos quais se encontravam pagos 21,3 M€ (15%).

Quadro 9 – C1.SNS / Execução municipal do PRR, até 15-03-2024

Projetos PRR (total)			Financiamento total aprovado		
397			1 071 122 691 €		
75 municípios	<i>projetos municipais</i>	110	28%	<i>valor aprovado</i>	145 369 764 € 14%
	<i>dos quais:</i>			<i>do qual:</i>	
	<i>total/pagos</i>	0	0%		
	<i>c/ pag. Parciais</i>	68	62%	<i>pago</i>	21 312 850 € 15%
	<i>s/ pagamentos</i>	42	38%		

Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP | Nota: Valores aprovados ou contratados.

Nota: Dos 42 projetos sem pagamentos, 37 ainda não tinham passado à fase de contratualização.

163. Àquela data de referência, ainda não se registavam investimentos municipais que estivessem totalmente pagos, existindo 68 com pagamentos parciais (63 dos quais a título de adiantamento, e apenas 5 com reembolsos).
164. Ainda que os pagamentos efetuados não sejam, a todo o tempo, um indicador fiel do nível execução física dos investimentos⁹¹, pode inferir-se que, pelo menos em alguns casos (desde logo, os que foram objeto de candidatura em 2022)⁹², existia alguma demora no avanço das operações, atendendo a que foram muito poucas as operações objeto de reembolsos.

⁹⁰ Para um investimento estimado em 153,0 M€ (taxa de financiamento global de 95%).

⁹¹ Efetivamente, ao longo da execução do projeto, a componente financeira nem sempre se encontra alinhada com a execução física, atendendo a que existem pagamentos efetuados a título de adiantamento e que nem sempre as faturas e recibos são imediatamente objeto de reembolso.

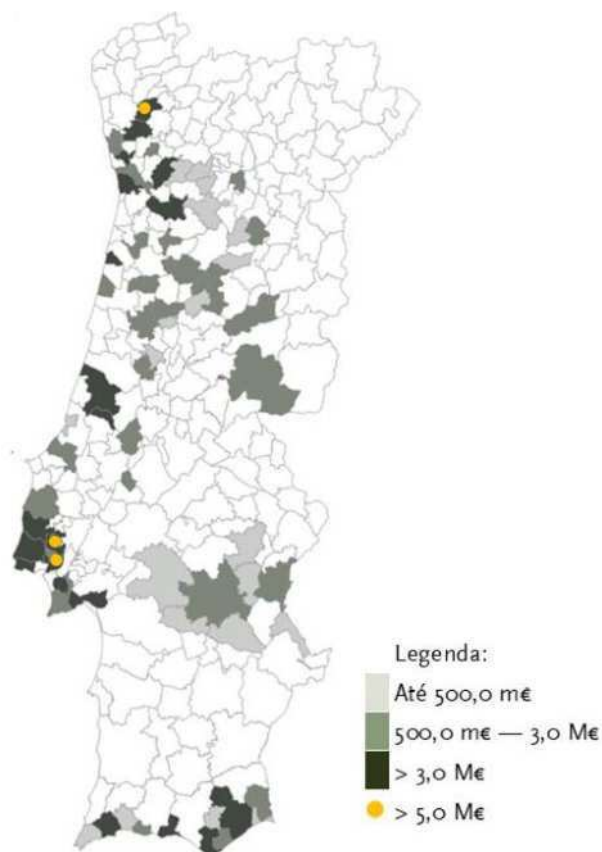
⁹² Dos 110 projetos aprovados, 84 foram objeto de candidatura ainda em 2022.

165. No mapa, identificam-se os 75 municípios que têm projetos aprovados na C1.SNS. Relativamente aos que apresentam maior financiamento, observa-se alguma concentração nas (ou junto às) áreas metropolitanas, destacando-se os municípios de Braga (6,5 M€), Lisboa (6,4 M€) e Loures (5,3 M€), todos, acima de 5,0 M€.
166. Também se realçam os municípios da região do Algarve, especialmente Lagos (4,8 M€) e Tavira (4,2 M€), e da região centro, Batalha (4,5 M€) e Leiria (3,7 M€).
167. Na leitura do mapa é necessário ter em conta a descentralização no domínio da saúde, com a inerente transferência de competências para os municípios no âmbito de investimentos a realizar nas unidades de saúde de cuidados primários.
168. Igualmente, nessa leitura há que considerar que no caso dos municípios situados em regiões abrangidas pelas Unidades Locais de Saúde (ULS), que ficaram de fora dessa transferência de competências, foram estas Unidades – e não os municípios – que submeteram as candidaturas e que irão executar os investimentos.⁹³

– POR INVESTIMENTO

169. Os projetos submetidos por municípios foram aprovados no âmbito de avisos lançados pela Administração Central dos Serviços de Saúde, IP (ACSS), na condição de BI, e referem-se aos seguintes *Investimentos*:
- RE-Co1-io1: *Cuidados de Saúde Primários com mais respostas*, tendo sido escolhidos projetos que se encontravam “em avançado estado de maturidade”, visando a construção ou requalificação de unidades de saúde:⁹⁴

Mapa 3 – C1.SNS |
Distribuição do financiamento, por município



⁹³ É o caso das ULS: Alto Minho, Nordeste Transmontano, Matosinhos, Norte Alentejano, Baixo Alentejo e Litoral Alentejano.

⁹⁴ Candidaturas submetidas aos avisos convite Nº 11/Co1-io1/2022, Nº 12/Co1-io1/2022, Nº 13/Co1-io1/2023 e Nº 14/Co1-io1/2023. Dos 109 projetos, 63 referem-se à construção de novas unidades e os restantes 46 à requalificação e adaptação de unidades já existentes.



N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
74	109	150 528 352 €	142 849 764 €	21 312 850 €

- RE-Co1-io2: *Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e Rede Nacional de Cuidados Paliativos*, com o objetivo de reforçar o número de respostas de internamento, equipas domiciliárias, cuidados continuados integrados em saúde mental e cuidados paliativos:⁹⁵

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
1*	1	2 520 000 €	2 520 000 €	0 €

* Município de Sintra, para a construção de Unidade de Convalescença com 60 camas.

170. No respeito pelo princípio DNSH e pelos objetivos climáticos/ambientais, ficou estabelecido, na descrição das *reformas e investimentos* da C1.SNS, que os requisitos relativos ao desempenho energético das unidades de saúde a construir ou reabilitar deveriam “*estar plasmados nos processos de contratação pública associados à execução dos novos investimentos, devendo ser assegurados no caderno de encargos.*”⁹⁶
171. Quanto ao *Investimento* RE-Co1-io1: *Cuidados de Saúde Primários com mais respostas*, foram estabelecidas, como metas do PRR, a construção de 20 novas unidades, até ao 4ºT de 2024 (meta 1.14), e de 124, até ao 2ºT de 2026 (meta 1.15).
172. Em relatórios produzidos no SGI no âmbito da evolução desse *Investimento*, a EMRP dá conta “*da baixa execução, representada por poucos pagamentos a Beneficiários Finais comparativamente com as candidaturas já contratualizadas*” assinalando o “*atraso demonstrado nas construções de novas unidades de saúde, meta A 1.14 com data de implementação até 31 de dezembro de 2024, com apenas 6 unidades concluídas.*”⁹⁷
173. Ligada a esta C1.SNS, encontra-se uma meta exclusivamente associada aos municípios – a relativa à *conclusão do processo de descentralização no domínio da saúde* – que implicava que a transferência de competências para os municípios ocorresse até final de 2022 (meta 1.3).⁹⁸
174. Contudo, verificou-se que tal resultado não foi alcançado no prazo, referindo a EMRP, no *relatório de progresso* relativo ao 2º T de 2024, que “*Em fase de elaboração do presente Relatório de Progresso já foram assinados 191 autos de transferência, 95% do total previsto.*”⁹⁹

⁹⁵ Candidatura cujos termos são regidos por Orientação Técnica lançada pela ACSS a 08-09-2022.

⁹⁶ Cfr. página 28 da descrição das reformas e investimentos da C1.SNS.

⁹⁷ Cfr. Relatório da EMRP referente ao 3ºT de 2024. De acordo com esse mesmo relatório, a ACSS “*reporta possibilidade de riscos na implementação devido a atrasos na construção, aumento nos preços e desfasamento das estimativas iniciais em relação à realidade atual.*”

⁹⁸ Cfr. Anexo à Decisão de Execução do Conselho de 10-10-2023, que altera a Decisão de Execução de 13-07-2021.

⁹⁹ O mesmo relatório refere, ainda, que “*Salienta-se que esta meta integrou o 4º Pedido de Reembolso de Portugal à Comissão Europeia e aquando da sua validação, o seu cumprimento não foi considerado integralmente completo, contudo, Portugal enviou à Comissão Europeia a carta comprovando a reunião das evidências adicionais que permitiram dar a Meta em análise como completa.*”



CAIXA 1 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES

Visando analisar projetos de investimento em função dos objetivos que foram estabelecidos para a auditoria, foram selecionadas as seguintes operações relacionadas com o Investimento RE-Co1.io1 – *Cuidados de Saúde Primários com mais respostas*:

Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Gondomar	Construção da Unidade de Saúde Brás-Oleiro	3 397 790 €	1 530 000 €	382 500 €	0 €
Lisboa	Construção da Unidade de Saúde do Parque das Nações	6 433 400 €	6 433 400 €	0 €	0 €
Maфра	Construção da Unidade de Saúde Maфра Oeste	3 665 786 €	3 665 786 €	916 447 €	0 €
Batalha	Construção do Centro de Saúde da Batalha	4 649 178 €	4 550 000 €	1 137 500 €	0 €
Braga	Construção da Unidade de Saúde Campus Vilar	6 939 158 €	6 500 000 €	1 625 000 €	0 €
Paços de Ferreira	Construção da Unidade de Saúde de Paços de Ferreira	8 910 790 €	6 500 000 €	0 €	0 €

– NOTAS PRÉVIAS

A montante das operações constantes no quadro supra encontra-se o contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e a ACSS em 17-08-2021, onde se refere, designadamente, que esta última entidade, na qualidade de BI, tem a responsabilidade de financiar os investimentos a executar pelos BF, a selecionar em regime de concorrência, competindo-lhe lançar os avisos de abertura de concurso após validados pela EMRP.¹⁰⁰

Contudo, o regime de concessão do apoio que veio a ser adotado não foi concorrencial, tendo a ACSS escolhido projetos de construção de novas unidades de saúde que se encontravam “*em avançado estado de maturidade*”.¹⁰¹

As operações apresentadas no quadro foram identificadas nos avisos convite ‘*Construir novas unidades/polos de saúde, com necessidades de energia primária pelo menos inferiores em 20% ao padrão NZEB, para substituir edifícios desadequados*’ com os números 11/Co1-io1/2022 (Gondomar, Lisboa e Maфра) e 13/Co1-io1/2023 (Batalha, Braga e Paços de Ferreira).

Segundo esses mesmos avisos, a dotação financeira que lhes foi atribuída foi calculada em função de custos que foram estimados pela Administração Regional de Saúde (ARS) de cada região para a construção de novas unidades.

Ainda de acordo com os avisos – que foram objeto de diversas republicações para ajustamento das dotações financeiras a atribuir a cada operação – a distribuição regional das dotações foi elaborada com recurso ao *levantamento de necessidades* efetuado junto das ARS e ULS, em articulação com os órgãos municipais e as entidades intermunicipais.

Para apresentação das candidaturas, requeria-se um *projeto de arquitetura* (que, no mínimo, corresponderia à fase de *estudo prévio*¹⁰²) e um *contrato-programa*, celebrado entre a autarquia

¹⁰⁰ Cfr. da cláusula 2ª, n.º 2, do referido contrato.

¹⁰¹ Cfr. avisos convite avisos lançados pela ACSS.

Não corresponde, pois, à realidade que esses avisos tenham sido elaborados “*nos termos do disposto na cláusula 2ª, n.º 2, do contrato de financiamento assinado entre a EMRP e a ACSS*” como os próprios referem.

¹⁰² Na conceção que lhe era atribuída pela Portaria n.º 701-H/2008, de 29-06 (atualmente, pela Portaria n.º 255/2023, de 07-08).

e a respetiva ARS ou ULS, através do qual estas entidades se comprometiam a elaborar o *programa funcional*, contendo as orientações do Ministério da Saúde para as instalações e equipamentos.

Entre outras regras, os avisos definiram as condições de elegibilidade das despesas, o prazo de concretização das mesmas (montantes pagos e validados pela ACSS até à data limite de 30-06-2026) e estipularam o cumprimento dos requisitos DNSH e dos objetivos climáticos/ambientais.¹⁰³

Não obstante aquela data limite, datas de conclusão anteriores vieram a ser incluídas na maior parte dos contratos de financiamento celebrados entre o BI e os BF, a saber:

- Unidade de Saúde São Brás-Oleiro, Gondomar (31-07-2025);
- Unidade de Saúde do Parque das Nações, Lisboa (31-12-2025);
- Unidade de Mafra Oeste (23-06-2026);
- Centro de Saúde da Batalha (31-08-2025);
- Unidade de Saúde Campus Vilar, Braga (30-04-2026)
- Unidade de Saúde de Paços de Ferreira (30-06-2026).

Quanto à concretização dos pagamentos aos BF, os avisos estabeleciam que se processariam a título de *adiantamento* (após a assinatura do contrato de financiamento) e a título de *reembolso*, com a apresentação dos documentos de despesa (faturas e recibos).

— OBSERVAÇÕES

As evidências recolhidas no âmbito das operações selecionadas, revelaram que:

- i. Não se comprovou que foi efetuado um *levantamento de necessidades* junto das ARS e ULS, em articulação com os órgãos municipais e as entidades intermunicipais, conforme é referido no ponto 17 dos avisos.¹⁰⁴
- ii. Não se comprovou que o apuramento da dotação financeira associada a cada um dos projetos (assim como a posterior reafecção de verbas) tivesse sido baseado nos custos que foram estimados pelas ARS, em combinação com os *programas funcionais* elaborados pelos serviços do Ministério da Saúde – os valores da dotação financeira atribuída a cada projeto são sempre superiores aos valores estimados pelas ARS em combinação com as áreas ditas pelos respetivos *programas funcionais*.

¹⁰³ Designadamente, que as novas construções iriam cumprir “elevados padrões de eficiência energética, que irão potenciar necessidades de energia primária inferiores em, pelo menos, 20% ao requisito NZEB, i.e., ao padrão definido pelo Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 07-12”.

¹⁰⁴ Sobre esta observação, importa referir que nos termos do artigo 13º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30-01 (diploma que concretiza a transferência de competências para os municípios no domínio da saúde) o membro do Governo responsável pela área da saúde, sob proposta da respetiva ARS, devia aprovar um *mapeamento* dos investimentos considerados prioritários até 31-03-2023.

Adicionalmente, em 22-07-2022, o Governo celebrou um acordo de compromisso setorial com a ANMP no qual se comprometeu, no contexto do PRR e do Portugal 2030, a elaborar esse mesmo *mapeamento* até final de 2022 (cfr. cláusula 10ª, n.º 2).

Tanto no referido preceito legal como no acordo mencionado, o *mapeamento* das instalações e equipamentos que necessitariam de investimento prioritário de construção de novas infraestruturas seria precedido de audição das CCDR, da ANMP e dos municípios.

De acordo com as evidências recolhidas, esse *mapeamento* não chegou a ser realizado.

Nos projetos aprovados aos municípios de Braga e Lisboa, as áreas brutas de construção projetadas nas candidaturas e aprovadas são mesmo consideravelmente superiores às que constam dos *programas funcionais*.

- iii. Em alguns casos, a decisão sobre as candidaturas ocorreu sem que as mesmas se encontrassem instruídas com a documentação exigida nos avisos e que se mostrava essencial para demonstrar a *maturidade dos projetos*, faltando:
 - o *contrato-programa* celebrado entre a autarquia e a ARS Norte, assim como o *programa funcional*/elaborado por esta entidade (candidatura do Município de Paços de Ferreira);
 - o *programa funcional* elaborado pela ARS Centro (candidatura do Município da Batalha);
 - o *documento comprovativo da titularidade do terreno* (candidatura dos municípios de Braga e de Paços de Ferreira);¹⁰⁵
- iv. As candidaturas apresentadas pelos municípios da Batalha, Gondomar, Lisboa e Paços de Ferreira foram decididas após o prazo definido nos avisos;¹⁰⁶
- v. A decisão de aprovação das candidaturas submetidas pelos municípios de Gondomar, Lisboa e Batalha foi notificada aos mesmos para lá do prazo definido nos avisos;¹⁰⁷
- vi. Nos termos explicitados nos avisos, os atrasos verificados no início da execução física dos investimentos a realizar pelos municípios da Batalha, Gondomar e Lisboa, teriam levado à revogação da aprovação da candidatura.¹⁰⁸
- vii. Os cadernos de encargos para a realização dos projetos e empreitadas a executar pelos municípios de Gondomar, Lisboa, Mafra e Batalha não salvaguardam o cumprimento dos objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e a ACSS.

Muito embora essa omissão não implique, *per si*, o incumprimento efetivo das regras de eficiência energética definidas para as construções, a mesma não respeita o que se encontrava definido no PRR e no referido contrato, não se coadunando também com as exigências previstas no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29-01, diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Por outro lado, sempre se poderá dizer que sem cláusulas no caderno de encargos que assegurem o cumprimento do desempenho energético, pode tonar-se mais difícil vincular contratualmente o adjudicatário a tal obrigação.

Na pronúncia enviada, o Município de Lisboa refere que, tendo a preparação do concurso decorrido durante o primeiro semestre de 2022 e sendo o aviso convite do PRR de julho de 2022, *“por lapso, as peças que já se encontravam em preparação para submissão a deliberação do Executivo Municipal não foram alteradas de forma a incorporar as especificações técnicas fixadas pelo PRR.”*

¹⁰⁵ No caso de Paços de Ferreira, a aquisição do terreno só veio a ser concretizada por escritura de compra e venda em 10-09-2024 (quase sete meses após a aprovação da candidatura). No caso de Braga, em setembro de 2024, o registo do imóvel a ceder pelo Estado ao Município no âmbito do contrato-programa, ainda se encontrava por regularizar.

¹⁰⁶ O aviso convite 11/Co1-i01/2022 define um prazo máximo de 45 dias úteis e o posterior aviso convite 13/Co1-i01/2023, um prazo máximo de 105 dias.

¹⁰⁷ Os avisos estipularam, como prazo de notificação, 10 dias úteis após a decisão.

¹⁰⁸ De acordo com o ponto 13 dos avisos, a decisão de aprovação da candidatura seria revogada, no caso de adiamento do início do investimento superior a 90 dias face à data prevista ou à data de conhecimento da decisão de aprovação, salvo autorização do beneficiário intermediário, devidamente formalizado.

- viii. O projeto de execução relativo ao investimento do Município de Mafra não foi objeto de *revisão*, de acordo com o artigo 43º, n.º 2, do CCP, algo que deveria ter ocorrido em 2023, antes da adjudicação da empreitada.

Sublinha-se que a faculdade concedida às entidades adjudicantes de, sob a sua responsabilidade e em termos devidamente fundamentados, dispensarem a revisão prévia dos projetos de execução, só veio a ser estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 108/2024, de 18-12.

- ix. A *revisão do projeto* de execução da obra a realizar pelo Município de Gondomar, encontra-se vertida apenas numa folha assinada por técnicos municipais e não datada.

Relativamente a estas duas últimas observações, importa referir, em primeiro lugar, que não obstante as recentes alterações legais que no contexto do PRR possibilitam a dispensa de revisão do projeto de execução da obra, nos termos legais a sua elaboração e aprovação justificam-se por razões de fiabilidade técnica e de utilização racional dos recursos, nomeadamente financeiros, reduzindo o nível de risco e incerteza do projeto e mitigando os erros e omissões. Acresce que, num contexto em que se colocam requisitos adicionais de eficiência energética, a dupla verificação dos projetos pode ainda revelar-se mais necessária.

Por outro lado, convém lembrar que apesar de o CCP obrigar à realização da revisão do projeto para as obras de categoria iii ou superior, não existe um regime jurídico que estabeleça as condições e exigências aplicáveis à sua elaboração e formalização, realidade que fragiliza o efetivo cumprimento da obrigação.

- x. Nos seis investimentos analisados, não foram apresentados *relatórios de progresso* por parte dos BF à ACSS, nem foi definido, por esta entidade, um modelo a ser utilizado para esse fim, não tendo existido, desta forma, informação periódica, tempestiva e sistemática prestada ao BI acerca da evolução da execução dos investimentos.

Refira-se que, em desrespeito pelo que ficou estabelecido no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e nos Sistemas de Gestão e Controlo Interno da EMRP e da própria ACSS, os contratos de financiamento celebrados entre esta entidade e os BF não preveem a apresentação periódica desses *relatórios*.

- xi. Com exceção do investimento a executar pelo Município de Gondomar, não existem evidências que estejam registados no SGI os contratos públicos celebrados no âmbito da execução dos investimentos, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP.

- xii. O *mapa das transferências e subsídios recebidos* que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Gondomar não evidencia, de forma autónoma e identificável, a transferência recebida da ACSS, situação desconforme com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, e com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.¹⁰⁹

O exame realizado às operações permite, adicionalmente, relatar as seguintes observações quanto à evolução da execução dos investimentos:

- xiii. Como se pode verificar pelas cronologias apresentadas no Anexo II, apesar da aludida '*maturidade*' dos projetos (que, na verdade, em alguns casos, não se confirma), a

¹⁰⁹ De acordo com o Ponto 12 relativo às demonstrações orçamentais, no mapa das transferências e subsídios concedidos deve ser relatada informação detalhada relativa a transferências e subsídios correntes e de capital, concedidos e obtidos.

sucessão das diversas fases tem sido lenta, constatando-se que, em todos os casos, não se conseguiu cumprir o cronograma inicial.

Nos projetos candidatados em 2022, os investimentos a executar pelos municípios de Lisboa e Gondomar registam um hiato de tempo significativo entre a data prevista para o início da empreitada e a data de consignação da mesma (410 dias 232 dias, respetivamente).

Não obstante os atrasos verificados, assumindo que os períodos projetados para as obras são realistas, o cronograma que resta mostra-se compatível com o cumprimento dos prazos definidos nos contratos.

Nos projetos candidatados em 2023 (Batalha, Braga e Paços de Ferreira) – que, naturalmente, têm um prazo mais apertado de execução, exigindo procedimentos mais céleres – a consignação da empreitada ainda não tinha ocorrido até outubro de 2024, estando já com atraso significativo face ao que estava previsto para início das obras. A execução plena dos investimentos já não se mostra compatível com os prazos contratualizados ou projetados em candidatura, havendo inclusivamente um sério risco de incumprimento da data limite de 30-06-2026.

Com efeito, tendo por base o tempo que se encontrava estimado para a realização das empreitadas das unidades de saúde de Paços de Ferreira e de Braga (18 e 20 meses, respetivamente), pode concluir-se que as mesmas não serão integralmente executadas até junho de 2026.

De acordo as informações mais atuais recolhidas do Portal Base, o Município da Batalha celebrou o contrato para a realização da empreitada em 11-11-2024, com um prazo de execução de 365 dias (12 meses), período inferior ao que foi projetado em candidatura (18 meses).

Na resposta apresentada em sede de contraditório, o Município de Paços de Ferreira refere que a obra que foi adjudicada tem um prazo de execução de 14 meses (4 meses inferior ao anteriormente projetado), com início em abril de 2025 e conclusão prevista para junho de 2026, respeitando, assim, o prazo contratualizado.

- xiv. Em nenhuma das seis operações em análise foram apresentadas, até 31-10-2024, faturas visando o reembolso de despesas, sendo os pagamentos efetuados apenas a título de adiantamento nos termos contratualmente fixados.
- xv. Nos cinco contratos de empreitada já celebrados, nos casos dos investimentos a executar pelo Município da Batalha e Paços de Ferreira o valor de adjudicação é superior ao estimado em candidatura.¹¹⁰
- xvi. O Município de Lisboa repetiu o procedimento concursal para a adjudicação da empreitada, pelo facto de o primeiro ter ficado deserto.

Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.

¹¹⁰ Gondomar (- 407,7 m€), Lisboa (-201,6 m€), Mafra (-428,4 m€), Batalha (+ 698,0 m€) e Paços de Ferreira (+2,3 M€). Os casos em que o valor adjudicado foi inferior ao inscrito em candidatura, não confirmam, pois, a existência de um agravamento dos preços face ao inicialmente estimado.

3.2.2 C2. HABITAÇÃO

175. Esta componente pretende combater a escassez estrutural de soluções de habitação permanente ou temporária, tendo por principais objetivos aumentar a oferta de *habitação social*, de *alojamentos urgentes e temporários* e de *alojamento estudantil* a preços acessíveis.
176. Este é um dos poucos domínios onde o PRR assume, de forma mais direta, a importância das autarquias locais, tendo reconhecido o seu “*papel imprescindível*” nos diagnósticos locais, sobretudo ao nível da habitação social, ficando a materialização do apoio financeiro dependente de uma Estratégia Local de Habitação (ELH) a desenvolver pelos municípios e a validar pelo IHRU.
177. Os montantes de financiamento contratualizados entre a EMRP e os BI ascendem a 2 829,0 M€ para investimentos a concluir até 31-03-2026 ou até 30-06-2026.¹¹¹
178. Como já referido, a *C2.Habitação* é a componente que mais se destaca no investimento e no financiamento de nível local, representando metade de todo o valor de financiamento aprovado aos municípios até 15-03-2024.
179. A essa data de referência, 235 municípios do continente (84%) tinham 783 projetos aprovados (397 dos quais em sequência de candidaturas submetidas entre 2021 e 2022 e as restantes em 2023 e até 28-02-2024).
180. Os 783 projetos representam um valor de financiamento aprovado de 882,4 M€¹¹² (40% de todo o PRR aprovado para esta componente, até àquela data) dos quais se encontravam pagos 202,4 M€ (23%).

Quadro 10 – C2.Habitação / Execução municipal do PRR, até 15-03-2024

Projetos PRR (total)			Financiamento total aprovado			
1 547			2 209 269 020 €			
235 municípios	projetos municipais	783	51%	valor aprovado	882 419 398 €	40%
	dos quais:			do qual:		
	total/pagos	59	8%	pago	202 362 359 €	23%
	c/ pag. parciais	314	40%			
	s/ pagamentos	410	52%			

Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP | Nota: Valores aprovados ou contratados.

181. Como se pode verificar no quadro supra, em 373 projetos já tinham ocorrido pagamentos (em 157, apenas a título de adiantamento), encontrando-se totalmente pagos 59 projetos de menor dimensão financeira (8%).¹¹³

¹¹¹ Cfr. contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e a Agência Erasmus + (515 681 914 €) e o IHRU, IP (2 313 308 695 €).

¹¹² Para um investimento estimado em 926,8 M€ (taxa de financiamento global de 95%)

¹¹³ Com valor de investimento inferior a 20,0 m€.

182. Dos 410 projetos sem pagamentos, 313 já tinham sido objeto de contratualização financeira, mas os montantes de adiantamento ainda não tinham sido concretizados. Acresce que 162 destes 313 projetos já tinham sido aprovados em 2022, pelo que se infere alguma demora no avanço das várias etapas.¹¹⁴

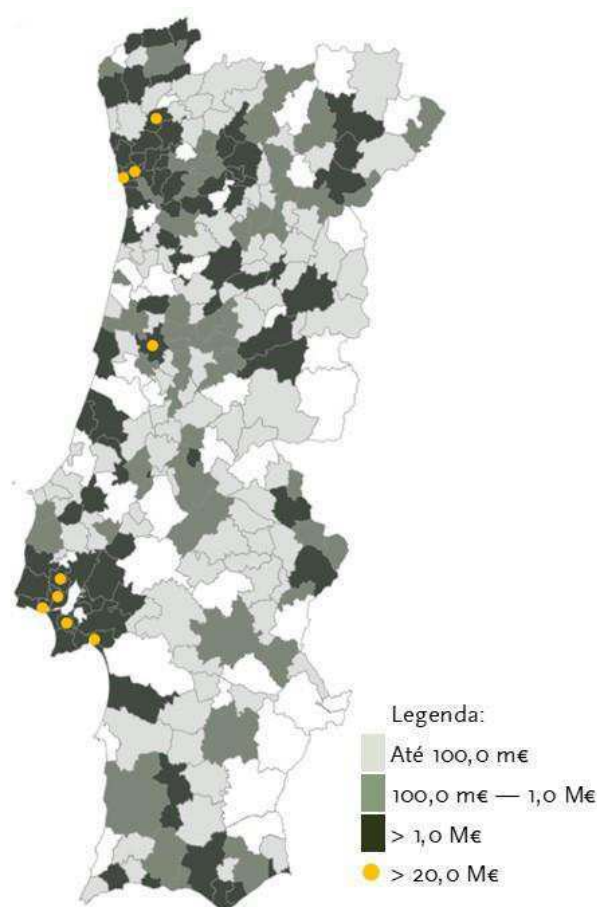
183. Identificam-se no mapa os 235 municípios que têm operações aprovadas até 15-03-2024. Os que apresentam maior valor de financiamento concentram-se nas áreas metropolitanas e concelhos limítrofes, onde as carências habitacionais são mais prementes.

184. Destacam-se os municípios de Lisboa (121,4 M€), Setúbal (67,0 M€), Matosinhos (65,0 M€), Oeiras (52,3 M€), Coimbra (40,2 M€), Maia (33,0 M€), Seixal (32,9 M€), Braga (25,8 M€) e Loures (22,6 M€), todos acima dos 20,0 M€.

185. Os 27 municípios metropolitanos que têm projetos aprovados, absorvem 524,7 M€ dos 882,4 M€ de financiamento aprovado (cerca de 60%).

186. Fora das áreas mais densamente povoadas, destacam-se os valores de financiamento aprovados aos municípios de Loulé (16,8 M€) e Fundão (14,0 M€) e a alguns municípios de menor dimensão e/ou situados no interior, designadamente, Vila Real de Santo António (10,8 M€), Elvas (7,9 M€), Alfândega da Fé (3,6 M€), Mondim de Basto (3,0 M€), Ribeira de Pena (2,9 M€) e Fornos de Algodres (1,3 M€).

Mapa 4 – C2.Habituação
Distribuição do financiamento, por município



— POR INVESTIMENTO

187. Os projetos municipais foram aprovados no âmbito de avisos lançados pelo IHRU e pela Agência Erasmus +, e enquadram-se nos *Investimentos*:

¹¹⁴ Nos *relatórios de progresso* produzidos ao longo de 2023 que se encontram no SGI são relatadas algumas dificuldades na execução dos investimentos, justificadas pela reduzida disponibilidade das empresas e da mão de obra, pelo aumento dos preços dos materiais de construção e pela morosidade administrativa e legal associada aos processos de empreitadas (cfr. Relatório de Progresso produzido pelo IHRU relativo ao período de 30-06-2023).



- RE-Co2-io1: *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, que visa a construção, reabilitação e aquisição de imóveis para arrendamento ou subarrendamento. Este é o programa habitacional do PRR onde os municípios submeteram mais projetos e que tem maiores valores de investimento e financiamento associados;¹¹⁵

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
227	708	773 610 478 €	758 751 442	178 758 106 €

Os projetos municipais assumem grande relevância para a consecução das metas definidas no PRR para o *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação* (26 000 fogos, até 30-06-2026), uma vez que os 708 aprovados têm como objetivo a construção de 11 213 fogos (43%).¹¹⁶

- RE-Co2-io2: *Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário*, voltada para a aquisição, construção e reabilitação de alojamentos a serem disponibilizados em situações de emergência a pessoas temporariamente privadas de habitação;¹¹⁷

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
30	52	40 239 373 €	36 810 143	5 239 209 €

Também é considerável o contributo municipal para a *Bolsa Nacional de Alojamento Temporário*. Os 52 projetos aprovados representam 594 fogos (cerca 30% da meta PRR definida que é de 2 000 até 30-06-2026 – meta 2.7).¹¹⁸

- RE-Co2-io5: *Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis Para Construção*, visando a construção de novos edifícios ou a reabilitação de património público com aptidão para habitação e, subsequentemente, proceder ao seu arrendamento a preços acessíveis a grupos-alvo identificados;¹¹⁹

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
3	3	8 914 069 €	8 803 116 €	703 494 €

Neste investimento, o contributo municipal é residual, representando os 3 projetos aprovados 104 alojamentos¹²⁰, sendo a meta PRR definida em 6 800 a cumprir até 30-06-2026 (meta 2.24).¹²¹

¹¹⁵ Cfr. aviso lançado pelo IHRU, n.º 01/CO2-io1/2021.

¹¹⁶ Ainda que a execução destes investimentos caiba também a outros BF, que não os municípios, dá-se nota que no relatório de progresso relativo ao 3ºT de 2024, este Instituto assumiu a impossibilidade de cumprimento da meta global de 26 000 habitações a entregar às famílias no âmbito do *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*.

¹¹⁷ Cfr. avisos lançados pelo IHRU, IP, N.º 1/CO2-io2/2021 e N.º 2/CO2-io2/2021.

¹¹⁸ O Município do Fundão assume grande destaque na intervenção municipal na *Bolsa Nacional de Alojamento Temporário*, atendendo a que tem aprovados 10 projetos com um valor global de financiamento aprovado de 11,9 M€ e que visam a aquisição e reabilitação de 198 alojamentos.

¹¹⁹ Cfr. aviso lançado pelo IHRU, IP N.º 01/CO2-io5/2022.

¹²⁰ Com destaque para o projeto aprovado ao Município de Elvas para a construção de 60 fogos, com um valor de financiamento aprovado de 6,2 M€.

¹²¹ Relativamente a esta meta, ainda que os municípios não intervenham de forma significativa na consecução da mesma, refira-se que nos relatórios presentes no SIG se indica que “Nesta data, aproximando-se o final de 2024, estamos a



- RE-Co2-io6: *Alojamento Estudantil a Custos Acessíveis*, para construção, adaptação, renovação ou aquisição de edifícios para servirem de alojamento estudantil;¹²²

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
20	20	104 063 238 €	78 054 697 €	17 661 549 €

Neste investimento, o contributo municipal é também relativamente modesto, uma vez que os 20 projetos pretendem disponibilizar 2 202 camas¹²³, sendo a meta do PRR fixada em 18 000 até ao 1ºT de 2026 (meta 2.28).¹²⁴

188. De acordo com o ponto 6 da descrição das reformas e investimentos desta *C2.Habitação*, “*O investimento em habitação pode contribuir significativamente para a dimensão ambiental*”, pelo que os requisitos, designadamente os relacionados com os elevados padrões de eficiência energética, que resultarão em necessidades de energia primária pelo menos inferiores em 20%, estarão “*plasmados nos processos de contratação pública associados à execução destes investimentos, sendo nomeadamente inscritos no caderno de encargos*”.¹²⁵

CAIXA 2 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES

As operações em análise referem-se à aquisição, construção ou reabilitação de imóveis para habitação social, candidaturas submetidas no âmbito do aviso de publicitação n.º 01/Co2-io1/2021 – *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, lançado pelo IHRU, e à aquisição, construção, renovação ou adaptação de edifícios para alojamento estudantil, candidaturas submetidas ao aviso de abertura de concurso n.º 02/Co2-io6/2022 – *Programa de Alojamento Estudantil a Custos Acessíveis*, lançado pela Agência Erasmus +.

PROGRAMA DE APOIO AO ACESSO À HABITAÇÃO

O aviso foi lançado em 08-11-2021 e permitiu candidaturas até 31-03-2024, tendo sido selecionadas para amostra as seguintes:

Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Coimbra	Aquisição de terreno e construção de 268 fogos em Quinta das Bicas	36 137 486 €	36 137 486 €	9 624 251 €	0 €
Matosinhos	Aquisição e reabilitação de 105 fogos em Rua Flor de Infesta	20 128 701 €	18 991 451 €	5 040 107 €	5 040 107 €
Setúbal	Reabilitação de 385 fogos em Bairro da Bela Vista	30 595 902 €	30 595 902 €	8 165 694 €	34 840 €

cerca de ano e meio da data para a conclusão do PRR, podendo concluir-se da impossibilidade de cumprimento da meta global” (cfr. relatório de progresso do IHRU relativo ao 3ºT de 2024).

¹²² Cfr. Avisos lançados pela Agência Erasmus + N.º 01/Co2-io6/2022; N.º 02/Co2-io6/2022 e N.º 4/ Co2-io6/2024.

¹²³ Com destaque para o projeto submetido pelo Município de Braga, que pretende adaptar um imóvel para disponibilizar 786 camas (operação em análise mais adiante).

¹²⁴ Também relativamente às metas estabelecidas para este investimento, os relatórios presentes no SGI assumem atrasos e riscos de incumprimento.

¹²⁵ Cfr. páginas 26 e 27 da descrição das reformas e investimentos da C4.Habitação.

— NOTAS PRÉVIAS

O *Programa de Apoio do Acesso à Habitação*, com financiamento PRR, assume-se como uma extensão do Programa 1.º Direito, criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04-06, que se consubstancia no apoio público à promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas.

No âmbito do Programa 1.º Direito, a grande maioria dos municípios já tinha celebrado com o IHRU contratos-programa que previam montantes de financiamento para os investimentos neles constantes. Alguns passaram a ser financiados pelo PRR.

O contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU em 17-08-2021 referia que este último, na sua qualidade de BI, tinha a responsabilidade de financiar as operações a executar pelos beneficiários, que seriam selecionados em regime de concorrência. Competia ao IHRU lançar os avisos de abertura dos concursos e à EMERP validá-los.¹²⁶

Uma vez que o universo dos destinatários do aviso já se encontrava previamente delimitado de acordo com o estabelecido no Programa 1.º Direito, o IHRU lançou um aviso de publicitação¹²⁷, que continha as regras aplicáveis às candidaturas, à execução e ao financiamento, mas que não contemplava a definição de critérios, parâmetros ou fatores de ponderação tendentes à avaliação e seleção de candidaturas.

De acordo com esse aviso de publicitação, são elegíveis as despesas, sem IVA, com as aquisições ou empreitadas, após 01-02-2020 e que se reportem a operações em que as habitações sejam entregues até 30-06-2026, sendo que as respetivas soluções habitacionais devem estar sinalizadas nas respetivas ELH, ao abrigo do Programa 1.º Direito, e previamente aprovadas pelo IHRU.¹²⁸

Para instrução da candidatura, foram solicitados pelo IHRU alguns elementos (valores do investimento e plano de financiamento com o respetivo cronograma), assim como outros documentos de natureza declarativa que vinculam os BF ao cumprimento de diversos requisitos.¹²⁹ Aquando da candidatura não se exigiu, pois, a apresentação de um projeto de execução de obra ou outra documentação que evidenciasse a maturidade dos investimentos a realizar.

O aviso definiu como um dos requisitos de acesso ao financiamento a apresentação de um cronograma de execução física e financeira do investimento contendo indicadores de realização e de resultado que permitissem monitorizar a execução da operação e o cumprimento dos resultados previstos.¹³⁰

Nos termos definidos na OT n.º 1/2021 e OT n.º 3/2021, assim como nos contratos de financiamento celebrados entre o IHRU e os BF, estes deveriam apresentar *relatórios de progresso* desenvolvidos em modelo a definir por aquele Instituto, com uma periodicidade trimestral ou sempre que tal fosse solicitado.

¹²⁶ Cfr. da cláusula 2.ª, n.º 2, do referido contrato.

¹²⁷ Cfr. cláusula 3.ª, n.º 3, do referido contrato.

¹²⁸ O *Programa de Apoio do Acesso à Habitação*, com financiamento PRR, assume-se como uma extensão do Programa 1.º Direito criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04-06, que se consubstancia no apoio público à promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas. Por meio deste Programa 1.º Direito, a grande maioria dos municípios já tinha celebrado com o IHRU contratos-programa que previam verbas para investimentos aí sinalizados. Deste modo, parte do financiamento previsto para o Programa 1.º Direito passou a ter como fonte o PRR.

¹²⁹ Designadamente, declarações de não cumulação de outros apoios, de verificação da elegibilidade das despesas, da entrega da informação necessária para monitorização e controlo.

¹³⁰ Cfr. alínea b) do subponto iii do requisito 4 que conta no ponto 3.3.1 do aviso.

No quadro do cumprimento do princípio DNSH e dos objetivos da “transição ecológica” definidos no PRR, aos investimentos também se impuseram vários requisitos relacionados com a vertente energética, estipulando-se que, no caso de realização de obras, esses requisitos têm de estar assegurados nos cadernos de encargos relativos aos projetos¹³¹, obrigação que também ficou contratualmente prevista nos contratos de financiamento celebrados entre o IHRU e os BF.

No âmbito das operações identificadas no quadro, os contratos de financiamento que vieram a ser celebrados entre o IHRU e os respetivos municípios fixaram as seguintes datas para a conclusão dos investimentos:

- Aquisição de terreno e construção de 268 fogos em Quinta das Bicas, Coimbra (30-03-2026);
- Aquisição e reabilitação de 105 fogos em Rua Flor de Infesta, Matosinhos (31-03-2026);
- Reabilitação de 385 fogos em Bairro da Bela Vista, Setúbal (23-08-2025).

– OBSERVAÇÕES

A análise efetuada às operações selecionadas, permite relatar as seguintes observações:

- i. O aviso é muito pouco claro e concretizador em relação à documentação que deve instruir a candidatura – efetuando remissões para o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04-06, e para a Portaria n.º 230/2018, de 17-08 – e também não estipula uma calendarização do processo de análise e decisão, nem estabelece um prazo para a mesma.¹³²
- ii. As três candidaturas analisadas e os posteriores contratos de financiamento não contêm cronogramas de execução física e financeira com indicadores de financiamento, de realização e de resultado que permitam monitorizar a execução das operações e o cumprimento dos resultados previstos, apenas indicando a previsão de início e término dos investimentos.

Os cronogramas associados a tais candidaturas e posteriores contratos omitem, assim, elementos fundamentais da programação, como a identificação das diferentes atividades e o tempo estimado para cada uma das fases e financiamento associado, informação que se afiguraria essencial para acompanhar o desenvolvimento dos projetos e assim respeitar, de forma plena, o *princípio da orientação para resultados* estipulado no artigo 2º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

- iii. A consignação dos trabalhos físicos nos investimentos de Matosinhos e Setúbal ocorreu para além de 1 ano após a notificação de aprovação de candidatura por parte do IHRU, atraso que não respeita o previsto no ponto 3.3.1, requisito 4, subponto iii, alínea b), do aviso.
- iv. Os cadernos de encargos para a contratação do projeto de execução e da obra a executar pelo Município de Matosinhos não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram

¹³¹ Para além do constante na descrição das reformas e investimentos relativos à C2.Habituação que se encontram no PRR, nos termos dos avisos, as soluções de alojamento promovidas por via da reabilitação e da construção terão de ser dotadas de elevados padrões de eficiência energética (constando os requisitos no Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 10-12, no que respeita ao consumo de energia primária e em anexo ao aviso). Nas especificações técnicas anexas ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU também é referido que “*Os requisitos relativos ao desempenho energético dos edifícios estarão plasmados nos processos de contratação pública associados à execução destes investimentos, sendo nomeadamente inscrito no caderno de encargos.*”.

¹³² Estes fatores também poderão ajudar a explicar o problema sinalizado pela CNA do PRR: “*grandes falhas ao nível da instrução das candidaturas*” submetidas neste *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*. Vide Relatório de 2024, pág. 80 (presente em www.cnappr.pt).

fixadas no PRR, na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU e no próprio aviso.

Muito embora essa omissão não implique, *per si*, o incumprimento efetivo das regras de eficiência energética definidas para as construções, a mesma não respeita o que se encontrava definido no PRR e no referido contrato, não se coadunando também com as exigências previstas no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29-01, diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Por outro lado, sempre se poderá dizer que sem cláusulas no caderno de encargos que assegurem o cumprimento do desempenho energético, pode tonar-se mais difícil vincular contratualmente o adjudicatário a tal obrigação.

Em sede de contraditório, o Município de Matosinhos, vem referir que *“a intervenção retrata uma reabilitação e não uma construção nova, pelo que não tem de atender aos requisitos NZEB20, impostos para os edifícios novos”*.

Em resposta, reitera-se que a inclusão dos requisitos climático/ambientais no caderno de encargos não está só limitada aos edifícios novos, abrangendo também as intervenções de reabilitação¹³³, conforme resulta da ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU¹³⁴ e do aviso¹³⁵, sendo também de fazer alusão ao Manual de Procedimentos da EMRP¹³⁶.

Em todo o caso, nos documentos que remeteu juntamente com as suas alegações, o Município comprova que todas as frações em causa foram objeto de pré-certificação energética com uma classificação que obedece aos requisitos.

- v. O contrato de empreitada celebrado pelo Município de Matosinhos em 20-06-2024 apenas foi objeto de publicação no Portal Base a 09-01-2025, incumprindo-se o prazo determinado na Portaria 318-B/2023, de 25-10.¹³⁷

Uma vez que os pagamentos, no âmbito desse contrato, se iniciaram a 18-09-2024, incumpriu-se, também, o artigo 39º, n.º 2, da Norma de Controlo Interno da autarquia, segundo o qual a ordem de pagamento só deve ser emitida pelos serviços de contabilidade após a verificação da publicitação da celebração do contrato, reduzido a escrito ou não, no Portal dos contratos públicos.

Nas alegações remetidas, o Município de Matosinhos refere que o atraso na publicação do contrato no Portal Base se deveu a um problema técnico de interligação entre sistemas informáticos.

- vi. Em duas das operações analisadas, a disponibilização das verbas de financiamento não obedeceu à metodologia definida nos avisos e posteriores contratos:

- Nos investimentos dos municípios de Coimbra e Setúbal, o adiantamento concretizado após a celebração do contrato superou os 25% das despesas elegíveis para

¹³³ Vide OT n.º 9/2023, onde, para a renovação do parque habitacional, é referido, como requisito, *“uma melhoria em 30% do indicador de desempenho energético, relativo ao consumo de energia primária total do edifício”*;

¹³⁴ *“Os requisitos relativos ao desempenho energético dos edifícios estarão plasmados nos processos de contratação pública associados à execução destes investimentos, sendo nomeadamente inscritos no caderno de encargos.”*

¹³⁵ *“Em qualquer dos casos de realização de obras”* leia-se, construção ou reabilitação, é requisito ser *“assegurado nos cadernos de encargos relativos aos projetos as condições para o cumprimento dos requisitos de melhoria do desempenho energético nas obras de reabilitação”*.

¹³⁶ *“A garantia do cumprimento dos requisitos DNSH e dos requisitos climáticos/ambientais, implica a integração dos mesmos ao longo do processo de implementação das medidas.”*

¹³⁷ De acordo com os artigos 7º, n.º 1, alínea k), e 8º, n.º 1, alínea j), desse diploma, as entidades adjudicantes transmitem ao Portal Base o relatório de formação do contrato até 20 dias úteis após a celebração do mesmo.

financiamento (em 589,9 m€ e 462,0 m€, respetivamente), tendo o seu cálculo levado em linha de conta o montante de IVA (despesa não elegível);¹³⁸

- O adiantamento efetuado ao Município de Setúbal ocorreu 497 dias após a celebração do contrato de financiamento;

- vii. Não foram enviados ao IHRU os *relatórios de progresso* a prestar, de forma periódica, tempestiva e sistemática, informações acerca da evolução da execução dos investimentos, não tendo o IHRU definido um modelo a ser utilizado para esse fim, conforme decorria dos contratos celebrados.^{139/140}

No contraditório remetido, o Município de Matosinhos vem referir que *“Os relatórios de progresso não foram remetidos dado que o IHRU nunca disponibilizou ao Município o respetivo modelo a utilizar”*.

Por seu lado, o IHRU veio referir que *“importa esclarecer que, apesar de inicialmente não ter sido definido um modelo padronizado para o relatório de progresso, o IHRU, I.P. tem garantido uma monitorização contínua da execução dos investimentos”* tendo acrescentado que *“nos termos dos contratos celebrados, apenas o relatório final é de entrega obrigatória, sendo os relatórios de progresso trimestrais de natureza facultativa e não vinculativa”*.

Em resposta, cabe referir, em primeiro lugar, que como resulta de observações de auditoria já explicitadas, foram identificadas falhas na monitorização da execução dos investimentos que, segundo o próprio IHRU, estarão agora mitigadas ou corrigidas com a implementação da nova plataforma.

Por outro lado, importa sublinhar que, ao contrário do que o IHRU afirma, os termos contratuais celebrados não atribuem a condição facultativa aos relatórios de progresso trimestrais, figurando antes como uma obrigação da entidade beneficiária (município), sendo para tal necessário, ainda nos termos do contrato, um modelo a definir pelo IHRU.

- viii. Com exceção de alguns contratos celebrados no âmbito do investimento a executar pelo Município de Setúbal, não existem evidências que no SGI estejam registados os contratos públicos celebrados pelos BF no âmbito da execução dos investimentos, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP.
- ix. O mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Setúbal não evidencia, de forma autónoma e identificável, a transferência recebida do IHRU, tendo sido registada juntamente com outros valores recebidos e com o descritivo de projeto PRR distinto, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do

¹³⁸ Com efeito, o Programa 1º Direito prevê a elegibilidade do IVA para financiamento dos investimentos, com fonte no Orçamento do Estado, nos casos em que a entidade financiada não possa exercer o direito à dedução. Contudo, as regras do aviso e o contrato de financiamento posteriormente celebrado entre o IHRU e os municípios não contemplam IVA.

¹³⁹ Na cláusula 6ª, alínea c), os contratos de financiamento celebrados estipulam, como obrigação do BF, a apresentação de *relatórios de progresso* desenvolvidos em modelo a definir pelo IHRU, I.P., com uma periodicidade trimestral ou sempre que solicitados.

Em complemento, refira-se que na validação dos *relatórios de progresso* presentes no SGI, a EMRP sinaliza como um dos aspetos críticos a ausência de informação atualizada por parte do IHRU sobre o ponto de situação dos projetos já aprovados/contratualizados e sua execução financeira. Da informação produzida nesses relatórios também se retira que, em 2024, o IHRU não tinha informação precisa acerca das habitações que iram sendo entregues (*“Estima-se que existam mais habitações entregues do que os reportados e que as diligências para a recolha das respetivas evidências possam ser reforçadas a partir do último trimestre de 2024.”* cfr. Relatório de Progresso referente ao 2T de 2024).

¹⁴⁰ Vide, igualmente, as OT n.º 1/2023 e n.º 3/2021.

Decreto-Lei n.º 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.¹⁴¹

O exame realizado às operações permite, adicionalmente, destacar alguns aspetos pertinentes quanto à execução dos investimentos¹⁴²:

- x. Nos três casos analisados, não se cumpriu o prazo de início de execução programado.

Tendo em conta os períodos de tempo contratualizados para as obras, não se afigura, no entanto, que nos investimentos a realizar pelos municípios de Matosinhos e Setúbal esses atrasos venham a comprometer os prazos contratualizados e muito menos o prazo limite definido no PRR (30-06-2026).

Contudo, quanto ao investimento da responsabilidade do Município de Coimbra, e atendendo ao período projetado para a execução da empreitada (20 meses), a execução já não se mostra compatível com o cumprimento do prazo contratualizado, sendo grande o risco de ser ultrapassada a data limite do PRR.

- xi. Nas operações analisadas, e de acordo com as informações recolhidas, não se verificou a existência de concursos desertos ou a repetição dos procedimentos concursais.
- xii. Os reembolsos efetuados aos municípios de Matosinhos e Setúbal encontram-se suportados por documentação e a respetiva despesa foi considerada elegível pelo IHRU.¹⁴³
- xiii. Aquando da abertura do aviso, as soluções habitacionais incluídas nos investimentos dos municípios de Coimbra e Matosinhos não se encontravam integradas, de forma expressa, nos acordos de colaboração celebrados com o IHRU ao abrigo do Programa 1.º Direito nem nas respetivas ELH¹⁴⁴, sendo que, no caso de Matosinhos, a solução proposta foi integrada neste instrumento de planeamento após a aprovação da candidatura.
- Efetivamente, apesar da existência de soluções que já constavam no Programa 1.º Direito, os municípios acharam necessário rever as suas ELH, tendo incluído ou alterado algumas das prioridades que aí tinham sido identificadas, redefinição que contribuiu para atrasar a apresentação das candidaturas e o início da execução dos investimentos, com eventual consequência de não cumprimento dos prazos, no caso do Município de Coimbra.¹⁴⁵
- xiv. O valor adjudicado pelo Município de Setúbal para a realização da empreitada é muito superior ao valor estimado na candidatura e que consta no contrato de financiamento celebrado com o IHRU (+10,8 M€ | +37%).¹⁴⁶

¹⁴¹ De acordo com o Ponto 12 relativo às demonstrações orçamentais, no mapa das transferências e subsídios concedidos deve ser relatada informação detalhada relativa a transferências e subsídios correntes e de capital, concedidos e obtidos.

¹⁴² Vide cronogramas de evolução presentes no Anexo III.

¹⁴³ Até 31-10-2024, relativamente ao projeto a executar pelo Município de Coimbra, não foram apresentadas despesas visando o reembolso de faturas.

¹⁴⁴ Nos casos de Coimbra e Matosinhos, esse aditamento ocorreu em 23-02-2023 (Coimbra) e 02-03-2023 (Matosinhos).

¹⁴⁵ Conforme também é sinalizado no Relatório de 2023 da CNA, no contexto PRR, muitos municípios atualizaram as suas ELH no sentido de as mesmas incorporarem os projetos que se pretendiam submeter a financiamento, o que acabou por sobrecarregar os serviços do IHRU que tinham de se pronunciar acerca das revisões da ELH.

¹⁴⁶ Entre a aprovação da candidatura (30-06-2022) e a adjudicação (27-12-2023) decorreram cerca de 18 meses.

- xv. O valor adjudicado pelo Município de Coimbra para a realização dos necessários projetos e empreitada, também é claramente superior ao aprovado em candidatura e previsto no contrato celebrado com o IHRU (+3,3 M€ | +10%).¹⁴⁷
- xvi. O valor adjudicado para a realização da empreitada relacionada com o investimento a executar pelo Município de Matosinhos é inferior ao estimado em candidatura (-2,2 M€).¹⁴⁸

Nas alegações remetidas, o IHRU vem referir que *“ainda não foi apresentado o respetivo contrato de empreitada, não obstante as interpelações efetuadas”* situação que confirma as dificuldades de partilha de informação entre BI e BF mencionadas no ponto 1 desta Parte II do Relatório, uma vez que o contrato data de 20-06-2024.

Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.

Cabe, por fim, observar quanto a um procedimento interno desenvolvido pelo Município de Coimbra na aquisição do terreno para construção de 268 fogos:

- xvii. A autarquia adquiriu o terreno loteado ao Banco Montepio Geral por 4,0 M€, imóvel que, segundo o relatório de avaliação promovido pelos serviços municipais, patenteava um valor de mercado de 2,3 M€.

O referido relatório, contudo, avaliou o imóvel em 4,0 M€, cifra que resultou da aplicação dos seguintes métodos com as respetivas ponderações:

- Método de avaliação tributária¹⁴⁹: 5 186 953 € (ponderação de 50%);
- Método comparativo ou de mercado¹⁵⁰: 2 335 296 € (25%);
- Método do custo¹⁵¹: 3 523 968 € (25%).

Refira-se que a avaliação tributária – à qual foi atribuída o maior peso – apenas é utilizada para efeitos fiscais e a sua utilização, para este efeito, não encontra respaldo nas normas e nos métodos de avaliação comumente reconhecidos¹⁵². Em boa parte (50%), o relatório assenta, pois, num método inadequado que comportou uma avaliação para valores superiores.

Por outro lado, a metodologia de avaliação utilizada não se encontra alinhada com as orientações que foram produzidas quanto às despesas com *aquisição de imóveis ou terrenos*, na medida em que não esclarece o racional para apuramento do valor da avaliação.¹⁵³

¹⁴⁷ Entre a aprovação da candidatura (06-11-2023) e a adjudicação (25-06-2024) decorreram cerca de 8 meses.

¹⁴⁸ Entre a aprovação da candidatura (28-12-2022) e a adjudicação (20-06-2024) decorreram cerca de 18 meses.

¹⁴⁹ Utilizado para efeitos de cálculo do Valor Patrimonial Tributário (VPT) e tem por base regras definidas no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

¹⁵⁰ Método que se baseia na observação e comparação do valor de mercado de outros ativos idênticos ou similares e próximos.

¹⁵¹ Baseado no princípio que o comprador não vai pagar mais do que o custo necessário para obter ou construir um ativo de igual potencial.

¹⁵² Que são o método do custo, o método do rendimento e o método comparativo. Vide as orientações que são emanadas do Banco de Portugal e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, ou ainda os Critérios e Normas Técnicas a Adotar nas Avaliações dos Imóveis, emitidos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças. A nível internacional, as *International Valuation Standards* ou as *European Valuation Standards*.

¹⁵³ Nos termos do ponto 2.4 da OT n.º 3/2021, “*Nos Investimentos nos quais esteja prevista a aquisição de imóveis ou terrenos, o custo a financiar pelo PRR deve estar suportado por uma metodologia de avaliação efetuada por perito avaliador imobiliário que demonstre o custo de mercado e o racional para apuramento de custos*”.

Ainda na fase de Relato, questionado sobre a aplicação do referido método, a autarquia enviou esclarecimentos (em documento não assinado, não datado e sem timbre), referindo que:

“A maior valorização, dada ao montante encontrado pelo método referido no ponto 3 [avaliação tributária], deve-se ao facto de se tratar de uma ferramenta, disponibilizada por uma entidade pública [simulador da Autoridade Tributária] fidedigna.”

A explicação avançada para a utilização do método não tem, pois, justificação técnica plausível.

Nas alegações remetidas em sede de contraditório, o Município de Coimbra refere que *“Tendo o relatório de avaliação imobiliário sido elaborado e subscrito por perito avaliador inscrito na CMVM, não foi o mesmo colocado em crise nem pelos dirigentes municipais, nem pelos membros da Câmara Municipal, sem competências e conhecimentos técnicos para a realização dessa mesma avaliação.”*

É preciso notar, porém, que o conteúdo das comunicações eletrónicas que foram trocadas no âmbito da aquisição do terreno, indicam que o racional primário subjacente ao preço do imóvel foi ditado pelo financiamento que o Município calculava como estando disponível de acordo com as regras constantes no aviso do PRR¹⁵⁴, que posteriormente foi acertado em resultado da negociação que se desenrolou com o Banco Montepio Geral, conformando-se posteriormente a avaliação para coincidir com o preço já decidido.

A confirmar esta constatação está o facto de o referido relatório, realizado em 23-11-2022, ser posterior à proposta de aquisição do imóvel efetuada pela autarquia – ocorrida em 30-08-2022, pelo valor de 3,5 M€ – à qual se seguiu a negociação com o Banco Montepio Geral, tendo-se chegado ao preço de 4,0 M€.

Por outro lado, observa-se que de acordo com a documentação disponibilizada, a aquisição do terreno pelo Município de Coimbra para construir habitação não foi precedido por uma consulta ao mercado imobiliário – designadamente, através da publicação de anúncios – contrariando o definido no artigo 23º, n.º 1, da Norma de Controlo Interno (NCI) da autarquia, não tendo a sua compra sido justificada com razões de urgência ou com especificidades que afastassem aquele procedimento de consulta.

No contraditório remetido, a autarquia veio alegar que, previamente, efetuou diversas consultas informais ao mercado¹⁵⁵, sendo que a aquisição deste imóvel *“se apresentava como uma clara oportunidade de negócio para o Município de Coimbra”*, acrescentando que o prazo de conceção e de construção da empreitada se revestia de *“primordial importância”* e que, por isso, a natureza formal da consulta se encontrava

¹⁵⁴ Com efeito, tendo havido troca de comunicações entre os serviços municipais com o simulador relativo à habitação a custos controlados proporcionado pelo IHRU, em comunicação eletrónica remetida a 25-08-2022 e após proposta de preço efetuada pelo Banco Montepio Geral, o Diretor do Departamento Financeiro da Câmara Municipal de Coimbra dirige-se à Diretora do Departamento de Edifícios e Equipamentos Municipais referindo que importa agora saber *“qual é o preço máximo de comparticipação no simulador e marcarmos uma reunião para fazer contraproposta”*, tendo essa proposta sido submetida, por comunicação eletrónica de 30-08-2022 na qual o mesmo Diretor do Departamento Financeiro se dirige ao Banco Montepio Geral referindo que *“a CMC está balizada pelos valores m² de referência do IHRU para este tipo de construção”* pelo que *“propomos o valor de 3,5 milhões de euros para a aquisição dos lotes disponíveis do Loteamento Quinta das Bicas – Taveiro”*.

Mais tarde, após recusa da proposta pelo Banco Montepio Geral, o Chefe da Divisão de Projetos de Edificado Municipal, em comunicação de 04-10-2022 partilhava o simulador para a Habitação a Custos Controlado do IHRU referindo que *“Nesta fase interessa focarmo-nos no valor de 165,40 €/m² de terreno como valor de referência para este processo de negociação”*.

¹⁵⁵ A autarquia alega que os serviços encetaram, no início de 2022, diversas diligências no sentido de identificar prédios com capacidade construtiva e que foram realizadas pesquisas de páginas eletrónicas de imobiliárias, mas não remeteu comprovativos de tais procedimentos.

“dispensada”, justificando-se dispensa com a “especificidade da necessidade pública a satisfazer, bem como a urgência da mesma face aos prazos definidos pelo PRR.”

Não obstante o argumento do prazo ser aceitável, refira-se, contudo, que ao afastar-se do valor de mercado do imóvel ditado pelo relatório de avaliação e ao não realizar um procedimento formal de consulta prévia, o Município de Coimbra não demonstrou que escolheu a melhor opção ao melhor preço.

Neste contexto, os procedimentos desenvolvidos na compra deste terreno mostram-se desadequados em função das normas aplicáveis, não sendo demonstrativos que se assegurou a melhor defesa do interesse e do erário público, nem que se cumpriu cabalmente o preceituado pelos princípios da boa administração, da igualdade e da imparcialidade a que obedece a atuação administrativa¹⁵⁶, e pelos princípios da concorrência e da transparência previstos nos artigos 7º e 8º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP).

Salienta-se que, no âmbito da gestão do seu património imobiliário, para além das disposições contidas no artigo 23º da sua NCI, o Município de Coimbra não se vinculou a normas de natureza regulamentar que sejam disciplinadoras de importantes atividades de gestão do património imobiliário (como a aquisição, alienação, avaliação) tendo em vista a demonstração do cumprimento dos citados princípios.¹⁵⁷

▪ PROGRAMA DE ALOJAMENTO ESTUDANTIL A CUSTOS ACESSÍVEIS

O aviso foi lançado em 25-03-2022 e permitiu candidaturas até 02-05-2022, sendo analisadas, no âmbito desta auditoria, as seguintes:

Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR ⁽¹⁾	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Braga	Adaptação de imóvel para alojamento estudantil – Fábrica Confiança	25 762 613 €	25 762 613 €	2 593 845 €	27 143 €
Lisboa	Adaptação de imóvel para alojamento estudantil - Alameda	12 017 040 €	12 017 040 €	10 311 883 €	10 311 883 €
Porto	Adaptação de imóvel para alojamento estudantil	11 545 760 €	7 135 118 €	0 €	0 €

1) Financiamento máximo que resulta da multiplicação do n.º de camas pelo valor de 37 553 € e que se encontra previsto na Portaria .º 29-A/2022, de 10-01, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 136/2024/1, de 03-04.

¹⁵⁶ Tal como consta dos artigos 5.º, 6.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07-01 (Código do Procedimentos Administrativo) e, especialmente em relação à gestão do património imobiliário, nos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07-08 (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público).

¹⁵⁷ Sobre a inexistência de Regulamentos de Gestão do Património Imobiliário das autarquias, vide o Relatório OAC n.º 1/2024, da 2ª Secção do Tribunal de Contas. Vide, igualmente o livro “Comentários ao RJPIP” – vários autores, Almedina, 2017, a pág. 421:

“(…) Desta forma, também o domínio privado das Autarquias Locais surge regulado no RJPIP: não por regras jurídicas, mas sim por normas de natureza principiológica. Ora, em que medida as Autarquias Locais devem considera-las? A prossecução dos princípios do RJPIP pela administração local deve ser garantida na concreta gestão do domínio público e privado, mas igualmente aquando da produção de normas jurídicas regulamentares sobre a gestão do seu património.

“(…) Deixa-se ainda outra nota: a nosso ver o modo como o legislador tem desvalorizado a administração local em matéria dominial é de admirar. As Autarquias – em especial, os Municípios – desempenham um papel central na gestão e administração dos bens públicos, sendo, por regra, titulares de um património significativo; não apenas por imposição legal da titularidade e gestão de bens de domínio público, mas também pela gestão de um considerável património imobiliário integrado no seu domínio privado.”

— NOTAS PRÉVIAS

De acordo com o aviso lançado pela Agência Erasmus +, enquanto BI, as candidaturas deveriam caracterizar os alojamentos e fornecer informação quanto à procura potencial estimada, assim como quanto ao grau de preparação dos estudos e projetos, ao cronograma físico e financeiro e ao modelo de gestão dos alojamentos.

São elegíveis as despesas – sem IVA, e até ao montante máximo atribuído por cama¹⁵⁸ – relacionadas com a aquisição, construção, adaptação e/ou renovação edifícios, com a finalidade de alojamento para estudantes do ensino superior, sendo admitidos projetos iniciados após 01-02-2020. O prazo de término da execução foi fixado para 31-03-2026.

No aviso, para além de requisitos ambientais, foram também definidas condições de admissibilidade das operações, estipulando-se o respeito pelos normativos legais aplicáveis, nomeadamente, as normas técnicas em matéria de instalação e funcionamento de alojamentos para estudantes do ensino superior.¹⁵⁹

As candidaturas foram avaliadas conforme os critérios, os parâmetros e os fatores de ponderação definidos no aviso, sendo ordenadas em função dessa classificação, contudo, sem que essa classificação interferisse com o financiamento – que foi calculado apenas em função do montante máximo atribuído por cama.

Nos termos previstos no aviso e nos contratos de financiamento que vieram a ser celebrados, os BF têm obrigação de apresentarem *relatórios semestrais* com informação acerca da fase de investimento em que os projetos se encontram.

— OBSERVAÇÕES

A análise efetuada às operações, permite observar o seguinte:¹⁶⁰

- xviii. O projeto de investimento do Município de Braga encontra-se claramente atrasado face à evolução projetada no contrato de financiamento celebrado com a Agência Erasmus + (que previa o término do investimento para 31-12-2024).

Relativamente à mesma operação, entre a aprovação da candidatura (ocorrida em 20-07-2022) e a proposta de deliberação da adjudicação da conceção e realização da empreitada (em 27-05-2024), decorreram cerca de 22 meses, tendo o respetivo procedimento concursal sido objeto de suspensão judicial decretada em 12-06-2024.¹⁶¹

A evolução patenteada evidencia o incumprimento dos prazos estabelecidos no contrato, e acarreta um claro risco de não ser respeitado o prazo limite de 31-03-2026 estabelecido no aviso.¹⁶²

De acordo com informações mais atuais recolhidas no site institucional da autarquia e no Portal Base, o contrato para a elaboração do projeto e da empreitada foi celebrado em

¹⁵⁸ Nos termos do artigo 5º da Portaria n.º 29-A/2022, de 10-01, alterada pela Portaria n.º 136 n.º 136/2024/1, de 03-04.

¹⁵⁹ Aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 14/2022, de 13-01, e pela Portaria n.º 35-A/2022, de 14-01.

¹⁶⁰ Vide ilustração cronológica das operações no Anexo III

¹⁶¹ Despacho judicial de 19-06-2024 do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto no âmbito de Processo de Contencioso Pré-Contratual.

¹⁶² Embora os municípios não sejam os únicos BF a executar projetos no âmbito deste programa, com referência ao 2º T de 2024, os *relatórios de progresso* comunicados pela Agência Erasmus + à EMRP dão conta do “atraso considerável” na meta contratualizada para o 3º T de 2024 – 7200 lugares, novos e renovados, disponibilizados prioritariamente a estudantes do ensino superior.

O atraso evidenciado na execução deste concreto projeto do Município de Braga – que prevê a oferta de 786 camas – pode também colidir com a apresentação global dos resultados do PRR (18 000 camas até ao 1º T de 2026).

29-11-2024, projetando um prazo de 400 dias, sensivelmente metade do que constava no cronograma que consta do contrato de financiamento celebrado com o BI (810 dias).

Por outro lado, o valor adjudicado para a conceção e realização da empreitada é significativamente superior ao valor estimado na candidatura e que consta no contrato de financiamento celebrado com o BI (+5,4 M€ | +27%).

- xix. O Município do Porto, em comunicação enviada a 22-07-2024 à Agência Erasmus +, formalizou a desistência da candidatura submetida e aprovada, tendo alegado inexistência de viabilidade de execução física do projeto dentro do prazo estabelecido no aviso.
- xx. Não foi enviado para a Agência Erasmus + o segundo reporte obrigatório de 2023 por parte dos municípios de Lisboa e de Braga, nos termos definidos no aviso e conforme previsto contratualmente.
- xxi. Os reembolsos efetuados aos municípios de Braga e Lisboa encontram-se suportados por documentação e a respetiva despesa foi considerada elegível pela Agência Erasmus+.
- xxii. Nas operações analisadas não se verificou a existência de concursos desertos ou a repetição dos procedimentos concursais.

Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.

Relativamente aos procedimentos desenvolvidos pelo Município de Lisboa no contexto da execução do seu investimento, cabe observar o seguinte:

- xxiii. O contrato de empreitada foi celebrado em 08-07-2021, pelo valor aproximado de 10,0 M€, e com um prazo de 720 dias, ocorrendo a consignação da obra a 22-09-2021.

A empreitada viria a conhecer atrasos, com a receção provisória da obra a ocorrer a 19-04-2024, 940 após a consignação, tendo sido concedidas três prorrogações de prazos.

Entre 01-12-2022 e 31-07-2024, o contrato de empreitada foi objeto de seis modificações objetivas (MOC) relativas a trabalhos complementares que, no global, acrescentaram 1,9 M€ ao preço adjudicado¹⁶³, sendo o executivo camarário o órgão com competência para autorizar a realização da despesa relativa a esses mesmos trabalhos.

De acordo com a documentação fornecida, apenas a 1ª MOC foi oportunamente colocada à apreciação da câmara municipal.

Os trabalhos referentes às MOC seguintes (e as correspondentes despesas) foram autorizados por despacho do Diretor Municipal de Manutenção e Conservação¹⁶⁴, a quem se encontrava delegada a competência de realização de despesa até ao montante de 49,9 m€, em sede de execução de contratos públicos¹⁶⁵, não tendo sido colocados à discussão e aprovação do órgão executivo.

Acresce que, quanto às 3ª, 4ª, 5ª e 6ª MOC a empresa adjudicatária avançou com a realização dos trabalhos sem que houvesse análise e validação da nova despesa por parte

¹⁶³ Valores de adjudicação das MOC: 1ª (552 563 €); 2ª (434 098 €); 3ª (104 645€); 4ª (322 187 €); 5ª (194 116 €) e 6ª (277 869 €).

¹⁶⁴ Cfr. despacho de 01-09-2023, 22-02-2024, 20-03-2024, 24-03-2024 e 15-04-2024 exarados, respetivamente, nas Informações n.º 2249/DGES/23,

¹⁶⁵ Nos termos do Despacho n.º 152/P/2023 - Subdelegação de competências no diretor municipal de Manutenção e Conservação, de acordo com os limites do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08-06.



dos serviços competentes, tendo as respetivas ordens de execução sido emitidas *a posteriori*, com a autorização do Diretor Municipal, quando aqueles trabalhos já se encontravam finalizados.¹⁶⁶

O executivo municipal ratificou, em reuniões ocorridas em 15-12-2023 e 20-05-2024, os atos praticados, sem competência, pelo Diretor Municipal.

Ou seja, as despesas em questão foram inicialmente autorizadas por um órgão incompetente em razão do valor, tendo a ilegalidade daí decorrente sido sanada por via da ratificação-sanação levada a cabo pelo executivo municipal.

Mais se verificou que as correspondentes faturas só foram emitidas em momento posterior às referidas ratificações.

Cabe observar, no entanto, que para correto cumprimento do ciclo da despesa, esta deveria ter sido original e oportunamente apreciada e aprovada pelo órgão competente para intervir que era o executivo municipal.¹⁶⁷

Na ausência de razões de urgência ou outras razões justificativas, esta situação mostra-se incompatível com a disciplina da despesa pública e com o pleno controlo que deve ser previamente exercido pelos serviços e órgão competentes sobre a execução dos contratos.

De acordo com os elementos disponíveis, o preço inicial adjudicado da obra (9,9 M€), foi significativamente ultrapassado, cifrando-se o valor da empreitada em, pelo menos, 12,9 M€ (+3,0 M), montante que inclui os trabalhos complementares (1,9 M€) e a revisão de preços (1,1 M€)¹⁶⁸.

No contraditório remetido, o Município de Lisboa refere que nos termos do Despacho n.º 152/P/2023, o Diretor Municipal, em matéria de execução de contratos, tem subdelegada a competência de *“Ordenar a execução de trabalhos complementares”* e que as autorizações efetuadas pelo mesmo *“corresponderam, assim, apenas ao ato de ordenar a execução dos trabalhos complementares”* ato esse que *“não se confunde com o ato de autorizar a despesa que, no caso em presença, compete exclusivamente ao Executivo Camarário”*.

Acrescenta, ainda, que a competência subdelegada permite ao Diretor Municipal *“ordenar a execução de trabalhos complementares, sem limite de valor, competência que usou para ordenar ou ratificar a decisão de ordenar (efetuada pela fiscalização) a execução dos trabalhos incluídos nas referidas MOC”* e que a correspondente despesa foi aprovada pelo Executivo Camarário, apenas se podendo *“falar em despesa quando esta se estabiliza, jurídica e tecnicamente e é objeto de aprovação”*.

Refere, também, que *“Fazer depender a ordem de execução dos trabalhos complementares da análise e validação prévia da hipotética despesa que dos mesmos*

¹⁶⁶ Cfr. despachos exarados nas Informações 3180/DGES/2023, 544/DGES/2024, 639/DGES/2024 e 843/DGES/2024., todas com o assunto: *“Ratificação da ordem para execução de trabalhos complementares / Análise de preços novos.”*

¹⁶⁷ Vide Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental publicada pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11-09. Vide, igualmente, o artigo 18º, n.º 1, da Lei n.º 151/2015, de 11-09.

Vide, finalmente, o artigo 55º, n.º 1, da NCI do Município de Lisboa, sob o epíteto ‘Adjudicação e compromisso’, segundo o qual a proposta de adjudicação tem de ser devidamente fundamentada de facto de direito e na qual se encontra subjacente um parecer prévio do órgão deliberativo, quando aplicável.

¹⁶⁸ Valor relativo à revisão de preços definitiva dos autos 1 a 19 e provisória dos autos 20 a 22 (cfr. Inf/110/DGES/24 de 19-01-2024 da Direção Municipal de Manutenção e Conservação do Município e Lisboa)



resultará, implicaria, não raro, a suspensão dos trabalhos da empreitada (...) e o protelamento da disponibilização das obras realizadas aos respetivos utilizadores”.

Em resposta, é necessário reiterar que os procedimentos desenvolvidos enfermam de evidentes fragilidades no âmbito do controlo e do correto cumprimento do ciclo da despesa, que derivam do facto: *i)* de boa parte dos trabalhos complementares – que acarretariam sempre novos compromissos – terem sido executados e concluídos ainda antes da intervenção do Órgão Executivo, o único que detém a competência para autorizar a respetiva despesa; *ii)* de o Diretor Municipal ter “*ratificado*” os trabalhos complementares em fase posterior à sua execução e cuja despesa ultrapassava o limite para o qual detinha competência.

Tanto assim é, que existiu a necessidade de o Órgão Executivo ratificar/sanar os atos praticados pelo Diretor Municipal.¹⁶⁹

Reitera-se, ainda, que não é correto que o Diretor Municipal, sem competências para tal, valide e assuma nas ordens de execução dos trabalhos complementares (que já se encontravam finalizados) compromissos orçamentais perfeitamente quantificados, subjugando a discussão e aprovação do órgão competente a uma mera formalização dos factos já decorridos.

No procedimento correto, antes da execução dos trabalhos e com base na informação dos serviços técnicos, o Diretor Municipal deveria ter submetido ao Órgão Executivo a aprovação dos mesmos, a modificação objetiva do contrato, assim como a cabimentação e a autorização da despesa na rubrica orçamental respetiva.

¹⁶⁹ De acordo com o n.º 3 da Norma de Contabilidade Pública 26, os compromissos orçamentais “*consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.*”



3.2.3 C3. RESPOSTAS SOCIAIS

189. Esta componente pretende requalificar e alargar a rede de equipamentos e respostas sociais, assim como criar respostas de apoio inovadoras.
190. Os montantes de financiamento contratualizados entre a EMRP e os BI ascendem a 893,6 M€ para investimentos a concluir, em alguns casos, até 31-12-2025 e, nos restantes, até 30-06-2026.¹⁷⁰
191. A *C3.Respostas Sociais* é a componente com maior número de candidaturas municipais, sendo 271 os municípios que detêm, pelo menos, uma operação aprovada.
192. Até 15-03-2024, esses 271 municípios submeteram 1 108 projetos (823 na sequência de candidaturas submetidas em 2022 e 285 em 2023) com um valor de financiamento de quase 270,0 M€¹⁷¹ (41% de todo o financiamento PRR aprovado, até àquela data), encontrando-se pagos cerca de 39,7 M€ (15%).

Quadro 11 – C3. Respostas sociais / Execução municipal do PRR, até 15-03-2024

Projetos PRR (total)			3 020	Financiamento total aprovado			631 779 270 €
271 municípios	<i>projetos municipais</i>		1 108	37%	<i>valor aprovado</i>		260 976 989 € 41%
	<i>dos quais:</i>				<i>do qual:</i>		
	<i>total/ executados</i>		5	0%			
	<i>c/ pag. parciais</i>		582	53%	<i>pago</i>		39 689 312 € 15%
	<i>s/ pagamentos</i>		521	47%			

Fonte: Elaboração própria | Dados: EMRP

193. Conforme o quadro supra, 521 projetos (47%) ainda não tinham sido objeto de pagamentos e, dos restantes 587, em 495 registavam-se pagamentos apenas a título de adiantamento.
194. Em termos de volume financeiro aprovado, as maiores operações situam-se nas áreas metropolitanas e são relativas a *Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas das Áreas Metropolitanas*, constatando-se uma priorização das ações de mitigação da pobreza e exclusão social nesses territórios.¹⁷²
195. Fora das áreas metropolitanas, só existem 16 projetos com um financiamento superior a 500,0 m€, destacando-se a construção de Estruturas Residências para Idosos (ERPI) e Creches e a intervenção em vias, espaços, edifícios ou habitações públicas, para melhorar as acessibilidades para pessoas com deficiência.

¹⁷⁰ Cfr. contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e o ISS, IP (590 646 331 €), o INR, IP (52 921 375 €), a ACSS (7 000 000 €), a AML (121 500 000 €) e a AMP (121 500 000 €).

¹⁷¹ Para um valor de investimento estimado em 384,2 M€ (taxa de financiamento global na ordem dos 99%)

¹⁷² No contexto das *Operações integradas em comunidades desfavorecidas* foram celebrados, entre a EMRP e as respetivas áreas metropolitanas, contratos que preveem o financiamento de 121,5 M€ para cada.

196. Verifica-se, assim, uma marcada assimetria regional na distribuição dos valores de financiamento aprovados, conforme mapa apresentado.

197. O montante aprovado para os 35 municípios metropolitanos ascende a 190,4 M€ (73%), com destaque para os municípios de Sintra (11,6 M€), Vila Nova de Gaia (9,4 M€), Loures, Setúbal e Vila Franca de Xira (os três, com 7,9 M€).

198. Em territórios do interior, destaca-se Ribeira de Pena (1,7 M€) e Vimioso (1,2 M€), com projetos para a construção de uma ERPI e de uma residência de autonomização e inclusão, respetivamente, e Miranda do Corvo (1,2 M€), com 5 projetos de intervenção no espaço público – acessibilidades.

— POR INVESTIMENTO

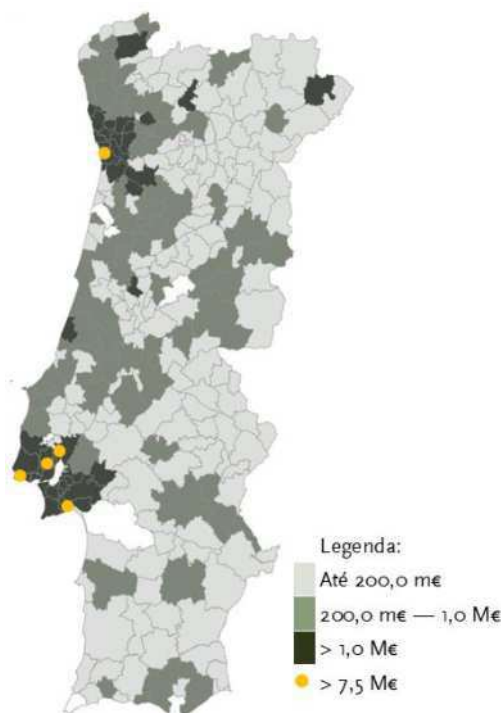
199. Até 15-03-2024, os 1 108 projetos aprovados aos 271 municípios distribuem-se pelos seguintes *Investimentos*:

- RE-Co3-io1: *Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais*, visando a requalificação e o alargamento da rede de equipamentos (Creches, ERPI, Centros de Dia, Serviços de Apoio Domiciliário ou ainda a criação de equipas para trabalhar num sistema integrado de georreferenciação social – Radar Social);^{173/174}

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
257	327	76 002 448 €	76 002 448 €	8 922 712 €

- RE-Co3-io2: *Acessibilidades 360º*, prevendo intervenções na via pública, edifícios públicos e habitações (passeios, caminhos e passagens de peões, corrimãos, escadarias em rampa);¹⁷⁵

Mapa 5 – C3.Respostas Sociais|
Distribuição do financiamento, por município



¹⁷³ Cfr. avisos lançados pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), n.º 02/Co3-io1/2021, n.º 03/Co3-io1/2022, n.º 04/Co3-io1/2022, n.º 07/Co3-io1/2023 e n.º 11/Co3-io1/2024.

¹⁷⁴ Nos investimentos relacionados com a requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais, destaque para a construção ou requalificação de 64 Creches com um valor de investimento total de 17,3 M€, com destaque para Sintra (projeto de 975,2 m€), Marinha Grande (projeto de 812,7 m€) e Vila de Rei (projeto de 592,1 m€).

¹⁷⁵ Cfr. avisos lançados pelo Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. (INPR), n.º 1/Co3-io2/2021; n.º 2/Co3-io2/2021; n.º 3/Co3-io2/2022; n.º 04/Co3-io2/2023; n.º 5/Co3-io2/2023; n.º 06/Co3-io2/2024; e n.º 7/Co3-io2/2024

Os 577 projetos relativos às *Acessibilidades 360º*, apesar de incidirem sobre infraestruturas, são maioritariamente referentes a pequenas intervenções (o valor médio dos projetos apresentados neste investimento é de apenas 30 823€).



N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
129	577	17 784 716 €	13 534 434 €	3 048 883 €

- RE-Co3-io6: *Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto*, com intervenções incluídas nos Planos de Ação das Operações Integradas dos Territórios de Intervenção (PAOITI) e que podem abranger ações de natureza incorpórea (como a formação de pessoas ou realização de ações de promoção social, cultural e desportiva) ou ações de índole infraestrutural, (como a requalificação de espaços públicos em zonas desfavorecidas);¹⁷⁶

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
35	204	171 440 107 €	171 440 107 €	27 717 717 €

CAIXA 3 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES

As operações analisadas referem-se às candidaturas submetidas no âmbito do aviso n.º 07/Co3-io1/2023, relativo à medida *Radar Social*, que pretendeu criar nos municípios do continente equipas técnicas multidisciplinares para atualizar os instrumentos municipais de planeamento social¹⁷⁷ e implementar um sistema integrado de *'georreferenciação social'*.

Foram também analisados dois investimentos submetidos aos avisos n.º 02/Co3-io6.02/2022 e n.º 02/Co3-io6.03/2022 relativos a *Operações Individuais incluídas nos Planos de Ação para as Comunidades Desfavorecidas* da AML e da AMP, respetivamente.

▪ MEDIDA RADAR SOCIAL

O aviso lançado pelo ISS estipulou o período de candidaturas de 28-06-2023 a 09-11-2023. São analisadas as seguintes:

Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]		
		Investimento	PRR	Pagos
Belmonte	Criação de equipas para medida Radar Social	169 303 €	169 303 €	61 268 €
Caldas da Rainha		318 703 €	318 703 €	76 427 €
Loures		468 103 €	468 103 €	188 537 €
Setúbal		393 403 €	393 403 €	165 204 €

¹⁷⁶ Cfr avisos lançados pela Área Metropolitana de Lisboa (AML) n.º 01/Co3-io6.02/2022 e n.º 02/Co3-io6.02/2022 e Avisos lançados pela Área Metropolitana do Porto (AMP), n.º 01/Co3-io6.03/2022 e n.º 02/Co3-io6.03/2022.

¹⁷⁷ Designadamente, o diagnóstico social, o plano de desenvolvimento social e o plano de ação, assim como as cartas sociais, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14-06., no Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12-08, na Portaria n.º 66/2021, de 17-03.

– NOTAS PRÉVIAS

De acordo com o aviso elaborado pelo ISS, a composição das equipas a constituir seria determinada em função da população abrangida¹⁷⁸, sendo elegíveis as despesas com os encargos decorrentes das remunerações dos seus membros e as incorridas com a aquisição de aparelhos tecnológicos.

O período para a execução do projeto foi fixado em 27 meses, improrrogável após 31-03-2026.

O projeto contempla duas fases distintas: a fase 1, até 3 meses, referente à elaboração/atualização do diagnóstico social, do plano de desenvolvimento social e do plano de ação; e a fase 2, para os restantes 24 meses, adstrita à *‘georreferenciação social’* dos territórios¹⁷⁹ e à execução do plano de ação.

No âmbito das candidaturas, o aviso determina a apresentação de um formulário eletrónico a ser acompanhado dos últimos diagnósticos sociais e de planos de desenvolvimento sociais. As candidaturas são avaliadas numa escala de 0 a 100, sendo aprovadas as que obtenham pontuação acima de 50, de acordo com os critérios de mérito pré-definidos.

Após notificação de aprovação, os investimentos foram objeto de um termo de aceitação que define o período de execução do investimento entre 01-01-2024 e 31-03-2026.

– OBSERVAÇÕES

A análise empreendida sobre as operações selecionadas, permite relatar as seguintes observações:

- i. A decisão sobre as candidaturas ocorreu para lá dos prazos definidos no aviso;¹⁸⁰
- ii. Em todos os casos analisados, o início da execução do investimento foi adiado, sendo que as equipas foram parcialmente constituídas em 31-07-2024 e em 02-08-2024 nos municípios das Caldas da Rainha e de Belmonte, respetivamente. Em 31-10-2024 ainda não estava criada a equipa do Município de Setúbal.¹⁸¹
- iii. Tendo decorrido mais de 6 meses desde a assinatura do termo de aceitação, ainda não foram apresentados os documentos previstos no aviso para a fase 1 da medida.
Os atrasos verificados na fase inicial da execução dos projetos implicam um incumprimento dos cronogramas contratualmente definidos e fazem prever que o seu termo deslize para lá da data limite estipulada (31-03-2026).
- iv. O Município de Loures desistiu da candidatura e solicitou o início dos procedimentos para a restituição das verbas entretanto recebidas.¹⁸²

¹⁷⁸ Entre dois a seis membros, dependendo do número de residentes nos respetivos concelhos.

¹⁷⁹ Isto é, a localização geográfica, num sistema de referência e através de coordenadas, das situações que necessitam de acompanhamento social.

A Portaria n.º 20/2024, de 26-01, estabelece as normas aplicáveis à implementação, desenvolvimento e gestão de sistema integrado de georreferenciação social, prevendo o acesso a um sistema integrado que será garantido pelo Instituto de Informática, I. P.

¹⁸⁰ Que define, como data para decisão final, o 50º dia útil após a submissão da candidatura.

¹⁸¹ Vide cronogramas apresentados no Anexo IV.

¹⁸² Cfr. comunicação eletrónica remetida para ISS-UAP-RadarSocial@seg-social.pt, a 17.10.2024. No entendimento da autarquia, a medida Radar Social em nada inova ou acrescenta face ao que os serviços municipais já desenvolvem na ação social, designadamente, após a descentralização de competências nesse domínio.

- v. Foram recolhidas evidências de que o termo ‘*georreferenciação*’ – que constitui a ideia base e diferenciadora da medida – não significará a sinalização de necessidades sociais de forma geográfica e através de mapas e coordenadas.

Significa isto que a medida Radar Social se consubstancia, essencialmente, na elaboração do planeamento da ação social e na sua execução de competências e atividades que já são exercidas pelos municípios nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14-06, diploma que regulamenta a Rede Social e no mais recente Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12-08, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social.¹⁸³

Nesse sentido, não se evidencia a mais-valia ou a adicionalidade da medida face ao que já é efetivamente exercido pelos municípios.

Para além de gerar riscos ao nível do *princípio da adicionalidade*¹⁸⁴, esta situação pode potenciar duplo financiamento, uma vez que as mesmas atividades/tarefas podem estar a ser financiadas com recurso a fundos nacionais (Fundo de Financiamento da Descentralização para o domínio da Ação Social) e europeus (o PRR).

- vi. De acordo com as informações prestadas pelo ISS, dos 278 municípios de Portugal continental, 9 não manifestaram interesse em submeter candidaturas¹⁸⁵ e das 269 candidaturas aprovadas, 5 apresentaram, posteriormente, intenção de desistência¹⁸⁶, juntando-se a estas a do Município de Loures, já referida.

Neste cenário, observa-se o incumprimento da meta PRR definida para a constituição das 278 equipas até ao final do 4ºT de 2024 (meta 3.2).

- vii. Mais informou o ISS que, em 31-10-2024, encontravam-se 219 projetos em execução física e que se estimava que a passagem à fase 2, relativa à sinalização, avaliação e encaminhamento das situações de vulnerabilidade na plataforma informática do ISS, só iria ocorrer no final de 2024.

No contraditório remetido, o ISS vem referir que “*a meta foi cumprida em 31-03-2025*” tendo sido constituídas 282 equipas.

É necessário, contudo, referir que a meta somente foi atingida após aprovação de novas regras estabelecidas no aviso n.º 13/Co3-io1/2025, com vigência entre 28-01-2025 e 21-02-2025, tendo essa alteração permitido que municípios com população superior a 100 000 habitantes constituíssem mais do que uma equipa.¹⁸⁷

▪ OPERAÇÕES INDIVIDUAIS INCLUÍDAS NOS PLANOS DE AÇÃO PARA AS COMUNIDADES DESFAVORECIDAS DAS ÁREAS METROPOLITANAS

Os projetos analisados foram candidatados aos avisos n.º 02/Co3-io6.02/2022 e n.º 01/Co3-io6.03/2022 lançados, respetivamente, pela AML e AMP, e são os seguintes:

¹⁸³ Nos termos destes diplomas e da Portaria n.º 64/2021, de 17-03, os municípios já têm equipas que procedem ao Diagnóstico Social, ao Plano de Desenvolvimento Social e ao Plano de Ação, assim como à sua execução juntamente com os restantes parceiros da Rede Social.

¹⁸⁴ De acordo com o artigo 5º, n.º 1, do Regulamento MRR, “*O apoio ao abrigo do mecanismo não substitui, exceto em casos devidamente justificados, as despesas orçamentais nacionais recorrentes e respeita o princípio da adicionalidade do financiamento da União*”.

¹⁸⁵ Sobral de Monte Agraço, Oliveira do Bairro, Alcácer do Sal, Alenquer, Aveiro, Mafra, Amadora, Oeiras e Lisboa.

¹⁸⁶ Sesimbra, Trofa, Ferreira do Alentejo, Maia e Odemira.

¹⁸⁷ Designadamente, duas equipas para os municípios com população residente no concelho entre 100 000 - 200 000 habitantes, e três equipas para os municípios com população residente no concelho superior a 200 000 habitantes.



Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Gondomar	Requalificação do Pavilhão Desportivo Municipal da Foz do Sousa	626 830 €	626 830 €	288 566 €	225 882 €
Lisboa	Operação Integrada Local de Santa Clara – Vias Estruturantes	2 887 300 €	2 887 300	0 €	0 €

– NOTAS PRÉVIAS

As candidaturas submetidas no âmbito das *Operações Integradas nas Comunidades Desfavorecidas das Áreas Metropolitanas* têm de constar nos Planos de Ação metropolitanos respetivos e podem assumir natureza infraestrutural (de intervenções ao nível do espaço público ou de infraestruturas sociais e desportivas e habitações) ou incorpórea (de intervenções ao nível da inovação e empreendedorismo social, da capacitação do tecido institucional e da valorização das competências e das qualificações, incluindo de profissionais que trabalham na área).

Foram escolhidos para análise os dois investimentos identificados, que se referem a operações de natureza infraestrutural.

Nos termos dos avisos, os municípios assumem a condição de BF, líderes das operações integradas locais, sendo-lhes efetuados todos os pagamentos. Podem existir outros BF ou parceiros executores. No caso de Lisboa, a execução do projeto foi entregue à empresa local Lisboa Ocidental, Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU), EM.

Os avisos das duas áreas metropolitanas não seguiram critérios idênticos no que toca às despesas elegíveis, tendo sido determinado pela AMP que seriam aceites despesas realizadas entre 01-02-2020 e 31-10-2025 e, no caso da AML, entre 01-01-2022 e 31-12-2025.

Os investimentos encontram-se enquadrados e identificados nos respetivos *Planos Metropolitanos de Apoio às Comunidades Desfavorecidas* e nas linhas de ação e tipologias definidas nos pontos 2 e 3 dos avisos.

– OBSERVAÇÕES

A análise efetuada à documentação recolhida, permite efetuar as seguintes observações:¹⁸⁸

- viii. A conclusão dos investimentos mostra-se compatível com os prazos de execução contratualmente definidos, tendo sido já inauguradas as obras de requalificação do Pavilhão Municipal da Foz do Sousa, em Gondomar.
- ix. Os cadernos de encargos relativos à contratação do projeto e empreitada do investimento a executar pelo Município de Gondomar não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram no aviso, na descrição das reformas e investimentos do PRR e no contrato celebrado entre a EMRP a AMP, não se coadunando essas omissões com o determinado no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP.
- x. Os reembolsos efetuados ao Município de Gondomar encontram-se suportados por documentação e a respetiva despesa foi considerada elegível pela AMP.

¹⁸⁸ Vide evolução cronológica no Anexo IV.

- xi. No Projeto do Município de Lisboa / SRU ainda não foram concretizados pagamentos. Muito embora tenham sido emitidas 9 faturas no valor global de 1,7 M€¹⁸⁹, até 31-10-2024 não foram efetuados pedidos de pagamento, o que contraria o que se encontra definido na alínea c) do ponto 4 da OT n.º 6/2021 e na *alínea c)* do ponto 13.1.2 do aviso, disposições que estabelecem a obrigatoriedade de apresentação de, pelo menos, um pedido de reembolso por semestre.

De acordo com as informações prestadas pela autarquia, os pedidos de pagamento não foram submetidos por dificuldades técnicas associadas à plataforma informática SIGA-BF, tendo adicionalmente comunicado que a *"situação está em resolução pela EMRP e pelo Beneficiário Intermédio Área Metropolitana de Lisboa, pelo que se aguarda a sua resolução, de forma que seja possível ao Município de Lisboa, enquanto BFL - Líder do Consórcio, submeter na Plataforma SIGA-BF um PP com toda esta despesa executada pelo BF Lisboa Ocidental SRU."*¹⁹⁰

- xii. Não obstante os investimentos em análise demonstrarem uma execução compatível com os prazos fixados, relativamente às *Operações Individuais Incluídas nos Planos de Ação para as Comunidades Desfavorecidas das Áreas Metropolitanas*, a CNA manifestou que a situação de execução *"é crítica"*, especialmente nos projetos mais complexos, que envolvem concursos públicos e empreitadas, tendo sido reportados vários concursos públicos que ficaram desertos.¹⁹¹

Essa preocupação com a execução atempada, também está presente nos últimos relatórios produzidos no SGI, onde a EMRP recomenda aos BI tomarem medidas para *"acelerar a taxa de execução física e financeira por forma a dar cumprimento à execução total de 90% das medidas, tal como previsto na Meta 3.26"*.¹⁹²

Registe-se, ainda, que no âmbito destas *Operações Integradas*, os elevados montantes envolvidos, a natureza incorpórea de parte dos investimentos e a sua execução fragmentada (entre BF líderes, parceiros executores e prestadores de serviço), acentuam os riscos ao nível da monitorização e controlo das atividades, para além de colocar desafios muito exigentes na identificação e avaliação dos impactos.

- xiii. O mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Gondomar não evidencia, de forma autónoma ou identificável, a transferência recebida da AMP, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.¹⁹³

Nenhuma das várias situações identificadas na presente caixa constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.

¹⁸⁹ Referentes aos autos de medição 1 a 9.

¹⁹⁰ Cfr. comunicação eletrónica remetida à equipa de auditoria em 22-10-2024.

O *relatório de progresso* com a data de referência de 30-06-2024 que a AML reportou à EMRP sinaliza constrangimentos relacionados com a impossibilidade de submissão em plataforma SGI da despesa contraída pelos BF. Com referência à mesma data, também a AMP sinalizou no SGI os *"constantes (e necessários) desenvolvimentos na plataforma SI PRR têm causado muitos constrangimentos que impedem/atrasam a submissão de pedidos de reembolso e execução."*

¹⁹¹ Vide Relatório da CNA de 2024.

¹⁹² Cfr. Relatório de 17-10-2024.

¹⁹³ De acordo com o Ponto 12 relativo às demonstrações orçamentais, no mapa das transferências e subsídios concedidos deve ser relatada informação detalhada relativa a transferências e subsídios correntes e de capital, concedidos e obtidos.

3.2.4 C4. CULTURA

200. De acordo com o PRR, os principais objetivos desta componente “*são a renovação de edifícios e monumentos nacionais; (...) a modernização da infraestrutura tecnológica e dos equipamentos culturais; a digitalização de obras de arte e de património cultural; e a internacionalização, modernização e transição digital de livrarias e editoras de livros.*”¹⁹⁴
201. Pretende-se, assim, atuar em duas áreas específicas:
- na promoção da transição digital das redes culturais, o que implica investir na modernização tecnológica e digitalização das artes, literatura e património, nomeadamente, na aquisição de *software* e *hardware* para a rede de equipamentos culturais;¹⁹⁵
 - na valorização e salvaguarda do património cultural, o que pressupõe investimentos de requalificação e conservação de museus, monumentos, palácios e teatros.
202. Os montantes de financiamento contratualizados entre a EMRP e os BI ascendem a 319 010 518 €, com o investimento a ter início a 01-01-2022 e conclusão a 31-03-2026.¹⁹⁶
203. Até 15-03-2024, 118 municípios tinham aprovados 146 projetos (131 dos quais, em 2021 e 2022) com um financiamento de 82,2 M€¹⁹⁷, encontrando-se pagos 4,4 M€ (5%).

Quadro 12 – C4. Cultura / Execução municipal do PRR, até 15-03-2024

Projetos PRR (total)			246	Financiamento total aprovado			274 049 071 €
118 municípios	<i>projetos municipais</i>		146	59%	<i>valor aprovado</i>		82 214 750 € 30%
	<i>dos quais:</i>				<i>do qual:</i>		
	<i>total/ executados</i>		0	0%	<i>pago</i>		4 436 464 € 5%
	<i>c/ pag. parciais</i>		63	43%			
	<i>s/ pagamentos</i>		83	57%			

Dados: EMRP | Nota: Valores aprovados e contatados.

204. Dos 83 projetos sem pagamentos, 63 já tinham sido objeto de contratualização financeira, mas os montantes de adiantamento ainda não tinham sido concretizados. Acresce que, daqueles 83 projetos, a data de aprovação das candidaturas remonta a 2022, pelo que se pode inferir por atrasos no início da execução dos projetos.

¹⁹⁴ Cfr. o anexo revisto da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, Out.2023 (pág. 54).

¹⁹⁵ A título de exemplo, a aquisição de livros eletrónicos e de plataforma de empréstimo, aquisição dos equipamentos de projeção digital de cinema, aquisição de sistemas de vídeo e imagem, aquisição e instalação de equipamentos informáticos necessários para disponibilizar redes wifi seguras.

¹⁹⁶ Cfr. contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (216 220 518 €) e o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (102 790 000 €).

¹⁹⁷ Para um investimento estimado no mesmo valor.

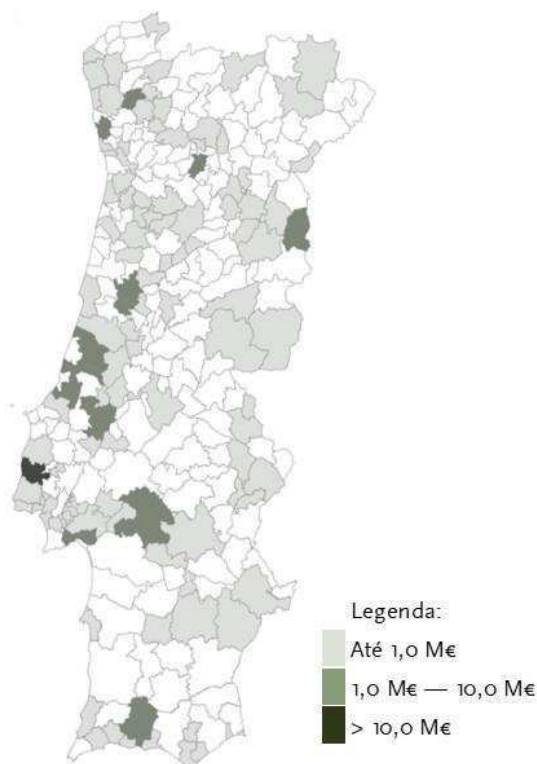
205. Dos 63 projetos com pagamentos parciais, a grande maioria (56) referia-se a adiantamentos e ainda não tinham sido concretizados reembolsos de faturas.

206. Como se pode ver no mapa, a maior parte dos 278 municípios do território continental não tinha, até à data de referência, candidaturas aprovadas na *C4.Cultura*.

207. Com maior financiamento evidencia-se, claramente, o Município de Mafra (detendo 6 projetos com um valor de 18,6 M€), seguindo-se os municípios de Condeixa-a-Nova (2 | 6,1 M€), Braga (4 | 6,0 M), Montemor-o-Novo (1 | 5,9 M€) e Alcobaça (3 | 5,2 M€).

208. Os projetos com financiamentos mais elevados são os que implicam obras de reabilitação e conservação de museus, monumentos, palácios e teatros, destacando-se as intervenções a ser realizadas no Palácio Nacional de Mafra (6,9 M€), no Convento da Saudação, em Montemor-o-Novo e no Museu Monográfico de Conímbriga (ambos com 5,9 M€).

Mapa 6 – C4.Cultura |
Distribuição do financiamento, por município



— POR INVESTIMENTO

209. No âmbito municipal, registam-se candidaturas aprovadas em dois *Investimentos*:

- RE-Co4-io1: *Redes Culturais e Transição Digital*, com vista à modernização da infraestrutura tecnológica de equipamentos culturais públicos e à promoção da respetiva transição digital, designadamente, pela aquisição e instalação de equipamentos de conexão e de projeção digital, entre outro material informático;¹⁹⁸

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
112	117	21 519 585 €	21 519 585 €	1 241 500 €

- RE-Co4-io2: *Património Cultural*, visando a renovação de imóveis classificados e a mitigação da sua obsolescência ao nível do desempenho energético;¹⁹⁹

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
21	29	60 695 164 €	60 695 164 €	3 194 964 €

¹⁹⁸ Cfr. avisos lançados pelo GEPAC, Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais n.º 08/Co4-io1/2022; 09/Co4-io1/2022 e 12/Co4-io1/2022.

¹⁹⁹ Cfr. Orientação Técnica lançado pelo Fundo Salvaguarda do Património Cultural n.º 01/Co4-io2/2022.

210. Como se pode verificar pelos elementos constantes nas tabelas, no Investimento *Redes Culturais e Transição Digital*, preveem-se projetos de menor dimensão financeira, relacionados com a aquisição de equipamento de vídeo e imagem para cineteatros ou centros de arte, ou relacionados com a instalação de redes informáticas de conexão.
211. Como já se referiu, é no âmbito do *Património Cultural* que se encontram as maiores operações, sendo que o PRR globalmente define a meta de conclusão de 75 obras de requalificação até ao 1º T de 2026 (meta 4.8).
212. De acordo com a descrição que o PRR realiza às reformas e investimentos desta componente *C4.Cultura*, para o Investimento *Património Cultural* relevam os objetivos climáticos relacionados com a eficiência energética, pelo que nos respetivos projetos e cadernos de encargos dos procedimentos de contratação pública deveria ser prevista a condição de redução de consumo de energia primária nos edifícios em, pelo menos, 30%, obrigação que também consta das especificações técnicas anexas ao contrato celebrado entre a EMRP e o FSPC.

CAIXA 4 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES

As operações analisadas referem-se às candidaturas submetidas à OT n.º 1/Co4-io2/2022 lançada pelo FSPC, relativa ao investimento *Património Cultural*, e são as seguintes:

Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Condeixa-a-Nova	Remodelação do Museu Monográfico de Conímbriga	5 878 784 €	5 878 784 €	475 252 €	74 412 €
Maфра	Reabilitação do Palácio Nacional de Maфра	6 924 774 €	6 924 774 €	1 731 194 €	0 €
Montemor-o-Novo	Recuperação construtiva do edifício do Convento da Saudação	5 900 000 €	5 900 000 €	1 475 000 €	0 €

— NOTAS PRÉVIAS

De acordo com a OT, as entidades executantes estão dispensadas da apresentação de candidatura, formalizando-se o apoio com a assinatura de contratos de financiamento com o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC), enquanto BI.

Entre as autarquias e o Ministério da Cultura foram celebrados contratos interadministrativos de cooperação que legitimaram os municípios a intervir no património em questão.

Em 21-10-2021, o FSPC celebrou com a EMRP um contrato para apoio financeiro no âmbito do investimento *Património Cultural*, com execução até 31-03-2026. Este contrato teve uma reprogramação financeira, por aditamento, que originou uma republicação da OT a 15-03-2024.

Os contratos de financiamento que vieram a ser celebrados entre as autarquias e o FSPC tinham como data de término do investimento 31-12-2024 (Condeixa-a-Nova) e 31-12-2025 (Maфра e Montemor-o-Novo).

— OBSERVAÇÕES

A análise efetuada às operações selecionadas, permite relatar as seguintes observações quanto à evolução da execução dos investimentos:²⁰⁰

- i. Os cronogramas iniciais previstos nos contratos de financiamento não foram cumpridos.
- ii. A recalendarização que foi posteriormente incorporada na última versão da OT, de 15-03-2024, também não foi cumprida.

Sublinhe-se que a recalendarização determinada pela republicação da OT mantém os objetivos de adjudicação das obras para o 4ºT de 2023 (Mafra) e para o 2ºT de 2024 (Condeixa-a-Nova e Montemor-o-Novo) quando, na altura da sua publicação, já se sabia, no caso de Mafra, que essa adjudicação não tinha ocorrido e que, nos restantes casos, ainda não tinham sido abertos os concursos públicos para esse efeito.

A recalendarização dos investimentos analisados não foi, pois, baseada em evidências recolhidas no terreno acerca da situação de cada um dos projetos.

- iii. Relativamente ao investimento do Município de Mafra, as duas empreitadas previstas – para o Restauro da Basília e Biblioteca e para Conservação e Reabilitação da Envolvente Exterior e Claustros²⁰¹ – foram adjudicadas em outubro de 2024, tendo um prazo de execução de 420 dias (cerca de 14 meses).

No caso da Conservação e Reabilitação da Envolvente Exterior e Claustros, trata-se de um prazo de obra substancialmente mais curto do que o previsto no cronograma preliminar, que era de 27 meses.

- iv. Os atrasos verificados nas três operações em análise colocam em causa o cumprimento dos prazos de execução contratualmente definidos.

Acresce que nos projetos de Condeixa-a-Nova e de Montemor-o-Novo, considerando que ainda não tinha ocorrido a adjudicação e atendendo ao tempo projetado para as obras (18 meses), dificilmente terminarão antes do prazo limite definido no PRR (31-03-2026).

No último *relatório de progresso* registado no SGI (com referência ao 3ºT de 2024), o FSPC assume um atraso na adjudicação de empreitadas, apontando como principais motivos o aumento dos custos dos investimentos e a especificidade dos trabalhos a realizar, que exigem alta especialização, o que limita o número de operadores com capacidade para realizar os trabalhos.²⁰²

Nas alegações remetidas em sede de contraditório, o Município de Montemor-o-Novo vem informar que em janeiro de 2025, juntamente com o FSPC, foi decidido um reajustamento ao projeto que procede o seu faseamento, tendo sido necessário proceder a uma alteração ao projeto.

- v. Com exceção para os contratos celebrados no âmbito do investimento a executar pelo Município de Condeixa-a-Nova, o FSPC não registou no SGI os contratos públicos

²⁰⁰ Evolução cronológica das operações no Anexo V.

²⁰¹ Esta empreitada veio a ser adjudicada por ajuste direto – nos termos do artigo 24º, n.º 1, alínea a), do CCP – em sequência de, num primeiro procedimento concursal, não terem existido propostas consideradas válidas.

²⁰² Na validação que efetuou a este *relatório de progresso* apresentado pelo FSPC, a EMRP também assume que existe um atraso geral na conclusão dos projetos, o que poderá levar a uma extensão dos prazos previstos para início e conclusão das empreitadas, com risco para o incumprimento das metas, designadamente, a conclusão das obras de requalificação e conservação de edifícios que são património cultural e de teatros nacionais (75 até ao 1ºT de 2026 – meta 4.8).

celebrados pelos restantes BF, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP.

- vi. Os cadernos de encargos para a realização dos projetos e empreitadas não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas pelo PRR e na ficha de especificações técnicas anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o FSPC.

Para além de incumprirem o que ficou estipulado no PRR e no referido contrato, essas omissões não se coadunam com as exigências previstas no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP.

No contraditório enviado, o Município de Mafra vem defender que *“a demonstração do cumprimento dos objetivos climáticos e ambientais não é aplicável à operação de Reabilitação do Palácio Nacional de Mafra, na sua grande globalidade”*, o que resultará do facto de não ser uma *“nova construção”*.

Existem, contudo, documentos relativos ao PRR e, em específico, para os investimentos a realizar no Património Cultural e respetivas intervenções de reabilitação, que claramente estipulam o compromisso de os projetos e respetivos cadernos de encargos contemplarem todas as condições técnicas das várias componentes a intervir, designadamente visando alcançar uma redução global do consumo de energia de 30% (meta) face ao consumo anterior à realização dos investimentos.²⁰³

- vii. Ainda que haja faturas e pagamentos efetuados pelos municípios em 2022 e 2023, relativos à prestação de serviços conexos com os projetos de execução, nas três operações analisadas apenas foram concretizados valores a título de adiantamento, com exceção de uma fatura apresentada pelo Município de Condeixa-a-Nova que foi considerada, pelo FSPC, como titulando uma despesa elegível.
- viii. O mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Condeixa-a-Nova não evidencia, de forma autónoma ou identificável, a transferência recebida do FSPC, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública (NCP) n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.²⁰⁴

Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.

²⁰³ Vide 'Descrição das Reformas e dos Investimentos – Componente 4: Cultura' como já referido no § 212.

²⁰⁴ Nesta NCP, de acordo com o Ponto 12 relativo às demonstrações orçamentais, no mapa das transferências e subsídios concedidos deve ser relatada informação detalhada relativa a transferências e subsídios correntes e de capital, concedidos e obtidos.

3.2.5 C7. INFRAESTRUTURAS

213. Esta componente do PRR pretende mitigar os custos do transporte rodoviário em que cidadãos e empresas incorrem em determinados territórios, prevendo investimentos em troços de estradas e na modernização de áreas de acolhimento empresarial (AAE).
214. Existe, pois, uma ligação expressa entre esta componente e os territórios em que se considerou haver carências de acessibilidade/mobilidade ou necessidades de requalificar AAE.
215. Ainda que os municípios não detenham experiência neste tipo de investimentos – que assumem características técnicas muito específicas e, por isso, apelam a conhecimentos muito especializados – foi-lhes entregue a responsabilidade pela sua conceção e execução.²⁰⁵
216. Até 15-03-2024, 19 municípios tinham 22 projetos com um valor aprovado de 236,9 M€ (34% de todo o financiamento PRR aprovado na componente)²⁰⁶. Os pagamentos registavam o valor de 23,1 M€ (10%).

Quadro 13 – C7. Infraestruturas / Execução municipal do PRR, até 15-03-2024

Projetos PRR (total)		25	Financiamento total aprovado		700 110 594 €
19 municípios	projetos municipais	22	88%	valor aprovado	236 951 720 € 34%
	dos quais:			do qual:	
	total/ pagos	0	0%		
	c/ pag. parciais	20	91%	pago	23 075 195 € 10%
	s/ pagamentos	2	9%		

Dados: EMRP.

217. Em 17 dos 20 projetos com pagamentos parciais, os montantes foram concretizados apenas a título de adiantamento.
218. Atendendo ao facto de os 22 projetos terem sido candidatados e aprovados entre 2021 e 2022, com as reservas que têm referidas ao longo deste Relatório, pode-se inferir, pelo nível de pagamentos efetuados, que estes se encontram com uma execução física bastante aquém do programado.²⁰⁷

²⁰⁵ Com efeito, os projetos de investimento em causa implicam procedimentos complexos – designadamente, ao nível ambiental e/ou energético, tratando-se também de projetos com a intervenção de múltiplas entidades e com muitas interdependências entre diferentes fases – sendo certo que as autarquias não têm um histórico na conceção, implementação e desenvolvimento deste tipo de projetos, pelo que recorreram a serviços de assessoria técnica e jurídica.

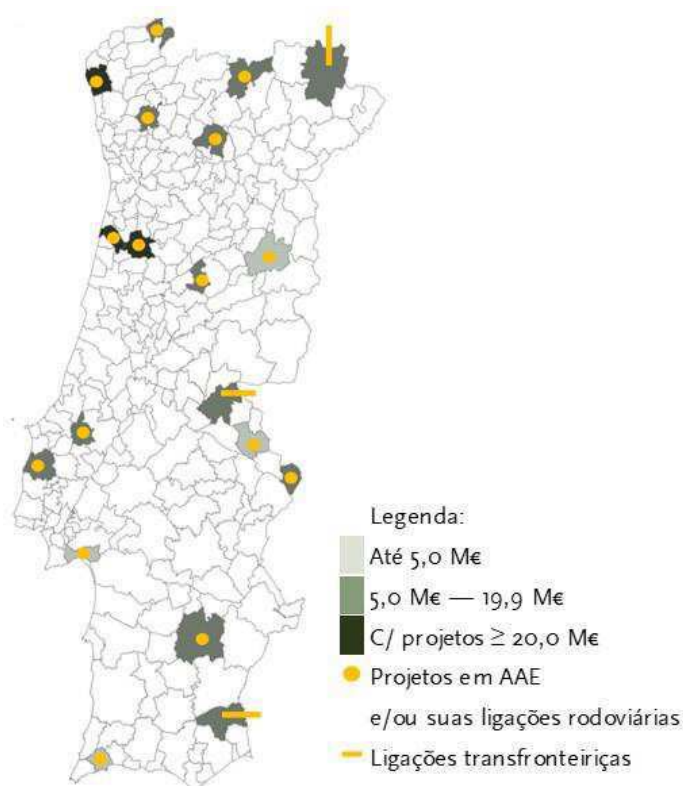
Nas operações adiante analisadas, pelo menos os municípios de Águeda e Alcoutim, em diversas informações produzidas, assumem que não dispõem de recursos técnicos especializados e conhecimentos suficientes para desenvolver ou acompanhar as vertentes técnicas e jurídicas dos projetos.

²⁰⁶ Apesar de os projetos municipais representarem 88% de todas as operações aprovadas, apenas representam 34% do valor de financiamento, uma vez que os restantes três projetos – entregues à Infraestruturas de Portugal, IP – assumem montantes muito expressivos (463,2 M€).

²⁰⁷ Esse desfasamento é, na verdade, confirmado em diversos *relatórios de progresso* presentes no SGI sobre diferentes operações, onde se dá conta da complexidade técnica e processual associada aos projetos e dos atrasos verificados, admitindo-se que existe um risco substancial de não cumprimento dos prazos e das metas.

219. Como se pode verificar no mapa, a maior parte das candidaturas aprovadas dizem respeito a intervenções a incidir nas AAE (ou nas acessibilidades rodoviárias a estas) sendo as restantes relativas a ligações transfronteiriças nos concelhos de Bragança, Nisa e Alcoutim.
220. Em termos de financiamento, com valores iguais ou acima de 20,0 M€, encontram-se os municípios de Águeda (46,1 M€), Viana do Castelo (23,4 M€) e Aveiro (20,0 M€), relacionando-se, em todos os casos, com projetos ao nível das AAE ou com as respetivas acessibilidades.
221. Quanto às ligações transfronteiriças, o investimento de Bragança envolve obras de construção de estrada e tem um financiamento PRR de 18,9 M€, enquanto que os projetos de Alcoutim e Niza referem-se à construção de pontes, tendo ambos um financiamento de 10,6 M€.

Mapa 7 – C7.Infraestruturas |
Distribuição do financiamento, por município



— POR INVESTIMENTO

222. A intervenção municipal nesta C7.Infraestruturas ocorre nos seguintes Investimentos:

- RE-Co7-io1 (io2|io4): relativo às intervenções a efetuar nas AAE, no âmbito da criação de sistemas de produção e armazenamento de energia, na mobilidade sustentável, na cobertura com soluções de comunicação 5G e ao nível da capacidade da rede rodoviária que liga essas AAE a outros pontos (*missing links*);²⁰⁸

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
16	19	206 651 781 €	201 312 500 €	19 698 843 €

- RE-Co7-io3: Ligações transfronteiriças, que têm por objetivos aumentar a mobilidade transfronteiriça em algumas regiões, designadamente pela construção de estradas ou pontes.²⁰⁹

N.º municípios	N.º de projetos	Investimento	Financiamento	Pagamentos
3	3	35 639 220 €	35 639 220 €	3 376 351 €

²⁰⁸ Vide Avisos lançados pelas CCDR n.º 02/Co7-io1.01/2021, 02/Co7-io1.02/2021, 02/Co7-io1.04/2021, 02/Co7-io1.05/2021, 01/Co7-io2.02/2022, 01/Co7-io4.03/2022, 01/Co7-io4.04/2022 e 03/Co7-io4.04/2022,

²⁰⁹ Vide Avisos lançados também pelas CCDR com o n.º 01/Co7-io3.01/2021, 01/Co7-io3.04/2022 e 01/Co7-io3.02/2022.



CAIXA 5 - ANÁLISE DE OPERAÇÕES

As operações analisadas inserem-se no âmbito do aviso de abertura de concurso n.º 02/Co7-io1/2021, lançado pela CCDR-Centro, relativo aos investimentos em AAE, e dos avisos de publicitação n.º 01/Co7-io3.02/2021 e n.º 01/Co7-io3.04/2022, ambos referentes a ligações transfronteiriças, lançados pelas CCDR-Norte e CCDR-Algarve:

Município (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Águeda	Requalificação do Parque Empresarial do Casarão (AAE)	20 054 955 €	20 054 955 €	3 119 764 €	1 114 269 €
Alcoutim	Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana – Ligação Transfronteiriça	13 450 000 € ⁽¹⁾	10 639 220 €	972 288 €	472 288 €
Bragança	Construção da ligação Bragança vs. Puebla de Sanábria – Ligação Transfronteiriça	29 270 000 € ⁽¹⁾	18 914 168 €	1 900 000 €	0 €

(1) Para além do PRR estes projetos terão como fonte de financiamento o Orçamento do Estado (cfr. aditamento aos contratos de financiamento).

▪ REQUALIFICAÇÃO DE AAE (PARQUE EMPRESARIAL DO CASARÃO)

O aviso de abertura de concurso n.º 02/Co7-io1/2021 foi dirigido a um conjunto limitado de projetos que, numa primeira fase, foram submetidos a um processo aberto e competitivo de manifestação de interesse.

De acordo com o PRR, estes investimentos pretendem implementar “*um novo modelo de AAE que responda a novas abordagens, à inovação, a novos conceitos mais tecnológicos e à consciência da necessidade de ligações virtuosas com os sistemas científicos e tecnológicos*”.²¹⁰

O investimento previsto nas operações aprovadas ao abrigo do aviso encontra-se dividido em cinco tipologias. De forma resumida: (i) Sistemas de produção e armazenamento de energia a partir de fontes renováveis destinadas a autoconsumo e às Comunidades de Energia Renovável (CER)²¹¹; (ii) Ilhas de qualidade de serviço e estabilidade energética; (iii) Mobilidade sustentável com carregamento de baterias para veículos ou soluções piloto de produção e abastecimento a hidrogénio verde; (iv) Cobertura com soluções de comunicação 5G; (v) e Medidas ativas de prevenção e proteção contra incêndios.

A previsão da programação financeira a realizar em cada uma destas tipologias consta de cronograma inicial apresentada aquando da candidatura.

— OBSERVAÇÕES

De acordo com o termo de aceitação assinado a 15-03-2022 pela autarquia, o período de execução do investimento decorreria entre 23-11-2021 e 30-06-2024.

²¹⁰ Cfr, pág. 123 do PRR.

²¹¹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 162/2019, de 25-10, diploma que estabelece o regime jurídico das comunidades de energia renovável (CER), as mesmas contribuem para a produção e desenvolvimento do consumo de energia renovável, numa lógica de complementaridade com o restante sistema elétrico nacional, de modo a assegurar o cumprimento das metas e objetivos de Portugal em matéria de energia e clima.

Esse *termo de aceitação*, para lá daquelas destas datas de início e fim, não incorpora qualquer elemento indicativo do planeamento financeiro da execução do investimento (p. ex. um cronograma físico e financeiro), situação que contraria o definido no artigo 9º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

No contraditório, a CCDR-Centro vem referir que foi utilizado o modelo de *termo de aceitação* disponibilizado pela EMRP, admitindo que o mesmo não incorpora um cronograma físico e financeiro.

Por outro lado, o *termo de aceitação* também não prevê a prestação de *relatórios de progresso* por parte do Município de Águeda, o que contraria o definido no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

Não obstante o termo de aceitação seja omissivo quanto à prestação dos relatórios de progresso, ficou comprovado que o Município de Águeda submeteu à CCDR-Centro, por correio eletrónico, pontos de situação quanto à evolução do investimento.

Reitera-se, contudo, que o *termo de aceitação* deveria ter previsto, de forma expressa, a prestação de informação periódica e sistemática.

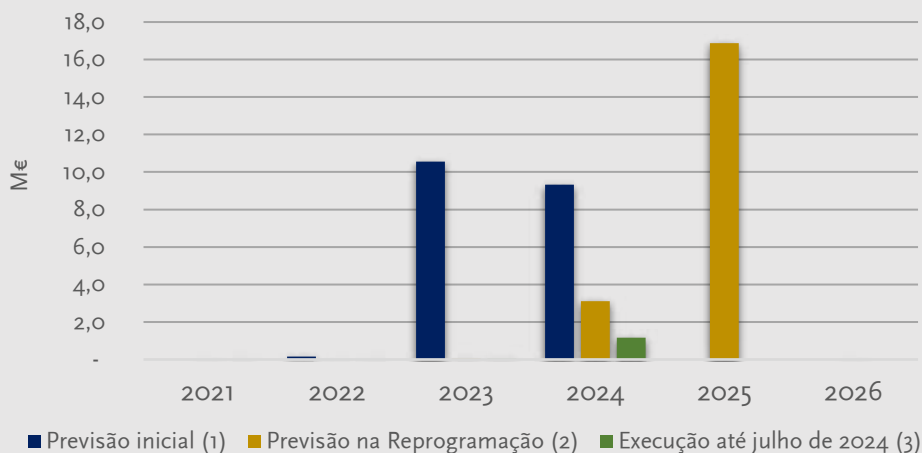
A 28-06-2024, a autarquia remeteu uma comunicação eletrónica à CCDR-Centro a informar da necessidade de reprogramação temporal, tendo proposto, como novo prazo de execução, a data de 30-06-2026 (mais 24 meses) e uma alteração no financiamento de cada uma das 5 tipologias, sem, contudo, alterar o valor global aprovado.

A complexidade técnica, as dependências entre diferentes fases e a necessidade de intervenção de múltiplas entidades ao longo das várias etapas do investimento, foram as justificações avançadas para os atrasos que se verificavam nas cinco tipologias.

A decisão da CCDR-Centro sobre reprogramação fixou a data limite para 31-12-2025 (mais 18 meses), podendo, contudo, o encerramento financeiro prolongar-se até 30-06-2026.

O gráfico seguinte ilustra os cenários projetados na previsão inicial e na reprogramação, assim como a execução efetiva que a operação tem registado.

Parque Empresarial do Casarão - Previsão inicial | Previsão revista | Execução



- (1) Cfr. Ficha de Investimento em anexo ao contrato celebrado entre a EMRP e a CCDR-Centro.
(2) Cfr. informação extraída do SIG
(3) Cfr. Lista de faturas remetidas pelo Município

Como se pode verificar, a previsão da execução – que, na projeção inicial, se encontrava distribuída entre os anos de 2023 e 2024 –, com a reprogramação passa a concentrar-se, consideravelmente, no ano de 2025.

Esse deslizamento dos prazos tornou-se necessário uma vez que, em meados de 2024, ainda estavam por adjudicar os procedimentos tendentes à execução de grande parte do investimento, sobretudo, o referente às tipologias i, iv e v, num total de 14,9 M€ (74% do investimento total).²¹²

Em relação a alguns desses procedimentos a autarquia informou que efetuou consultas preliminares ao mercado e que houve “*dificuldades em obter resposta por parte de empresas*”.^{213/214}

De acordo com o ponto de situação de 31-07-2024 remetido pela autarquia, o valor executado era de apenas 6,2%, sendo as despesas realizadas 1,2 M€, encontrando-se por executar 18,8 M€.

Os elementos recolhidos revelam que o atraso verificado e as exigências na execução do projeto podem comprometer os novos prazos limite para a sua conclusão.

Até 31-10-2024, as verbas PRR pagas à autarquia cifraram-se em 3,1 M€ (2,0 M€ a título de adiantamento e apenas 1,1 M€ de reembolsos).

Os reembolsos efetuados ao Município de Águeda encontram-se suportados por documentação e a respetiva despesa foi considerada elegível pela CCDR-Centro.

▪ LIGAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

Os investimentos em análise foram inicialmente previstos na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço apresentada na Cimeira Luso-Espanhola que decorreu na cidade da Guarda, em 10-10-2020, dentro do Eixo 3.2 – Infraestruturas e Conectividade Territorial, constando, igualmente, no Programa Nacional de Investimentos 2030.

Foram, posteriormente, incluídos no PRR – sem estimativa financeira – tendo como justificação alavancar o desenvolvimento dos territórios, potenciar a mobilidade transfronteiriça e reduzir dos custos de contexto.

As versões iniciais dos contratos de financiamento datam de 08-09-2021 (Ponte de Alcoutim – San Lucar del Guadiana) e de 24-03-2022 (Ligação Bragança – Puebla de Sanábria), tendo sido atribuído aos projetos um custo total de 9,0 M€ e 16,0 M, respetivamente.

Após a reprogramação do PRR, e de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2023, de 08.08, “*em resultado das alterações da conjuntura económica atual e dos efeitos da guerra na Ucrânia*” justificava-se o reforço do financiamento associado aos projetos, uma vez que o seu custo tinha acrescido para 13,5 M€ (+50%) e 29,3 M€ (+83%), respetivamente.

Nesse seguimento, em 10-04-2024 e 12-07-2024 foram celebrados, entre as CCDR e os respetivos municípios, aditamentos aos contratos por meio dos quais o PRR asseguraria o financiamento

²¹² Os contratos celebrados até então dizem respeito à ligação à rede pública de distribuição de eletricidade (Protocolo celebrado com a E-Redes no valor de 5,0 M€), à aquisição de serviços de assessoria técnica e jurídica (6 contratos com um valor global de 87,5 m€ - para além dos seis contratos de assessoria/acompanhamento, no projeto estão ainda previstos mais três) e à aquisição de serviços para elaboração de projeto de um edifício (66,6 m€).

²¹³ Cfr. relatório de progresso relativo ao 3ºT de 2024 prestado pela CCDR-C à EMRP.

²¹⁴ Quanto aos atrasos verificados, importa referir que nos relatórios presentes no SGI é sinalizado como aspeto crítico transversal a este Investimento RE-Co7-io1 o não cumprimento das metas definidas, tendo a EMRP recomendado especificamente à CCDR-Centro “*envidar todos os esforços junto dos BF, para lançamento das empreitadas o mais rapidamente possível*” (cfr. relatório de validação da EMRP de 27-11-2024).

de, respetivamente, 10,6 M€ e 18,9 M€, ficando o sobranço por conta de outras fontes de financiamento.

Não foram, contudo, incorporados nesses aditamentos os cronogramas físicos e financeiros que refletissem as novas projeções temporais e fontes de financiamento, o que contraria o definido no artigo 9º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

Nos termos dos contratos de financiamento celebrados entre as CCDR e os respetivos municípios, cabe a estes apresentar os *relatórios de progresso* desenvolvidos em modelo a definir pela CCDR, com uma periodicidade trimestral ou sempre que tal seja solicitado, tal como se encontra determinado pela OT n.º 1/2021 e pela OT n.º 3/2021 e em decorrência do estipulado no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

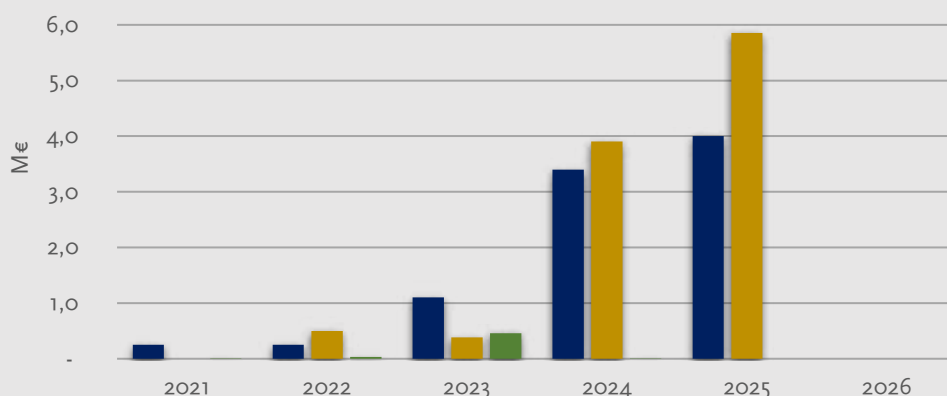
– OBSERVAÇÕES

· **Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana**

De acordo com os contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e a CCDR-Algarve e entre esta e o Município de Alcoutim, o investimento iniciou-se em 01-01-2021 e terá conclusão em 31-12-2025.

A reprogramação ocorrida também abrangeu a componente temporal, tendo provocado as alterações que se ilustram no seguinte gráfico.

Ponte Alcoutim – San Lucar del Guadiana - Previsão inicial e revista | Execução (apenas montantes PRR)



■ Previsão inicial (1) ■ Previsão na reprogramação (2) ■ Execução até outubro de 2024 (3)

(1) Cfr. Ficha de Investimento em anexo ao contrato celebrado entre a EMRP e a CCDR-Algarve.

(2) Cfr. informação extraída do SIG

(3) Cfr. Lista de faturas remetidas pelo Município

Como se pode verificar, a execução do investimento no ano de 2024 encontra-se muito aquém do reprogramado, o que aponta para um novo incumprimento de prazos. Existe, também, um risco evidente de a obra não ser concluída dentro do período de execução do PRR.

Efetivamente, até 31-10-2024, foram concluídos seis procedimentos concursais no valor global de 715 662 €²¹⁵, mas encontram-se por lançar os procedimentos relativos à empreitada – etapa

²¹⁵ Levantamento Topográfico (2 500 €), Prospeção Geotécnica (29 662 €), Estudo Prévio (10 000 €), Elaboração do Projeto de Execução (72 000 €), Revisão do Projeto de Execução (72 000 €) e Estudo de Impacto Ambiental (40 000 €), para além de um Acordo Específico celebrado com a Universidade do Algarve para Apoio Técnico do Projeto (10 000 €) e de um contrato para prestação de serviços de assessoria (74 000 €).

que, de acordo com a ficha de investimento do contrato de financiamento, se previa que viesse a estar concluída em setembro de 2024.

O tempo para a conclusão do procedimento de concurso público internacional, acrescido do período que irá ser necessário para a execução da empreitada, exigirão prazos que muito dificilmente serão compatíveis com a janela temporal que resta para execução do PRR.

Nas alegações remetidas a 24-05-2025, a CCDR-Alentejo vem referir que *“Não obstante os atrasos de cumprimento os motivos não podem ser imputados ao BI e BF”*, porquanto a celebração do acordo entre Espanha e Portugal para a construção da Ponte só foi assinado *“na data de 23 de outubro de 2024, aquando da realização da Cimeira Ibérica, um dos motivos que inviabilizou o cumprimento dos prazos inicialmente estabelecidos”*.

Adianta, ainda, a CCDR-Algarve que *“aguarda-se pela designação da Comissão Técnica Mista Luso-Espanhola para aprovação do Projeto de Execução, e dar-se sequência aos procedimentos administrativos da Empreitada e Fiscalização”*.

Os atrasos e respetivas justificações indicam que o projeto em questão, tendo sido introduzido pela Cimeira Luso-Espanhola de 2020, não registou, subsequentemente, níveis de desenvolvimento técnico e de coordenação/cooperação transfronteiriça que se mostravam necessários para o cumprimento dos prazos, tendo sido necessária nova Cimeira em 2024 para registar mais avanços.²¹⁶ De referir, também, que apenas em outubro de 2024 o Município de Alcoutim submeteu um pedido de reconhecimento de interesse público ao projeto que se mostrava necessário ao abrigo do artigo 21º do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Não existem evidências de que a autarquia tenha prestado, de forma sistematizada, os *relatórios de progresso* à CCDR-Algarve em tempo útil, nos termos contratualmente definidos, incumprindo-se o acordado na cláusula 7ª, n.º 1, alínea a), do contrato celebrado entre as partes.²¹⁷

No contraditório, a CCDR-Algarve e o Município de Alcoutim alegam que os *relatórios de progresso* foram remetidos ao BI, tendo anexado às suas alegações diversas comunicações eletrónicas que circularam entre ambas as entidades. Contudo, reitera-se que, até outubro de 2024, não existem evidências que, desde o início do investimento, de forma tempestiva, periódica (em base trimestral), completa e sistematizada (apoiada em modelo específico) tivessem sido prestados os relatórios de progresso.

Também não existe evidência de registo no SGI dos contratos públicos que já foram celebrados.

De acordo com os relatórios referentes ao 3ºT de 2024 que foi possível consultar no SGI, o projeto de execução da obra aguardava emissão de pareceres de entidades setoriais de Espanha, assim como as respetivas aprovações pelas duas nações para posterior aprovação final.²¹⁸

Acresce, segundo a mesma fonte, que a empreitada só avançará após a conclusão da avaliação de impacte ambiental a realizar pelas entidades competentes do lado de Espanha.²¹⁹

²¹⁶ Isso mesmo ficou claro nas alegações remetidas pela CCDR-Algarve onde é referido que (apenas) *“em dezembro de 2023 o Ministério de Assuntos Exteriores do Reino de Espanha, formalizou e tornou claro que o avanço da obra da ponte necessitava de um Acordo específico, o qual foi celebrado em Faro a 23 de outubro de 2024”*.

²¹⁷ Nos termos da qual, é obrigação do BF *“apresentar os relatórios de progresso desenvolvidos em modelo a definir pela primeira outorgante [CCDR-Algarve], com uma periodicidade trimestral ou sempre que tal seja solicitado”*.

²¹⁸ A 23-10-2024, foi renovado o novo acordo entre Portugal e Espanha para a construção da Ponte e, nesta sequência, aguarda-se pela aprovação do projeto de execução de modo a dar-se início ao procedimento de empreitada.

²¹⁹ Em Portugal, não obstante constar no contrato celebrado entre a CCDR-Algarve e o Município de Alcoutim, como obrigação específica da autarquia, a submissão do projeto à avaliação de impacte ambiental nos termos e para os efeitos previstos no Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental, em parecer de 13-03-2024, a Agência Portuguesa do

Quanto aos pagamentos, observa-se o seguinte: em 26-11-2021 a CCDR-Algarve solicitou à EMRP o adiantamento de 1 170 000 €, que correspondia a 13% do valor global de financiamento então aprovado para a operação (9,0 M€), montante que foi disponibilizado à CCDR-Algarve a 30-11-2021.

Este pagamento não seguiu, contudo, os termos fixados no contrato celebrado entre ambas as partes, que previam um adiantamento na percentagem máxima de 13%, mas sobre o valor anual da distribuição prevista do financiamento (que, para 2021, estava fixado em 250 000 €).²²⁰

Acresce, que a CCDR-Algarve fundamentou o pedido referindo que “*Pretende-se criar as condições financeiras para o beneficiário final prosseguir com a adjudicação de trabalhos de cariz técnico*”. Nessa altura, contudo, não se evidenciava que o investimento apresentasse um grau de investimento que justificasse aquele valor, tendo a CCDR-Algarve transferido para a autarquia apenas 500,0 m€, também título de adiantamento, concretizado em 13-05-2022.

Isto é, dos valores adiantados à CCDR-Algarve, 670,0 m€ não foram transferidos para o Município de Alcoutim.

Nestes termos, face à evolução do investimento que se perspectivava, foi desproporcional e, em parte, injustificado, o valor do adiantamento solicitado pela CCDR-Algarve e aprovado pela EMRP.²²¹ Na realidade, pode mesmo dizer-se que a fundamentação invocada pela CCDR-Algarve não se revelou verdadeira.

Todavia, as normas e orientações inscritas no Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR relativas aos pagamentos a título de adiantamento, também não são inteiramente claras ou coerentes entre si. Com efeito, tais normas, ora ditam que a percentagem de adiantamento deve estar em linha com a concretização anual do investimento²²², ora determinam que o adiantamento corresponde a uma percentagem sobre o valor total do apoio previsto no contrato de financiamento²²³.

Para além daquele adiantamento recebido da CCDR-Algarve (500,0 m€), o Município de Alcoutim recebeu 472 288 € a título de reembolsos, valor que se encontra suportado por documentação e que, segundo a CCDR-Algarve, titula despesa elegível.

· **Construção da ligação Bragança - Puebla de Sanábria**

De acordo com os contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e a CCDR-Norte e entre esta e o Município de Bragança, o investimento estará concluído até 31-12-2025.

A execução iniciou-se com a adjudicação dos serviços para a elaboração do projeto de execução, no montante de 858 797 €, contrato de 23-01-2023 que estipula um prazo de 430 dias, não existindo evidência de que esteja registado no SGI.

Após a reprogramação financeira, a previsão passou a ser a que se apresenta no seguinte gráfico, indicando-se, também, a execução verificada até 31-10-2024.

Ambiente, IP (APA) considerou que o projeto não se encontra sujeito a esse procedimento desde que sejam acauteladas algumas medidas mitigadoras enunciadas nesse mesmo parecer.

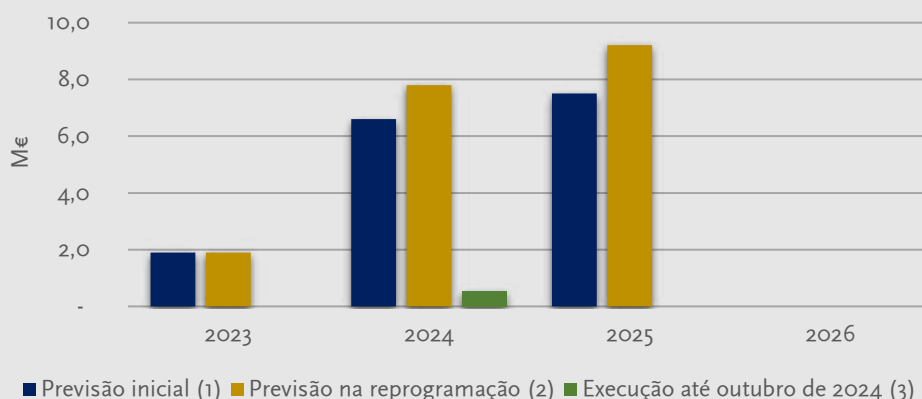
²²⁰ Cfr. cláusula 6ª, n.º 1, alínea a).

²²¹ Nos termos do Manual de Procedimentos da EMRP (página 70) e do n.º 3.1 da OT n.º 6/2021, os adiantamentos solicitados pelos BI à EMRP devem ser fundamentados com o grau de maturidade do investimento e com o calendário anual inscrito no contrato de financiamento.

²²² Cfr., a título de exemplo, pág. 71 do Manual de Procedimentos, pág. 104 da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, ponto 3.1 da OT n.º 6/2021 e minutas de contrato presentes na OT n.º 1/2021.

²²³ Cfr., a título de exemplo, pág. 71 do Manual de Procedimentos e ponto 3.2, alínea a) da OT n.º 6/2021.

Ligação Bragança – Puebla de Sanábria - Previsão inicial e revista | Execução (apenas montantes PRR)



(1) Cfr. Ficha de Investimento em anexo ao contrato inicial;

(2) Cfr. Ficha de Investimento em anexo ao aditamento ao contrato inicial;

(3) Cfr. Lista de faturas remetidas pelo Município de Bragança.

Como se pode verificar, a efetiva execução do investimento (faturas no valor de 526,4 m€ que ainda não tinham sido remetidas para reembolso) encontra-se muito aquém das previsões.

De acordo com o apurado até 31-10-2024, ainda se encontravam por abrir os concursos para a revisão do projeto, para as empreitadas e para a fiscalização, tendo-se registado um atraso na entrega do projeto de execução – o prazo contratualizado (430 dias) terminou em março de 2024 e, em finais de outubro, ainda não tinha sido entregue a versão final, prevendo-se que ocorresse no final de 2024.

Em 31-10-2024 estava, ainda, a decorrer a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e os procedimentos de Avaliação de Impacte Ambiental.

Em informação remetida à equipa de auditoria em 28-10-2024, a autarquia referiu que estava em desenvolvimento um novo procedimento de concurso público para a revisão do projeto, uma vez que o anterior, lançado em maio de 2024, foi extinto por “ausência de propostas válidas”.

Atendendo aos atrasos registados, a consignação da obra não irá ocorrer no início de 2025, como previsto, informando o Município de Bragança que a instrução do procedimento de contratação de empreitada está agora projetado para o 1ºT de 2025.

Ainda segundo essas novas projeções “as empreitadas estão a ser dimensionadas para que se iniciem no 2ºT de 2025 e terminem em meados de 2026 (365 dias)”.²²⁴

A evolução lenta que o investimento tem registado desde 2023 e a baixa execução patenteada, indicam um risco grande de o investimento não estar concluído no prazo de execução do PRR.

Nos relatórios de progresso registados no SGI, são apontados como fatores condicionantes da evolução do projeto “a pouca disponibilidade das empresas existentes neste setor (com falta de mão-de-obra, dificuldades de acesso às matérias-primas e equipamentos) para fazer face à procura existente no mercado” assim como “a subida dos preços dos materiais de construção e da mão-de-obra, juntamente com os prazos necessários para obtenção de autorizações e licenciamentos”.²²⁵

²²⁴ Cfr. ofício do Município de Bragança de 05-11-2024.

²²⁵ Cfr. relatório relativo ao 3ºT de 2024.

Quanto aos pagamentos, em 20-05-2022, a CCDR-Norte solicitou à EMRP um adiantamento de 2 080 000 €, concretizado em 31-05-2022, e que corresponde a 13% do valor global de financiamento previsto no contrato (16,0 M€).

Também neste caso, o valor do adiantamento concretizado não seguiu os termos fixados no contrato celebrado entre as partes.²²⁶

O Município de Bragança apenas viria a solicitar o adiantamento a 12-09-2022, tendo solicitado 2 000 000 € “*considerando as previsões de início de execução financeira*”²²⁷, concretizado, em 1 900 000 €, apenas em 08-02-2023 (mais de 8 meses após a EMRP ter disponibilizado as verbas à CCDR-Norte).

Tal como ocorreu na operação anteriormente analisada, o montante transferido para a autarquia fica aquém do que concretizado para a CCDR-Norte (-180 000 €), não tendo esse valor sido, até à data, transferido para a autarquia.

Nas alegações remetidas, a CCDR-Norte refere que “*Efetivamente o contrato inicial celebrado previa um pagamento, a título de adiantamento (PTA), numa percentagem máxima de 13% do valor anual da distribuição prevista do financiamento. Não obstante, da articulação havida com a EMRP sempre resultou o entendimento de que o montante do PTA corresponde até 13% do valor total do apoio do PRR previsto no contrato de financiamento*”.

Estes dois casos analisados são demonstrativos de que os pedidos de adiantamento que foram previamente solicitados pelos BI à EMRP, para além de não cumprirem as disposições contratuais, encontravam-se fundamentados em razões que não se revelaram verdadeiras, não se encontrando alinhados com o grau de maturidade que os investimentos apresentavam nem com a sua execução, isto é, com as efetivas necessidades de financiamento dos BF.

²²⁶ Cfr. cláusula 6ª, n.º 1, alínea a), os pagamentos a efetuar pela EMRP na modalidade de adiantamento, seriam efetuados “*numa percentagem máxima de 13% sobre o valor anual da distribuição prevista do financiamento*.”

Reitera-se o antes referido quanto à falta de clareza/coerência das normas e orientações no que se refere à forma de concretização dos pagamentos.

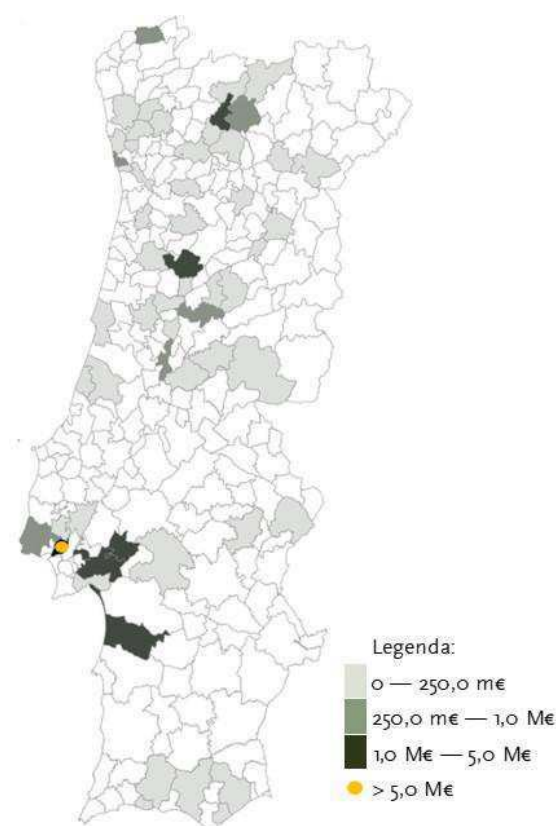
²²⁷ Cfr. fundamentação do pedido.

3.3. A EXECUÇÃO PELAS FREGUESIAS

— A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL

223. Até 15-03-2024, 107 freguesias do continente²²⁸ tinham aprovadas 121 operações que representam, no total, um investimento e financiamento de 32,3 M€ e 31,4 M€, respetivamente, tendo sido pagos 12,5 M€.
224. O mapa ilustra os concelhos onde se situam essas freguesias, estando sinalizados em função do financiamento acumulado. Como se verifica, os maiores valores situam-se em Lisboa (17,3 M€), sobretudo em resultado das sete candidaturas aprovadas à Freguesia de Benfica (16,6 M€)²²⁹, sendo também de realçar a candidatura aprovada à Freguesia de Alvalade (616,5 m€)²³⁰.
225. De seguida, destaca-se o concelho de Tondela (3,3 M€), que aglutina cinco projetos, dois dos quais acima de 1,0 M€, no âmbito da *C3.Respostas Sociais*, submetidos pela Freguesia de Barreiro de Besteiros e Tourigo, para construção de uma ERPI (1,7 M€) e pela Freguesia de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa, visando a construção de Creche, Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Dia e ERPI (1,3 M€).
226. Destaca-se, ainda, o concelho de Ribeira de Pena, onde se situa o projeto de construção de uma ERPI a executar pela Freguesia de Santa Marinha (1,5 M€) e o concelho de Grândola, com a obra de construção de 19 alojamentos no âmbito da *Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário*, a executar pela Freguesia da Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão (1,1 M€).
227. Também são de referenciar os concelhos do Montijo e Palmela, com candidaturas aprovadas no âmbito das *Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas da AML*, a executar pela União de Freguesias de Montijo e Afonsoeiro e pela União de Freguesias de Pegões e

Mapa 8 – Freguesias distribuição do financiamento



²²⁸ Cerca de 4% das 2 882 freguesias existentes.

²²⁹ Cinco das quais aprovadas dentro da C2.Habituação, com um valor global de 15,6 M€. As restantes, relativas ao investimento nos designados Bairros Comerciais Digitais (753,6 m€) e ao investimento na C6.Qualificações e Competências, designadamente no âmbito dos Projetos Locais Promotores de Qualificações (329,2 m€).

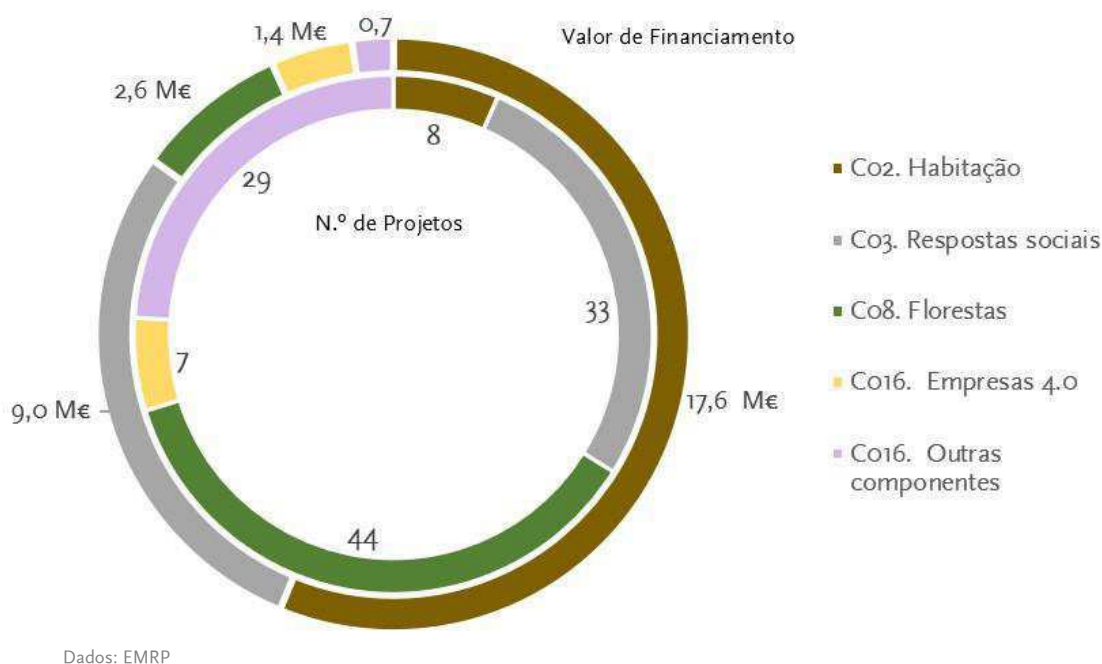
²³⁰ Projeto submetido no âmbito dos *Bairros Comerciais Digitais* da C.16. Empresas 4.0, que visam a instalação de sistemas de conectividade comuns e instalação de centros de informação digital (quiosques digitais ou colunas publicitárias).

Freguesia de Canha (no Montijo, com o valor global de financiamento que ultrapassa 1,2 M€), e pela União das Freguesias de Poceirão e Marateca (em Palmela, com quase 1,2 M€).

— N.º DE PROJETOS E VALOR DE FINANCIAMENTO, POR COMPONENTE

228. A intervenção ao nível da freguesia incidiu nas seguintes componentes:

Gráfico 7 – distribuição ao nível de freguesia, por componente, do n.º de projetos e valor de financiamento



229. A *C2.Habitação*, apesar de registar apenas 8 projetos, é a componente que assume maior preponderância em termos de valor de financiamento (17,6 M€ | 56%), representando mais de metade do total aprovado, facto que se deve, essencialmente, às candidaturas aprovadas à Freguesia de Benfica.

230. Seguem-se a *C3.Respostas Sociais* (9,0 M€ | 29%) e também as Florestas (2,6 M€ | 8%), componente onde se regista o maior número de projetos (44), tratando-se, essencialmente, de investimentos aprovados no âmbito da medida Condomínio de Aldeia²³¹, visando promover alterações do uso do solo de áreas de matos e floresta, para outros usos.

231. Finalmente, destacam-se os 7 projetos submetidos na *C16. Empresas 4.0*, no valor global de 1,4 M€, referentes à promoção da medida *Bairros Comerciais Digitais*.

²³¹ Nos termos dos Aviso lançados pelo Fundo Ambiental.



CAIXA 6 – ANÁLISE DE OPERAÇÕES

As operações analisadas ao nível da freguesia referem-se às candidaturas submetidas aos avisos n.º 01/Co2-io1/2021, relativo ao *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*; n.º 02/Co2-io2/2021, que promove a *Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário*; n.º 02/Co2-io6/2022, referente ao *Alojamento Estudantil a Custos Acessíveis*; e n.º 02/Co3-io1/2021, da medida *Nova Geração de Equipamentos Sociais*.

Freguesia (BF)	Descrição do projeto	Valores [€] sem IVA [situação a 31-10-2024]			
		Investimento	PRR	Pagos	dos quais, em reembolsos:
Benfica	Aquisição e reabilitação de 13 fogos	5 148 065 €	5 133 913 €	3 963 147 €	3 531 580 €
Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão	Construção de 19 alojamentos urgentes e temporários	1 615 801 €	1 114 997 €	689 538 €	410 543 €
UF de Mazedo e Cortes	Reabilitação de 7 alojamento urgentes e temporários	857 400 €	815 159 €	369 667 €	369 667 €
Benfica	Construção de um novo edifício de 120 camas (alojamento estudantil)	4 106 284 €	4 106 284 €	3 515 956 €	2 340 376 €
UF de Barreiro de Besteiros e Tourigo	Edificação de uma ERPI	1 784 750 €	1 721 598 €	516 479 €	0 €
UF de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa	Obras em ERPI, Creche e Centro de Dia	1 298 070 €	1 298 070 €	0 €	0 €

Tendo sido analisada a evolução da execução dos projetos e alguns aspetos relativos às candidaturas e procedimentos internos desenvolvidos pelas freguesias, observa-se o seguinte²³²:

- i. Nas seis operações, os prazos contratualizados para conclusão dos investimentos foram ultrapassados.
Não obstante o atraso, no pressuposto de que os períodos estimados para a realização das obras são realistas, a sua integral execução mostra-se ainda compatível com o prazo limite de execução do PRR.²³³
- ii. Até 31-10-2024, os reembolsos efetuados encontram-se suportados por documentação e a respetiva despesa foi considerada elegível pelos respetivos BI.
- iii. Nos investimentos relativos à construção de 19 e 7 alojamentos urgentes e temporários (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão e UF de Mazedo e Cortes), a metodologia dos pagamentos não seguiu o disposto no aviso e no contrato de

²³² Vide cronologia no Anexo V.

²³³ No caso dos investimentos relativos à construção de edifício para instalação de alojamento infantil (Freguesia de Benfica) e à construção de 19 alojamentos para alojamento urgente e temporário (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão), as obras encontram-se praticamente concluídas, tendo sido celebrados os autos de receção provisória a 18-09-2024 e 18-10-2024, respetivamente.

financiamento, uma vez que os reembolsos foram concretizados sem que as freguesias realizassem os pagamentos junto do fornecedor.²³⁴

- iv. Os contratos de financiamento que vieram a ser celebrados com o IHRU no âmbito das operações relativas à aquisição e reabilitação de 13 fogos (Freguesia de Benfica) e à construção e reabilitação de 19 e 7 alojamentos urgentes e temporários (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão e UF de Mazedo e Cortes), não têm um cronograma físico e financeiro do investimento que reflita as várias etapas, atividades e tempo estimado para cada uma das fases e financiamento associado, apenas contendo o início e fim previstos para a operação.²³⁵
- v. Relativamente às mesmas operações, os cadernos de encargos para a contratação do projeto de execução e das obras são omissos em relação aos requisitos estabelecidos pelos objetivos climáticos/ambientais, contrariando o definido nos respetivos avisos, nos contratos de financiamento assim como no próprio PRR.
- vi. Da mesma forma, também nos cadernos de encargos relativos à edificação de uma ERPI (UF de Barreiro de Besteiro e Tourigo) não constam os objetivos de desempenho energético ditados pelos objetivos climáticos/ambientais, incumprindo-se o ponto 13.1, alínea k), do aviso e a cláusula 7ª, n.º 1, subponto i), alínea t), do termo de aceitação assinado, para além das disposições contidas no PRR²³⁶, assim como do contrato celebrado entre a EMRP e o ISS²³⁷;

As omissões observadas nestes dois últimos pontos também não se coadunam com as exigências previstas no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP.

- vii. No âmbito da execução do investimento de *construção de um edifício para a disponibilização de 120 camas de alojamento estudantil*, a executar pela Freguesia de Benfica, os serviços para a elaboração da revisão do projeto foram contratados mais de dois meses após a consignação da obra, em 15-06-2023, e a versão final do projeto revisto foi entregue em 06-11-2023, cerca de 5 meses após aquela data.

De acordo com as informações prestadas pela Freguesia, “*Até Novembro foram sendo alterados alguns pormenores de execução, detetados pela Revisão de Projeto, mas que não influenciavam diretamente a fase da obra em causa, daí ter sido possível avançar com a execução da obra (e correspondentes autos de faturação), sem comprometimento da versão final do Projeto.*”²³⁸

- viii. A candidatura relativa à construção de uma ERPI (UF de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa) foi submetida e aprovada com um projeto de execução desatualizado e

²³⁴ Nos termos do Aviso, para o qual o contrato de financiamento remete, “*cada libertação de verbas para financiamento das despesas elegíveis depende da entrega de prova da realização de todos os pagamentos efetuados pelo beneficiário final, constituindo comprovativo o recibo ou documentos equivalentes relativamente ao pagamento da correspondente despesa*”. Nos casos em questão, os recibos foram emitidos pelos fornecedores em data posterior à concretização dos reembolsos.

²³⁵ Embora a Junta de Freguesia de Benfica, em sede de contraditório tenha remetido, em documento não datado nem assinado, um cronograma para a operação relativa à aquisição e reabilitação de 13 fogos, mantém-se na plenitude a observação produzida em sede de Relato.

²³⁶ Relativamente à *Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais*, como objetivos climáticos/ambientais, o PRR definiu que “*A construção destas novas respostas vai assegurar elevados padrões de eficiência energética, que resultarão em necessidades de energia primária pelo menos inferiores em 20% ao padrão definido no Decreto-Lei n.º 101-D/2020, que estabelece os requisitos aplicáveis à conceção e renovação de edifícios*”, encontrando-se os requisitos plasmados nos processos de contratação pública, nomeadamente no caderno de encargos.

²³⁷ De acordo com as especificações técnicas anexas ao contrato, o “*requisito relativo ao desempenho energético dos edifícios estará plasmado nos processos de contratação pública associados à execução destes investimentos, sendo nomeadamente inscrito no caderno de encargos.*”

²³⁸ Cfr. comunicação eletrónica remetida à equipa de auditoria a 23-12-2024.

desajustado face às condições estabelecidas no aviso²³⁹, havendo necessidade de posterior reformulação do mesmo, o que atrasou a execução das obras, que ainda não se iniciaram.

- ix. Os investimentos submetidos pela Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão, e pelas UF de Mazedo e Cortes, de Barreiro de Besteiros e Tourigo e de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa, foram aprovados e contratualizados sem que estas entidades apresentassem garantias de que estavam assegurados os meios técnicos, físicos e financeiros e os recursos humanos necessários à implementação e realização do investimento.²⁴⁰

Com efeito, as freguesias mencionadas não dispõem de uma estrutura administrativa capaz de conceber e desenvolver os procedimentos, tarefas e atividades necessárias para a execução do investimento.²⁴¹

Apesar de nem todos os avisos e posteriores contratos de financiamento estabelecerem, como condição de acesso e de elegibilidade dos BF, que estes possuam ou possam assegurar os meios técnicos, físicos e financeiros e os recursos humanos necessários à implementação e realização dos investimentos contratualizados, considera-se que essa capacidade institucional deveria ter sido demonstrada, designadamente através da formalização de parcerias com os respetivos municípios.²⁴²

- x. Com exceção para a operação relativa à construção de edifício para alojamento estudantil, não foram prestados os *relatórios de progresso*, nos termos definidos nas cláusulas 6ª e 7ª dos contratos de financiamento e nas OT n.º 1/2021 e OT n.º 3/2021, não tendo os BI (IHRU e ISS) definido um modelo a ser utilizado para esse fim, conforme também decorria daquelas cláusulas.²⁴³

Nas suas alegações, o IHRU refere que atualmente já existe um modelo de relatório de progresso, tendo remetido evidência do mesmo.

- xi. No mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023, a Freguesia de Benfica evidencia os montantes recebidos da Agência Erasmus +, no âmbito do investimento relativo ao alojamento estudantil, como transferências

²³⁹ O projeto não estava em conformidade com as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento de cada uma das respostas sociais e com requisitos energéticos.

²⁴⁰ A OT n.º 3/2021, relativa às regras gerais de aplicação dos fundos europeus atribuídos a Portugal no âmbito do PRR, refere, na parte relativa aos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso, que os BF deverão demonstrar ter capacidade de financiamento da operação. No caso da construção de ERPI por parte da UF de Barreiro de Besteiros e Tourigo, cuja candidatura foi aprovada a 02-08-2022 e o contrato de financiamento celebrado a 29-08-2022, foi celebrado, *a posteriori*, um Protocolo de Apoio com Município de Tondela de 19-10-2023, onde esta autarquia se compromete a conceder apoio financeiro à Freguesia até ao montante de 753 605 € para construção da ERPI.

²⁴¹ As freguesias em questão não possuem uma estrutura administrativa capaz de, autonomamente, desenvolver os procedimentos necessários para a execução dos investimentos. De acordo com a caracterização da entidade remetida na prestação de contas, para além dos três membros do órgão executivo (presidente, secretário e tesoureiro), a Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão conta com dois assistentes técnicos e um assistente operacional e a UF de Mazedo de Cortes, a UF de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa e a Freguesia do Barreiro de Besteiros e Tourigo não têm qualquer trabalhador nos seus quadros.

Pelo menos relativamente ao investimento a executar pela UF de Barreiro de Besteiros e Tourigo ficou comprovado que foram os serviços da Câmara Municipal de Tondela que trataram dos procedimentos de contratação pública.

²⁴² Sobre a importância da capacitação institucional ao longo do ciclo de investimentos financiados pela EU, vide *'Administrative Capacity Building Self-Assessment Instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy'* (OCDE, 2021). Vide, igualmente, os guias práticos *'Roadmaps for Administrative Capacity Building – Practical Toolkit – Regional and Urban Policy'* (UE, 2019) e *'Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o período 2021-2027'* (AD&C, 2022).

²⁴³ Em relação à Aquisição e reabilitação de 13 fogos, a Freguesia de Benfica referiu mesmo que *“Não foi disponibilizado pelo IHRU o formulário de progresso, pelo que toda a prestação de contas foi feita por livre iniciativa nossa através da submissão dos pedidos de desembolso e reembolso, tendo sido submetida a documentação comprovativa da escritura do imóvel, dos atos notariais e do caderno de encargos para a empreitada e as fichas de verificação”* (cfr. comunicação eletrónica enviada à equipa de auditoria a 14-11-2024).

correntes, sendo a sua natureza de capital, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c) do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

Em sede de pronúncia, a Junta de Freguesia remeteu documentação comprovativa de que corrigiu o registo.

Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.

Especificamente, em relação à candidatura para *aquisição e reabilitação de 13 fogos* e a procedimentos internos conexos com a mesma que foram desenvolvidos pela Freguesia de Benfica, cumpre, ainda, observar o seguinte:

- xii. No âmbito dessa operação, a Freguesia adquiriu um imóvel à Paróquia de Nossa Senhora do Amparo de Benfica por 3,5 M€.

A proposta de aquisição foi efetuada por correio eletrónico enviado à Paróquia em 20-12-2022, não existindo evidências de que tenha sido precedida de qualquer consulta ao mercado.²⁴⁴

Em sede de contraditório, a Junta de Freguesia de Benfica veio alegar que decorreu consulta ao mercado junto de imobiliárias e da Comissão Social de Freguesia, embora não tenha anexado quaisquer elementos comprovativos desses procedimentos.

De acordo com as disposições contidas na OT n.º 3/2021, nas despesas com aquisição de imóveis, o custo a financiar pelo PRR deve estar suportado por uma metodologia de avaliação efetuada por perito avaliador imobiliário que demonstre o custo de mercado e o racional para apuramento de custos.²⁴⁵

De acordo com a documentação que foi disponibilizada, constatou-se que essa avaliação, nos termos preconizados, não ocorreu, existindo apenas um relatório elaborado pela própria Freguesia, datado de 05-07-2023 (mais de 6 meses após a proposta de aquisição), que não só não é realizado por perito avaliador, como não faz uso dos métodos comumente aceites e utilizados na avaliação imobiliária²⁴⁶, tendo o mesmo sido conformado, precisamente, ao valor que foi proposto em dezembro de 2022.

De acordo com a documentação disponibilizada, a aquisição do imóvel não foi precedida de processo de negociação, tendo a proposta efetuada pela Freguesia sido aceite pela Paróquia.

²⁴⁴ Na comunicação eletrónica datada de 20-12-2022 enviada à Paróquia de Nossa Senhora do Amparo de Benfica, proprietária do imóvel, a Freguesia de Benfica efetuou a proposta referindo que *“considerando que dispõem de um prédio sito na Rua Cláudio Nunes, que satisfaz os critérios de elegibilidade de financiamento ao PRR do aviso nº 01/Co2-101/2021, gostaríamos de manifestar o interesse em podermos adquirir o vosso prédio, no montante do valor disponibilizado no presente aviso, num total máximo de 3.531.580,00€”*.

²⁴⁵ Mais concretamente, refere o ponto 2.4 da OT n.º 3/2021 que *“Nos Investimentos nos quais esteja prevista a aquisição de imóveis ou terrenos, o custo a financiar pelo PRR deve estar suportado por uma metodologia de avaliação efetuada por perito avaliador imobiliário que demonstre o custo de mercado e o racional para apuramento de custos, na medida em que forem utilizados nos projetos financiados e na proporção relativa ao período da operação elegível.”*

²⁴⁶ Que são o método do custo, o método do rendimento e o método comparativo. Vide as orientações que são emanadas do Banco de Portugal e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, ou ainda os Critérios e Normas Técnicas a Adotar nas Avaliações dos Imóveis, emitidos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças. A nível internacional, as *International Valuation Standards* ou as *European Valuation Standards*.



Acresce, que o valor pelo qual se concretizou esta operação de aquisição teve como racional exclusivo o valor máximo que era permitido pelas regras do aviso.²⁴⁷

Nas alegações remetidas, a Junta de Freguesia de Benfica afirma que existiu um processo de negociação com a Paróquia de Nossa Senhora do Amparo de Benfica sem, contudo, remeter quaisquer documentos comprovativos, pelo que se mantém a observação oportunamente formulada.

Para além de serem contrários ao estipulado no ponto 2.4 da OT n.º 3/2021, os procedimentos desenvolvidos na compra deste imóvel não demonstram que se assegurou a melhor defesa do interesse e do erário público, nem demonstram que foram respeitados os princípios da boa administração, da igualdade e da imparcialidade a que obedece a atuação administrativa²⁴⁸, ou os princípios da concorrência e da transparência previstos nos artigos 7.º e 8.º previstos no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP).

A Freguesia de Benfica não tem um Regulamento que discipline a gestão do seu património imobiliário.²⁴⁹

De acordo com as informações prestadas no contraditório, em reunião do órgão executivo da Freguesia de 17-04-2025 foi decidido aprovar um Regulamento de Gestão do Património Imobiliário, encontrando-se em consulta pública durante 30 dias.

4. ALGUMAS OBSERVAÇÕES À DIMENSÃO DO CONTROLO

232. No presente ponto pretende-se dar resposta à questão formulada para o objetivo de auditoria Oe.2, com incidência nas operações analisadas e enquadradas nas *C1.SNS*, *C2.Habitação* e *C3.Respostas Sociais* e quanto a procedimentos de verificação e controlo realizados até 31-07-2024.
233. De acordo com o artigo 22º do Regulamento MRR, os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários ou mutuários de fundos ao abrigo do MRR, adotam as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar o cumprimento do direito aplicável, em especial, quanto à prevenção, deteção e correção de situações de duplo financiamento, de conflito de interesses, de fraudes ou de corrupção.
234. Para cumprimento dessa imposição, a EMRP criou o Sistema de Gestão e de Controlo Interno do PRR²⁵⁰, orientado para a verificação da realização física e financeira dos investimentos e para a prevenção, deteção e reporte de irregularidades, acautelando situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção.

²⁴⁷ Como resulta, claramente, da proposta de aquisição submetida à reunião da Assembleia de Freguesia de 24-07-2023, onde se refere que o valor de aquisição foi encontrado de acordo com os valores máximos admissíveis em conjugação com os valores para a reabilitação.

²⁴⁸ Tal como consta dos artigos 5.º, 6.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07-01 (Código do Procedimentos Administrativo) e, especialmente em relação à gestão do património imobiliário, nos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07-08 (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público).

²⁴⁹ Sobre a inexistência de Regulamentos de Gestão do Património Imobiliário das autarquias, *vide* o Relatório OAC n.º 1/2024, da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

²⁵⁰ Tal como decorre do artigo 6º, n.º 2, alínea f), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

235. Esse Sistema de Gestão e de Controlo envolve, de forma direta, as entidades previstas no modelo de gestão e coloca nos BD e BI a obrigação de adotarem um conjunto de procedimentos e circuitos de informação visando reforçar os respetivos SCI e partilhar com a EMRP os registos e os dados necessários para garantir uma pista de auditoria.
236. Relativamente aos BF, nos termos definidos nesse Sistema, assim como no Manual de Procedimentos e OT produzidas pela EMRP, ficam os BI com a incumbência de verificar o cumprimento das metas e marcos contratualizados, a realização dos investimentos concretos e a prática de um conjunto de procedimentos de análise e controlo *ex-ante* visando mitigar os riscos de ocorrência das situações acima identificadas.
237. Para concretização dessas responsabilidades, junto dos BF, os BI efetuam *verificações administrativas* – que pretendem avaliar o cumprimento das obrigações legais e contratuais estabelecidas e que envolvem, designadamente, a análise dos pedidos de reembolso – e *verificações no local* – que visam garantir a confirmação real do investimento.
238. No âmbito das *verificações administrativas* realizam-se, ainda, procedimentos que envolvem o preenchimento de documentos de natureza meramente declarativa por parte dos BF (questionários e declarações) e de fichas de verificação²⁵¹, nomeadamente:
- Questionários e declarações de compromisso de inexistência de *duplo financiamento* – cuja obrigatoriedade foi abandonada com a publicação da OT n.º 11/2023, de 18-10-2024.²⁵²
 - Fichas de verificação e declarações de inexistência de *conflitos de interesses*;
 - Fichas de verificação de *procedimentos de contratação pública*;
 - Fichas de verificação da execução das operações e a sua *conformidade com os termos em que foram aprovados*.
239. A ACSS, o IHRU, a Agência Erasmus + e o ISS, na qualidade de BI, comprovaram ter manuais de controlo interno produzidos especificamente para as operações do PRR, onde é definida a metodologia a seguir na realização das *verificações administrativas* e *no local*.²⁵³
240. Comprovaram, também, que detêm planos para a realização de *verificações no local* – ainda que por amostragem, nos casos dos investimentos da ACSS, do IHRU e do ISS – tendo a Agência Erasmus + evidenciado que já realizou ações locais relativamente a dois investimentos analisados na presente auditoria.²⁵⁴

²⁵¹ Vide Anexos 17 a 20 do Manual de Procedimentos da EMRP. Vide, igualmente, as OT n.º 11/2023 (Mitigação do risco de duplo financiamento) e n.º 12/2023 (Mitigação do risco de conflito de interesses).

²⁵² Considerou-se, nessa Orientação, que o objetivo que esses questionários e declarações procuravam assegurar resulta dos contratos de financiamento celebrados entre as entidades.

²⁵³ Esses manuais revelam, contudo, diferentes graus de detalhe, sendo que dos manuais produzidos pela Agência Erasmus + não se retiram os termos e procedimentos específicos que seguem as verificações.

²⁵⁴ Nomeadamente, os investimentos para alojamento estudantil a executar pelos municípios de Lisboa e de Braga.

241. Em função da documentação disponibilizada referente às operações analisadas na presente auditoria, constatou-se, com algumas exceções²⁵⁵, que genericamente foram elaboradas e preenchidas fichas e questionários relativos à mitigação do risco de *duplo financiamento*, mas faltam, para grande parte dos investimentos²⁵⁶, os inquéritos sobre risco de *conflito de interesses* e a subscrição, por todos os decisores, dirigentes e técnicos intervenientes, das declarações de inexistência de *conflito de interesses* relativas às operações.²⁵⁷

No contraditório remetido, o IHRU vem remeter algumas declarações de inexistência de conflito de interesses, acrescentando “*que aquando da verificação no local será verificada a subscrição das declarações pelos demais intervenientes*”.

242. Para a maior parte das operações em análise, os BI não comprovaram o preenchimento da ficha de verificação de *procedimentos de contratação pública* nos casos em que já tinham sido celebrados contratos.²⁵⁸
243. Sem exceções, os BI em causa também não fizeram prova do preenchimento das fichas relativas à *verificação da execução das operações e a sua conformidade com os termos em que foram aprovados*.²⁵⁹
244. Há, ainda, casos em que não se constatou a existência de qualquer das fichas, questionários ou declarações acima elencados.²⁶⁰
245. Deste modo, observa-se que, pelo menos até 31-07-2024, em muitas das operações analisadas, não existem evidências da realização das verificações previstas no Manual de Procedimentos da EMRP e nas OT.

²⁵⁵ Não foi comprovada a existência dessas fichas relativamente aos investimentos: Obras em ERPI, Creche e Centro de Dia, a executar pela Freguesia de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa (sendo o BI o ISS); Construção da Unidade de Saúde do Parque as Nações, a executar pelo Município de Lisboa (sendo o BI a ACSS). No contraditório remetido, o Município de Lisboa referiu que a falta da elaboração e preenchimento das fichas e questionários relativos à mitigação do risco de duplo financiamento ou das fichas de verificação do risco de conflito de interesses e da subscrição das declarações de inexistência de conflito de interesses deve-se ao facto de “*até aquela data, nada nos tinha sido solicitado ou nos tinham sido remetidos modelos/formulários para suprir os mesmos.*”

²⁵⁶ Designadamente, nos investimentos da Co1.SNS a executar pelos municípios de Mafra, Gondomar e Paços de Ferreira (ACSS) aos investimentos a realizar nas Co2.Habitação (aqui, com exceção dos investimentos a realizar pelo Município de Lisboa e pela Freguesia de Benfca no âmbito do alojamento estudantil) e Co3.Respostas Sociais.

²⁵⁷ Embora no âmbito das funções de júri nos procedimentos de contratação pública, os BF tenham, na maior parte dos casos, demonstrado declarações de inexistência de conflitos de interesse subscritas pelos membros dos respetivos júris, a OT n.º 12/2023 estipula, por operação PRR, a necessidade de subscrição dessas declarações por parte de todos os intervenientes nos processos (membros do júri, decisores, analistas, entre outros).

²⁵⁸ Apenas assim não foi no investimento relativo ao alojamento estudantil a executar pelo Município de Lisboa (BI, Agência Erasmus +) e no investimento relativo à construção de 19 alojamentos urgentes e temporários a levar a cabo pela Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão e, parcialmente, no investimento relativo à Reabilitação de 385 fogos em Bairro da Bela Vista a executar pelo Município de Setúbal (BI, IHRU).

²⁵⁹ Cfr. previsto no anexo 17 do Manual de Procedimentos da EMRP.

²⁶⁰ Casos dos investimentos a executar na C1.Saúde pelo Município de Lisboa e na C3. Respostas Sociais, pela Freguesia de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa.

246. Com poucas exceções²⁶¹, também não se encontraram evidências de que os BI tivessem realizado avaliações aos SCI dos BF visando obter informação quanto aos riscos de fraude não cobertos pelos controlos existentes.
247. Ainda que o Sistema de Gestão e Controlo do PRR apenas preveja avaliações dos SCI para os BD e BI, considera-se que uma avaliação do ambiente operacional dos BF adaptada ao contexto das operações PRR poderia ter ficado prevista, designadamente, recorrendo às orientações que a Comissão Europeia formulou sobre esta matéria²⁶² e às previstas na Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da União Europeia para o período de 2023-2027.^{263/264}
248. Ao não se realizar essa avaliação, os BI, entidades que são globalmente responsáveis pela implementação dos investimentos, não conseguem assegurar a eficácia dos SCI em implementação no seio das entidades que selecionaram e que, efetivamente, executam os investimentos, desconhecendo se nas mesmas estão instituídas políticas, medidas e procedimentos antifraude suficientemente eficazes, atuais e adaptados ao contexto das operações do PRR.²⁶⁵
249. De acordo com orientações da Comissão Europeia, os EM devem robustecer e reforçar as estruturas de controlo existentes, devendo também demonstrar que os SCI instituídos ainda são adequados, o que implica uma avaliação ao nível dos BF.²⁶⁶
250. Esta orientação ganha maior pertinência quando as autarquias locais não tenham emanado regulamentos a disciplinar aspetos importantes da sua gestão²⁶⁷, ou quando não demonstram ter um SCI, o que se verifica no caso das freguesias da Azinheiras dos Barros e S. Mamede de Sádão, de Mazedo e Cortes, do Barreiro de Besteiros e Tourigo, e de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa – que, no conjunto, no âmbito das operações analisadas, têm financiamento aprovado no montante superior a 4,9 M€.

²⁶¹ Nos dois investimentos analisados a executar no âmbito da Coz.Habituação e a executar pelos municípios de Matosinhos e Setúbal, o IHRU demonstrou que efetuou uma análise preliminar ao sistema de controlo interno das respetivas autarquias visando avaliar o risco de fraude. A Agência Erasmus +, para os investimentos a executar pelos municípios de Braga e Lisboa, demonstrou ter remetido para estes um questionário sobre os respetivos SCI, assim como sobre a avaliação dos riscos e sobre procedimentos de contratação.

²⁶² Vide a *“Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures (EGESIF_14-0021-00, de 16/06/2014)”*.

²⁶³ Aprovada pelo Despacho n.º 7833/2023, de 31.07, da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças.

²⁶⁴ Diga-se, porém, que no âmbito da Gestão do Risco de Fraude e Corrupção, o IHRU produziu a Instrução Técnica PRR n.º 2/2023, dirigida aos BF, com o intuito de reforçar, junto dos mesmos, a necessidade de implementação de um *“sistema de gestão e controlo interno robusto e adequado, onde preveja, entre outros, existência de uma efetiva avaliação e gestão do risco de fraude, estruturada, orientada e atualizada”* (cfr. pág. 7).

²⁶⁵ Admite-se, contudo, que essa responsabilidade implicaria um conjunto muito pesado de tarefas e procedimentos não compatível com a capacidade institucional, técnica e administrativa dos BI.

Refira-se, ainda assim, que o IHRU e a Agência Erasmus + demonstraram ter dirigido recomendações aos BF para que os respetivos SCI fossem atualizados com as disposições constantes no Regime Geral de Prevenção da Corrupção – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09-12.

²⁶⁶ Vide *Commission Notice - Guidance on recovery and resilience plans*, publicado a 22-07-2024 no Jornal Oficial da União Europeia.

²⁶⁷ Designadamente, Regulamentos de Gestão do Património Imobiliário, como observado em dois casos analisados na presente auditoria.

251. A inexistência de um SCI, para além de contrariar normas do Regime Jurídico das Autarquias Locais estabelecido pela Lei n.º 75/2013, de 12.09²⁶⁸ e do regime contabilístico aplicável²⁶⁹, mostra-se incompatível com as exigências de controlo previstas no Regulamento MRR²⁷⁰ e no próprio Sistema de Gestão e Controlo do PRR aprovado e divulgado pela EMRP que expressamente refere que os Beneficiários do financiamento PRR (incluindo os BF), devem dotar-se de um SCI capaz de *“prevenir, detetar e corrigir irregularidades, e internalizar procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União”*.²⁷¹

A execução de projetos financiados pelo PRR por entidades públicas que não demonstram ter um SCI ajustado é desconforme com os normativos aplicáveis.

Nas alegações remetidas, a EMRP, admite *“que os referidos beneficiários intermediários, bem como a EMRP, de acordo com as responsabilidades específicas que lhes estão cometidas”* têm de *“continuar a melhorar o seu sistema de gestão e controlo bem como a supervisão no âmbito da dimensão do risco de conflito de interesses e dos procedimentos de contratação pública, e ainda a verificação da execução das operações da avaliação dos sistemas de controlo interno dos próprios beneficiários finais, uma vez que a melhoria contínua das entidades no plano das responsabilidades que se lhes encontram legalmente confiadas, constitui um processo ininterrupto e incremental.”*

²⁶⁸ Designadamente, os artigos 16º, n.º 1, alínea e), e 18º, n.º 1, alínea j).

²⁶⁹ Designadamente, o ponto 2.9 do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22-02, (diploma que estabeleceu o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, POCAL, aplicável por força do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11-09, diploma que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas).

²⁷⁰ Nos termos do artigo 22º, n.º 1, desse Regulamento, os Estados-Membros devem prever um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, o que, neste caso, implicaria que os BF – entidades executantes – deveriam ter em prática um SCI ou ter em prática um plano de medidas antifraude. Ora, no caso das freguesias mencionadas, não existem normas ou regulamentos de controlo interno que sejam diretamente aplicáveis às operações a que se candidataram e cujos investimentos executam.

²⁷¹ Cfr. página 257 da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR.

PARTE III – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. CONCLUSÕES

252. As observações produzidas ao longo do presente Relatório permitem, dentro das limitações inerentes à natureza, âmbito e contornos da ação, emitir as seguintes conclusões genéricas:

- I. A intervenção dos poderes locais na fase da conceção/planeamento do PRR não foi expressa e especificamente regulada no ordenamento jurídico nacional. Nesta fase, o poder local participou, a par com os demais atores da economia e sociedade civil, apenas no âmbito das consultas públicas.
- II. O Sistema de Gestão de Informação do PRR (SGI) apresenta falhas ao nível da disponibilização de informação/documentação relacionada com investimentos, a executar por entidades da administração local, situação que dificulta as atividades de avaliação, de auditoria e de controlo.
- III. A relação que se estabelece entre os beneficiários intermédios e os beneficiários finais nem sempre permite a plena monitorização da gestão dos processos e do progresso dos investimentos a executar por entidades da administração local. Contribuirão para esta deficiência os baixos níveis de automação dos sistemas informáticos dos beneficiários intermediários, conforme situações constatadas.
- IV. Foram detetadas falhas nos procedimentos instituídos pelo Sistema de Gestão e Controlo do PRR, nomeadamente no que concerne:
 - à recolha de informações e evidências relacionadas com a evolução dos investimentos, *v.g.*, em muitos dos casos analisados não foram prestados os *relatórios de progresso* nos termos fixados;
 - à apresentação de cronogramas físicos e financeiros que refletissem as várias etapas, as atividades e o tempo estimado para cada uma das fases do investimento;
 - à recolha e publicitação de informações acerca dos contratos públicos celebrados pelas autarquias no âmbito das operações do PRR;
 - à garantia de que os objetivos climáticos/ambientais eram cumpridos, pois nem sempre se comprovou que os correspondentes requisitos eram plasmados nos procedimentos de contratação pública, designadamente nos cadernos de encargos, tal como determinado pelo PRR e pelos contratos de financiamento celebrados.
- V. Não foi criada uma ‘etiqueta única PRR’ no sentido de assegurar que os contratos públicos celebrados fossem identificados como estando diretamente conexos com operações PRR, tendo-se também constatado não terem sido integrados em

diferentes bases de dados (portal Base, o portal Recuperar Portugal ou o portal Mais Transparência) os elementos que resultam desses contratos e as fontes de financiamento associadas a cada investimento. Tais medidas ter-se-iam revelado apropriadas para uma identificação mais direta e precisa, proporcionando uma visão única aos custos reais e aos impactos dos projetos.

- VI. Existem casos em que os projetos de investimento foram selecionados com base numa maturidade que não ficou evidenciada.
- VII. Em diversas componentes existem atrasos significativos na execução dos investimentos a realizar pelas autarquias locais. Em alguns casos, a sua conclusão já não se mostra compatível com as datas limite definidas no PRR.
- VIII. No contexto do PRR não foi efetuada uma avaliação à eficácia do controlo interno das entidades pertencentes à administração local.
- IX. Para a execução de alguns investimentos escolheram-se autarquias locais (freguesias) que não detêm estruturas administrativas e sistemas de controlo interno capazes de assegurar o cumprimento de todas as obrigações inerentes à execução dos investimentos PRR.

Estas constatações mais genéricas aglutinam as seguintes conclusões, mais específicas, que resultam do exposto na Parte II deste Relatório:

· Relativamente ao Ponto 1:

- i. O Sistema de Gestão de Informação do PRR (SGI), para a maior parte das componentes do PRR, não disponibiliza – diretamente, ou por ligação – a informação e a documentação relevante acerca das candidaturas e dos investimentos a executar por entidades da administração local, enquanto beneficiárias finais.
- ii. O acervo de informação e documentação relevante encontra-se disperso pelos sistemas de informação utilizados pelos beneficiários intermédios que, em diversos casos, evidenciam níveis de automação reduzidos e apresentam limitações na gestão das candidaturas e monitorização dos investimentos.
- iii. A incompletude do SGI dificulta as atividades de avaliação, de auditoria e de controlo.
- iv. Foram evidenciadas falhas, desconexões, incompletudes e incongruências e verificou-se existirem dados desatualizados em vários campos de informação disponibilizados pelo SGI, relativos aos investimentos a executar por entidades da administração local, na qualidade de beneficiárias finais. Esse sistema também é omissivo relativamente à maior parte dos contratos públicos celebrados nesse âmbito.

- v. De acordo com as evidências recolhidas, essas falhas, desconexões ou ausência de dados também decorrem da falta de reportes pelos beneficiários intermediários e finais, ou da incompletude e intempestividade de tais reportes, não obstante a correspondente obrigação de os efetuarem e remeterem de forma completa e atempada.
- vi. A EMRP não demonstrou ter informação completa acerca do valor dos investimentos entregues a entidades da administração local. A EMRP apenas tem informação sobre os investimentos inscritos em candidatura.
- vii. No SGI foram sinalizados diversos constrangimentos nos circuitos de informação, decorrentes quer de limitações das plataformas usadas pelos beneficiários intermédios, quer de dificuldades na obtenção e troca de informações entre os organismos públicos envolvidos.

· Relativamente aos Pontos 2 e 3.1 (a administração local no contexto do PRR):

- viii. Em Portugal, ao nível do planeamento e preparação do PRR, a intervenção dos poderes locais não foi expressa e especificamente regulada, não tendo sido criados mecanismos legais e procedimentais que permitissem uma participação preferencial ou destacada do poder local, desconhecendo-se como foram acolhidos os seus contributos.
- ix. Embora formalmente a administração local não esteja diretamente representada na Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR, diversas entidades representativas das autarquias e das entidades intermunicipais têm participado em reuniões de Plenário e em Comissões Especializadas dessa Comissão pelo que, na prática, não se pode afirmar que os poderes locais estejam desligados da supervisão e monitorização da execução do Plano.
- x. Genericamente, os municípios e freguesias não assumem a condição de beneficiários diretos das verbas do PRR, existindo sempre a intermediação de outros organismos públicos (beneficiários intermediários).
- xi. Ainda assim, enquanto beneficiários finais, até 15-03-2024 as entidades do poder local executaram significativos investimentos em diversas componentes do PRR, tendo-lhes sido aprovados 2 766 projetos que representam 2 140,7 M€ de apoio financeiro (13% do total).
- xii. O papel mais transversal e relevante da administração local no contexto dos investimentos do PRR verifica-se na componente *C2.Habituação*, dentro da qual foram aprovados 938,0 M€ de financiamento até 15-03-2024.
- xiii. No âmbito das candidaturas aprovadas à administração local, os municípios são as entidades que mais se destacam, detendo, até 15-03-2024, 88% dos projetos e 82% do financiamento (1 745,3 M€).

· Relativamente ao Ponto 3.2 (a execução do PRR pelos municípios):

- xiv. Até 15-03-2024, os 35 municípios situados nas áreas metropolitanas absorveram metade dos 1 745,3 M€ de financiamento aprovado para todos os municípios do continente (869,2 M€ | 50%), com destaque para o valor global referente aos que integram a AML (596,9 M€ | 34%), e a AMP (272,3 M€ | 16%).
- xv. Ainda que se observe uma clara assimetria na repartição bruta do financiamento a favor dos concelhos mais populosos, analisando a distribuição *per capita*, constata-se que, tendencialmente, são os municípios do interior e menos populosos os que registam maiores valores de financiamento.

· Relativamente ao Ponto 3.2.1 e Caixa 1 (C1.SNS):

- xvi. Na componente C1.SNS, os municípios tinham aprovados, até 15-03-2024, 145,4 M€ de apoio financeiro, valor que representa 14% do total de financiamento PRR alocado a essa componente, até a essa data.
- xvii. Verificou-se que, nalguns casos, designadamente nos que foram objeto de candidatura em 2022, existe alguma demora no avanço das operações.
- xviii. Não existem evidências de que os financiamentos concedidos a municípios para a construção de novas unidades de saúde tivessem sido precedidos do mapeamento das instalações e equipamentos considerados prioritários.
- xix. Também não se comprovou que previamente à publicação dos avisos convite do PRR para a escolha de projetos de construção de novas unidades de saúde, tenha sido efetuado o levantamento das necessidades entre os serviços do Ministério da Saúde e os órgãos municipais e entidades intermunicipais, tal como é referenciado nos avisos convite.
- xx. Igualmente, não se comprovou que o apuramento da dotação financeira associada a cada um dos projetos (assim como a posterior reafecção de verbas) tivesse sido baseado nos custos que foram estimados pelas ARS em combinação com os *programas funcionais* elaborados pelos serviços do Ministério da Saúde. Com efeito, nos casos analisados, os valores da dotação financeira atribuída a cada projeto são sempre superiores aos valores estimados pelas ARS, combinados com as áreas ditadas pelos respetivos *programas funcionais*.
- xxi. Algumas das candidaturas municipais analisadas foram aprovadas sem a instrução exigida nos avisos, que se mostrava essencial para demonstrar a maturidade dos projetos.
- xxii. Os cadernos de encargos para a realização dos projetos e empreitadas a executar pelos municípios de Gondomar, Lisboa e Mafra não salvaguardam os objetivos

climáticos/ambientais, pois não incorporam as respetivas especificações técnicas, que se encontravam fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e a ACSS. Tais omissões não se coadunam, igualmente, com o previsto no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29-01, diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

- xxiii. Apesar de, nos termos dos avisos convite lançados, os projetos de investimento deverem ser escolhidos em função do seu “*avançado estado de maturidade*”, nos casos analisados a sucessão das diversas fases foi lenta, existindo investimentos cuja execução é já incompatível com os prazos contratualizados, com o risco de incumprimento da data limite de 30-06-2026, que consta do PRR.
- xxiv. Os contratos de financiamento celebrados entre a ACSS e os municípios não preveem a apresentação periódica de *relatórios de progresso*, em desconformidade com o estabelecido no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e nos Sistemas de Gestão e Controlo Interno da EMRP e da ACSS.
- xxv. Nos seis investimentos analisados no âmbito da C1.SNS, os municípios não enviaram à ACSS, de forma periódica, tempestiva e sistemática, os *relatórios de progresso* contendo informações acerca da evolução da execução dos investimentos.
- xxvi. O *mapa das transferências e subsídios recebidos* que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Gondomar não evidencia, de forma autónoma e identificável, a transferência recebida da ACSS, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, *alínea c)*, do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

· Relativamente ao Ponto 3.2.2 e Caixa 2 (C2.Habitação):

- xxvii. Na componente C2.Habitação, os municípios tinham, até 15-03-2024, um financiamento global aprovado de 882,4 M€, valor que representa 40% do total das verbas do PRR alocadas a essa componente, até a essa data.
- xxviii. O aviso relativo ao *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação* é muito pouco claro e concretizador em relação à documentação que deve instruir a candidatura – efetuando remissões para o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04-06, e para a Portaria n.º 230/2018, de 17-08. Tal aviso, também não estipula uma calendarização do processo de análise e decisão, nem estabelece um prazo para a mesma.
- xxix. As candidaturas e os contratos de financiamento não contêm cronogramas de execução física e financeira com indicadores de realização e de resultado, que permitam monitorizar

a execução da operação e o cumprimento dos resultados previstos. Esses documentos apenas indicam a previsão de início e término do investimento.

xxx. Os cadernos de encargos para a contratação do projeto e da obra a executar pelo Município de Matosinhos não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, pois não incorporam as respetivas especificações técnicas, que se encontram fixadas no PRR, na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU e no aviso. Tais omissões também não se coadunam com as exigências previstas no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP.

xxxi. O contrato de empreitada celebrado pelo Município de Matosinhos em 20-06-2024 apenas foi objeto de publicação no Portal Base em 09-01-2025, incumprindo-se o prazo fixado na Portaria 318-B/2023, de 25-10, sendo o atraso justificado pela autarquia com um problema técnico de interligação entre sistemas informáticos.

Uma vez que os pagamentos no âmbito desse contrato se iniciaram em 18-09-2024, incumpriu-se, também, o artigo 39º, n.º 2, da Norma de Controlo Interno da autarquia, segundo o qual a ordem de pagamento só deve ser emitida pelos serviços de contabilidade após a verificação da publicitação da celebração do contrato no Portal dos contratos públicos.

xxxii. O *mapa das transferências e subsídios recebidos* que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Setúbal não evidencia, de forma autónoma e identificável, a transferência recebida do IHRU, que foi registada juntamente com outros valores e com o descritivo de um projeto PRR distinto, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

xxxiii. Ainda no *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, no âmbito da candidatura submetida pelo Município de Coimbra relativa à *aquisição de terreno e construção de 268 fogos*, verificou-se que a autarquia adquiriu um terreno por 4,0 M€, tendo o mesmo sido avaliado, pelo método comparativo de mercado, em 2,3 M€, existindo dúvidas sobre se o racional que esteve na base de cálculo do preço não terá resultado, essencialmente, do valor máximo de financiamento permitido pelo PRR.

Para além disso, a aquisição do terreno pelo Município de Coimbra não foi precedida por uma consulta preliminar ao mercado imobiliário, contrariando o definido no artigo 23º, n.º 1, da Norma de Controlo Interno da autarquia.

Nesta medida, os procedimentos desenvolvidos na compra deste terreno não demonstram que se assegurou a defesa do interesse e do erário público, nem demonstram que o procedimento tenha sido consentâneo com os princípios da boa administração, da

igualdade, da imparcialidade, da concorrência e da transparência, previstos nos artigos 7º e 8º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.

O Município de Coimbra não tem um Regulamento que discipline a gestão do seu património imobiliário.

- xxxiv. No âmbito do *Programa de Alojamento Estudantil a Custos Acessíveis*, o contrato de empreitada relativo ao investimento a executar pelo Município de Lisboa foi objeto de seis modificações objetivas, relativas a trabalhos complementares, que acrescentaram 1,9 Me ao preço adjudicado.

Com exceção dos trabalhos relativos à 1ª modificação, todos os trabalhos complementares foram autorizados pelo Diretor Municipal de Manutenção e Conservação, que carecia de competência delegada para a realização da despesa.

Nos trabalhos complementares referentes à 3ª, 4ª, 5ª e 6ª modificação objetiva, a realização dos mesmos ocorreu sem prévia análise e validação da nova despesa por parte dos serviços competentes, tendo as respetivas ordens de execução sido emitidas *a posteriori*, quando aqueles trabalhos já se encontravam finalizados, com a autorização do Diretor Municipal.

Ainda que tenha existido uma ratificação-sanação dos atos viciados de incompetência, os procedimentos adotados não respeitam o ciclo da realização da despesa pública e o estabelecido na Norma de Controlo Interno do Município, que obrigam à intervenção atempada dos órgãos e serviços competentes.

- xxxv. Em quase todas as operações analisadas, a evolução da execução dos investimentos tem sido lenta, tendo sido incumpridos os prazos projetados para o início da correspondente execução. Em alguns casos, atendendo ao período necessário para a execução da obra, a conclusão dos investimentos é incompatível com o cumprimento dos prazos contratualmente fixados, existindo o risco de deslizar para lá do prazo limite de 30-06-2026.
- xxxvi. Para os casos analisados no contexto do *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, o IHRU não definiu um modelo para ser utilizado na prestação de *relatórios de progresso* dos investimentos, conforme decorria dos contratos celebrados entre aquele Instituto e os municípios.
- xxxvii. Os municípios não enviaram ao IHRU, de forma periódica, tempestiva e sistemática, os *relatórios de progresso* contendo informações acerca da evolução da execução dos investimentos.

· Relativamente ao Ponto 3.2.3 e Caixa 3 (C3.Respostas Sociais):

- xxxviii. Na componente *C3.Respostas Sociais*, até 15-03-2024, os municípios tinham aprovados cerca de 270,0 M€, montante que representa 41% do total de financiamento PRR alocado a essa componente. A maior parte desse valor (73%) foi alocada a operações a executar por municípios que integram as áreas metropolitanas, especialmente em projetos a desenvolver junto das comunidades desfavorecidas.
- xxxix. No âmbito da medida *Radar Social* incumpriu-se a meta PRR definida para a constituição, até ao 4ºT de 2024, de 278 equipas de intervenção social em concelhos de Portugal continental, tendo havido municípios que não manifestaram interesse ou desistiram das candidaturas.
- xl. Na mesma medida constatou-se que, nas operações analisadas, existiu um atraso na constituição das equipas e na execução das duas fases previstas para os projetos, sendo que os 27 meses previstos para a duração do trabalho das equipas deslizará para fora do período de conclusão do investimento (31-03-2026).
- xli. Ainda que assim seja, de acordo com as informações veiculadas no contraditório pelo ISS, *“a meta foi cumprida em 31-03-2025”*, tendo, até esta data, sido constituídas 282 equipas, o que foi possível após a alteração das regras que vieram a permitir que municípios com população superior a 100 000 habitantes constituíssem mais do que uma equipa.
- xlii. A medida *Radar Social* consubstancia-se, essencialmente, na elaboração do planeamento da ação social e na sua execução, atividades que já são exercidas pelos municípios nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14-06 (diploma que regulamenta a Rede Social) e no Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12-08, (que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social). Assim, a referida medida gera riscos ao nível do *princípio da adicionalidade* e potencia situações de duplicação de financiamento entre o Fundo de Financiamento da Descentralização para o domínio da Ação Social e o PRR.
- xliii. No quadro das *Operações para Comunidades Desfavorecidas das Áreas Metropolitanas*, relativamente a uma das operações analisadas, verificou-se um hiato de tempo muito significativo entre a execução física e financeira da obra e os reembolsos do PRR, situação que foi explicada por dificuldades técnicas associadas às plataformas informáticas utilizadas.
- xliv. O mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Gondomar não evidencia, de forma autónoma ou identificável, a transferência recebida da AMP, o que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei nº 29-B/2021 nem com

as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

· Relativamente ao Ponto 3.2.4 e Caixa 4 (C4.Cultura):

- xliv. Na componente C4.Cultura, até 15-03-2024, os municípios tinham aprovado um valor global de 82,2 M€, que representa 30% do total de financiamento PRR alocado a essa componente.
- xlvi. Os cadernos de encargos para a realização dos projetos e empreitadas não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas, que se encontram fixadas pelo PRR e na ficha de especificações técnicas anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o FSPC. Ficou, assim, incumprido o definido no PRR e no referido contrato e o previsto no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP.
- xlvii. Relativamente às operações de investimento analisadas, os cronogramas iniciais e revistos não foram cumpridos, constatando-se, em todos os casos, atrasos significativos face ao que se encontrava projetado.
- xlviii. Tais atrasos colocam em causa o cumprimento dos prazos de execução definidos nos contratos de financiamento. Em alguns casos, face ao cronograma de execução da obra, é improvável que os investimentos estejam concluídos antes de março de 2026, a data limite determinada pelo PRR.
- xlix. O mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023 do Município de Condeixa-a-Nova não evidencia, de forma autónoma ou identificável, a transferência recebida do FSPC, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem respeita as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

· Relativamente ao Ponto 3.2.5 e Caixa 5 (C7.Infraestruturas):

- I. Na componente C7.Infraestruturas, até 15-03-2024, os municípios tinham aprovados 22 projetos com 236,9 M€ de apoio financeiro, valor que representa 34% do total de financiamento PRR alocado a essa componente.
- li. Constatou-se um atraso significativo na execução dos investimentos no âmbito dos projetos em Áreas de Acolhimento Empresarial (AAE) e em Ligações Transfronteiriças, que coloca em risco o cumprimento dos prazos limite que constam no PRR.

- lii. Na operação relativa ao investimento ‘Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana’ não ficou demonstrado que, de forma sistemática e tempestiva, tivessem sido prestados pelo Município de Alcoutim à CCDR-Algarve os *relatórios de progresso* previstos no contrato.
- liii. No âmbito de duas operações analisadas, constatou-se que os pedidos de adiantamento que foram apresentados à EMRP pelos beneficiários intermédios CCDR-Norte e CCDR-Algarve, para além de não cumprirem as disposições contratuais aplicáveis, encontravam-se fundamentados em razões que não se revelaram verdadeiras, porque desconformes com a efetiva execução dos investimentos e com as correspondentes necessidades de financiamento dos municípios envolvidos. Mais se verificou, que os montantes disponibilizados pela EMRP não foram integralmente transferidos para os municípios beneficiários finais.

· Relativamente ao Ponto 3.2.6 e Caixa 6 (Freguesias):

- liv. Até 15-03-2024, cerca de 4% das freguesias do continente tinham aprovadas 121 candidaturas PRR, representando um total de financiamento de 31,4 M€. Cerca de metade desse financiamento (15,6 M€), diz respeito a cinco projetos aprovados às Freguesias de Benfica e Lisboa e é relacionado com investimentos habitacionais.
- lv. Nas seis operações analisadas, os prazos contratualizados para a conclusão dos investimentos foram ultrapassados. Não obstante, em dois casos, as obras encontram-se praticamente concluídas. Nos restantes, pressupondo-se que os cronogramas apresentados são realistas, a correspondente integral execução mostra-se ainda compatível com o prazo limite definido no PRR.
- lvi. Os contratos que foram celebrados entre as freguesias e o IHRU não têm um cronograma físico e financeiro do investimento que reflita as várias etapas, as atividades e o tempo estimado para a execução cada uma das fases.
- lvii. Em quatro operações analisadas, os cadernos de encargos não asseguram o cumprimento de requisitos ambientais e energéticos, pois não incorporam as devidas especificações técnicas. Tais omissões contrariam o definido no PRR, nos contratos e no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP.
- lviii. Em três dos casos analisados, as freguesias responsáveis pela execução dos investimentos não têm uma estrutura administrativa capaz de, autonomamente, desenvolver os procedimentos necessários para a execução dos investimentos, não tendo sido celebrados protocolos, nomeadamente com os respetivos municípios, para assegurar a prestação dos meios técnicos, físicos e financeiros indispensáveis.

- lix. O IHRU e o ISS não definiram um modelo a ser utilizado na prestação de *relatórios de progresso* dos investimentos, conforme decorria dos contratos celebrados entre aqueles institutos e as freguesias.
- lx. Em cinco das seis operações analisadas, não foram prestados os *relatórios de progresso* da execução do investimento pelas freguesias ao IHRU e ao ISS, nos termos contratualmente definidos entre as partes.
- lxi. No *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, no âmbito da candidatura relativa à *aquisição e reabilitação de 13 fogos*, aprovada à Freguesia de Benfica, a aquisição do imóvel não foi precedida de uma avaliação imobiliária nos termos do ponto 2.4 da OT n.º 3/2021, para além de não ter sido efetuada uma consulta prévia ao mercado nem haver evidências que tenha sido desenvolvido um procedimento negocial.

Os procedimentos adotados no âmbito dessa aquisição não demonstram que foi assegurado o cumprimento dos princípios da transparência, da concorrência, da igualdade e da boa administração.

A Freguesia de Benfica não tem um Regulamento que discipline a gestão do seu património imobiliário. Contudo, de acordo com as informações prestadas no contraditório, em reunião do órgão executivo da Freguesia de 17-04-2025 foi decidido aprovar um Regulamento de Gestão do Património Imobiliário, encontrando-se em consulta pública durante 30 dias.

- lxii. No mapa das transferências e subsídios apresentado pela Freguesia de Benfica, relativo às contas de 2023, evidenciam-se os montantes recebidos da Agência Erasmus + como transferências correntes, indevidamente, uma vez que aqueles valores consubstanciam transferências de capital. Esta situação não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

Em sede de pronúncia, a Junta de Freguesia remeteu documentação que atesta a correção do registo.

· Relativamente ao Ponto 4:

- lxiii. A EMRP criou o Sistema de Gestão e de Controlo Interno do PRR²⁷², orientado para a verificação da realização física e financeira dos investimentos e para a prevenção, deteção e reporte de irregularidades, com o intuito de acautelar situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção.

²⁷² Tal como decorre do artigo 6.º, n.º 2, alínea f), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

- lxiv. A ACSS, o IHRU, a Agência Erasmus + e o ISS, na qualidade de BI, comprovaram ter manuais de controlo interno produzidos especificamente para as operações do PRR, onde são definidas as metodologias a seguir na realização das *verificações administrativas* e no *local*.
- lxv. Comprovaram, também, que detêm planos para a realização de *verificações no local* – ainda que por amostragem, nos casos dos investimentos da ACSS, do IHRU e do ISS –, tendo a Agência Erasmus + evidenciado que já realizou ações locais relativamente a dois investimentos analisados na presente auditoria.
- lxvi. Com algumas exceções, existem evidências de que, genericamente, foram elaboradas e preenchidas fichas e questionários previstos no Sistema de Gestão e Controlo do PRR relativos à mitigação do risco de *duplo financiamento*. Faltam, porém, na maior parte dos investimentos, as fichas de verificação do risco de *conflito de interesses* e a subscrição pelos BF das declarações de inexistência de *conflito de interesses* relativas às operações, assim como as fichas de verificação de *procedimentos de contratação pública* nos casos em que já tinham sido celebrados contratos, e as fichas relativas à *verificação da execução das operações e a sua conformidade com os termos em que foram aprovados*.
- lxvii. Com poucas exceções, não se encontraram evidências de que os beneficiários intermediários tivessem realizado avaliações aos sistemas de controlo interno dos beneficiários finais, visando obter informação quanto aos riscos de fraude não cobertos pelos controlos existentes.
- lxviii. Nos casos da Freguesia Azinheiras dos Barros e S. Mamede de Sádão, da UF Mazedo e Cortes, da UF Barreiro de Besteiros e Tourigo e da UF S. Miguel do Outeiro e Sabugosa – que, no conjunto, no âmbito das operações analisadas, têm financiamento aprovado no montante superior a 4,9 M€ – não ficou demonstrado que tivessem implementado um sistema controlo interno. As avaliações referidas no ponto que antecede teriam uma especial pertinência neste tipo de casos.
- lxix. A inexistência de um sistema de controlo interno, para além de contrariar normas do Regime Jurídico das Autarquias Locais e do regime contabilístico aplicável, mostra-se incompatível com as exigências de controlo previstas no Regulamento MRR e no Sistema de Gestão e Controlo do PRR, aprovado e divulgado pela EMRP, que expressamente refere que os beneficiários do financiamento PRR devem dotar-se de um sistema de controlo interno capaz de “*prevenir, detetar e corrigir irregularidades, e internalizar procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União*”.²⁷³

²⁷³ Cfr. página 257 da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR.

2. RECOMENDAÇÕES

Com base nas observações e conclusões enunciadas na **Parte II** do presente Relatório, considera-se pertinente formular as seguintes recomendações, a serem efetivadas no mais curto prazo, dentro da janela temporal que resta para execução dos investimentos PRR:

À **EMRP**, para que :

- garanta que o seu Sistema de Gestão de Informação reflète de forma completa, atual e precisa os dados financeiros dos investimentos PRR executados pelas entidades da administração local, assim como os contratos públicos associados.

À **ACSS** e ao **IHRU**, para que:

- definam modelos para a prestação dos *relatórios de progresso* dos investimentos.

À **ACSS**, ao **IHRU** e ao **FSPC**, para que:

- para cada projeto de investimento, se certifiquem de que são incorporados nos procedimentos contratuais de empreitada e/ou aquisição de bens ou serviços e são objeto de execução os requisitos inerentes aos objetivos climático/ambientais definidos pelo PRR.

Ao **ISS**, para que:

- juntamente com os municípios do continente, avalie o risco de incumprimento do *princípio da adicionalidade* no âmbito da execução dos projetos relativos à medida do Radar Social.

A todos os **BI** para que:

- cumpram as suas obrigações de verificação documental definidas no sistema de gestão e controlo do PRR assegurando, junto dos BF, o preenchimento das peças aí previstas, designadamente ao nível da contratação pública, do risco de duplo financiamento e do risco de conflito de interesses;
- previamente à aprovação das candidaturas, se certifiquem de que as autarquias demonstram ter (ou poder assegurar) as capacidades administrativa, técnica, financeira e de controlo condizentes com as obrigações impostas pelo Regulamento MRR.

Às autarquias locais, na qualidade de **BF**, para que:

- apresentem os *relatórios de progresso*, de forma regular e sistemática, permitindo uma monitorização atempada da evolução dos investimentos;
- incorporem, nos processos de contratação pública, designadamente nos cadernos de encargos, os requisitos relativos os objetivos climático/ambientais definidos.

Não exclusivamente para o contexto da execução dos investimentos do PRR, endereçam-se, ainda, as seguintes recomendações:

Ao **Município de Coimbra** e à **Freguesia de Benfica**, para que:

- promovam/ultimem a elaboração e aprovação de um Regulamento que discipline aspetos fundamentais da gestão do seu património imobiliário privado, de acordo com os princípios prescritos no RJPIP.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que emitiu, em 27 de maio de 2025, o respetivo Parecer, que seguidamente se transcreve:

A Auditoria foi inscrita no Plano de Ação para 2024 quanto à execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) por parte da administração local, na sequência do Plano Estratégico Trienal 2023-2025 em que o Tribunal de Contas (TdC) definiu como eixo prioritário de ação reforçar o controlo das reformas e investimentos com financiamento europeu, designadamente no âmbito dos quadros financeiros plurianuais e do PRR.

Concluiu-se pela necessidade de emissão de recomendações constantes no ponto 2. da Parte III do Projeto de Relatório, não sendo evidenciados quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições.

Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.

EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do artigo 2º, e do n.º 1 dos artigos 10º e 11º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28.08, e pela Lei nº 3-B/2000, de 04.04, no montante global de 17 164,00 € distribuídos pelas diferentes entidades conforme Anexo VIII ao presente Relatório.



DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

- a) Aprovar o presente Relatório de Auditoria;
- b) Determinar a sua remessa:
 - Ao Ministro Adjunto e da Coesão Territorial;
 - Ao Presidente da Estrutura de Missão Recuperar Portugal
 - À Presidente do Conselho Diretivo da ANMP;
 - Ao Presidente do Conselho Diretivo da ANAFRE;
 - À Presidente do Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento & Coesão;
 - Aos órgãos dirigentes máximos dos beneficiários intermediários identificados no Quadro 2 do presente Relatório;
 - Aos Presidentes das Câmaras Municipais e das Freguesias identificadas no Quadro 2 do presente Relatório.
- c) Remeter o presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do artigo 29.º, n.º 4 da LOPTC;
- d) Publicar o Relatório e os respetivos anexos na página do Tribunal de Contas na internet, após as comunicações devidas, com salvaguarda da proteção de dados pessoais;
- e) Proceder à sua divulgação através da comunicação social;
- f) Fixar o praxe de 180 dias para os destinatários das recomendações informarem sobre a sua implementação;
- g) Fixar o valor global dos emolumentos a pagar em 17 164,00 €, sendo a respetiva distribuição a que consta no Anexo VIII do presente Relatório.

Tribunal de Contas, em 05 de junho de 2025

A Juíza Conselheira Relatora

(Sofia David)

Aos Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Auditoria à execução do PRR pela administração local

Anexo I (constituição da amostra)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



Para a escolha dos projetos a incluir na amostra foram aplicados *critérios quantitativos* (projetos de maior valor de investimento **1**²⁷⁴) e *critérios qualitativos* (relacionados com a data de início do projeto **2**²⁷⁵, com a natureza incorpórea de alguns investimentos **3** e com a heterogeneidade dos projetos dentro de cada componente **4**). Foi ainda selecionado um projeto cujo valor pago se apresenta superior ao valor do investimento e do financiamento aprovado **5**.

⇒ Assim, para o âmbito municipal, propõe-se analisar os projetos identificados nos quadros seguintes:

Co1. SNS:

Data Início	Município	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
10/05/2023	Paços de Ferreira	Construção da Unidade de Saúde	8 910 790 €	4 500 000 €	0 €	1
01/09/2024	Braga	Construção da Unidade de Saúde Campus Vilar	6 939 158 €	6 500 000 €	0 €	1
25/11/2020	Lisboa	Construção - Parque das Nações	6 433 400 €	6 433 400 €	0 €	1 2
10/02/2022	Batalha	Construção do Centro de Saúde	4 550 000 €	4 550 000 €	0 €	1 2
01/10/2022	Mafra	Construção da Unidade de Saúde	3 665 786 €	3 665 786 €	916 446 €	1 2

Co2. Habitação:

Data Início	Município	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
29/03/2024	Coimbra	Aquisição do terreno e construção de 268 Fogo(s)	36 137 486 €	36 137 486 €	9 624 251 €	1
15/06/2022	Setúbal	Reabilitação de 385 Fogo(s)	30 595 902 €	30 595 902 €	8 165 694 €	1 2
02/05/2022	Braga	Adaptação de imóvel p/ alojamento estudantil com 786 novas camas	25 762 613 €	25 762 613 €	2 593 845 €	1 2
02/05/2022	Lisboa	Adaptação de imóvel p/ alojamento estudantil com 320 novas camas	20 233 164 €	12 017 040 €	6 801 833 €	1 2
02/12/2022	Matosinhos	Aquisição e reabilitação de 105 Fogo(s)	20 128 701 €	18 116 538 €	5 040 107 €	1 2
02/05/2022	Porto	Adaptação de um imóvel a alojamento estudantil com 190	11 545 760 €	7 135 118 €	0 €	1 2

Co3. Respostas Sociais

Data Início	Município	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
01/04/2022	Gondomar	PAOITI AMP ^(a) Centro Oriental	24 669 000 €	24 669 000 €	0 €	1
01/01/2024	Loures	Projeto Radar Social	468 103 €	468 103 €	188 537 €	3
04/10/2022	Lisboa	Operação Integrada Local de Sta. Clara	411 542 €	411 542 €	749 323	5
01/01/2024	Setúbal	Projeto Radar Social	393 403 €	393 403 €	0 €	3

²⁷⁴ Para cada uma das componentes em causa, foi selecionado para a amostra o maior projeto em termos de valor de financiamento.

²⁷⁵ Procurando-se abarcar projetos com data de início entre 2020 e 2022 que, em princípio, terão mais maturidade. Sublinha-se que, em alguns casos, permite-se o financiamento de projetos com execução iniciada em 2020.



Data Início	Município	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
02/01/2024	Caldas da Rainha	Projeto Radar Social	318 703 €	318 703 €	0 €	3
01/01/2024	Belmonte	Projeto Radar Social	169 303 €	169 303 €	0 €	3

(a) PAOTI Plano de Ação da Operação do Território de Intervenção da Área Metropolitana do Porto

Co4. Cultura

Data Início	Município	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
01/02/2020	Maia	Conservação/reabilitação do Palácio Nacional de Maia	6 924 77 €	6 924 774 €	0 €	1 2
29/11/2023	Montemor-o-Novo	Recuperação construtiva do Convento da Saudação	5 900 000 €	5 900 000 €	0 €	1
01/02/2020	Condeixa-a-Nova	Remodelação do Museu Monográfico de Conímbriga	5 878 784 €	5 878 784 €	400 840 €	1 2

Co7. Infraestruturas

Data Início	Município	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
23/11/2021	Águeda	Investimento da AAE (PE + Competitivo)	20 054 955 €	20 054 955 €	2 005 495 €	1
24/03/2022	Bragança	Construção da ligação de Bragança a Puebla de Sanabria (Espanha)	16 000 000 €	16 000 000 €	1 900 000 €	1 2 4

⇒ Ao nível das freguesias, propõem-se os seguintes projetos:

C.	Data de início	Freguesia	Sumário Projeto	Investimento	Aprovado	Pago	Critério
Co2	11/09/2023	Freg. de Benfica	Aquisição e reabilitação de 13 Fogo(s)	5 148 065 €	5 133 913 €	3 531 580 €	1
Co2	02/05/2022	Freg. de Benfica	Construção de um novo edifício com 120 novas camas	4 106 284 €	4 106 284 €	2 036 972 €	1
Co2	07/06/2022	Freg. de Azinheira dos Barros e S. Mamede do Sódão	Construção de 19 Alojamento(s) em Azinheira dos Barros	1 615 801 €	1 114 997 €	343 106 €	1 2 4
Co2	21/07/2022	Freguesia de Mazedo e Cortes	Reabilitação de 7 Alojamento(s) em Cortes	857 400 €	815 159 €	161 977 €	1 4
Co3	01/06/2022	Freg. de Barreiro de Besteiros e Tourigo	Edificação de uma Estrutura Residencial para Pessoas Idosas	1 721 598 €	1 721 598 €	0 €	1 2 4
Co3	24/03/2023	Freg. de São Miguel do Outeiro e Sabugosa	Obras em SAD, ERPI, Creche e Centro de Dia.	1 298 070 €	1 298 070 €	0 €	1 4

Auditoria à execução do PRR pela administração local

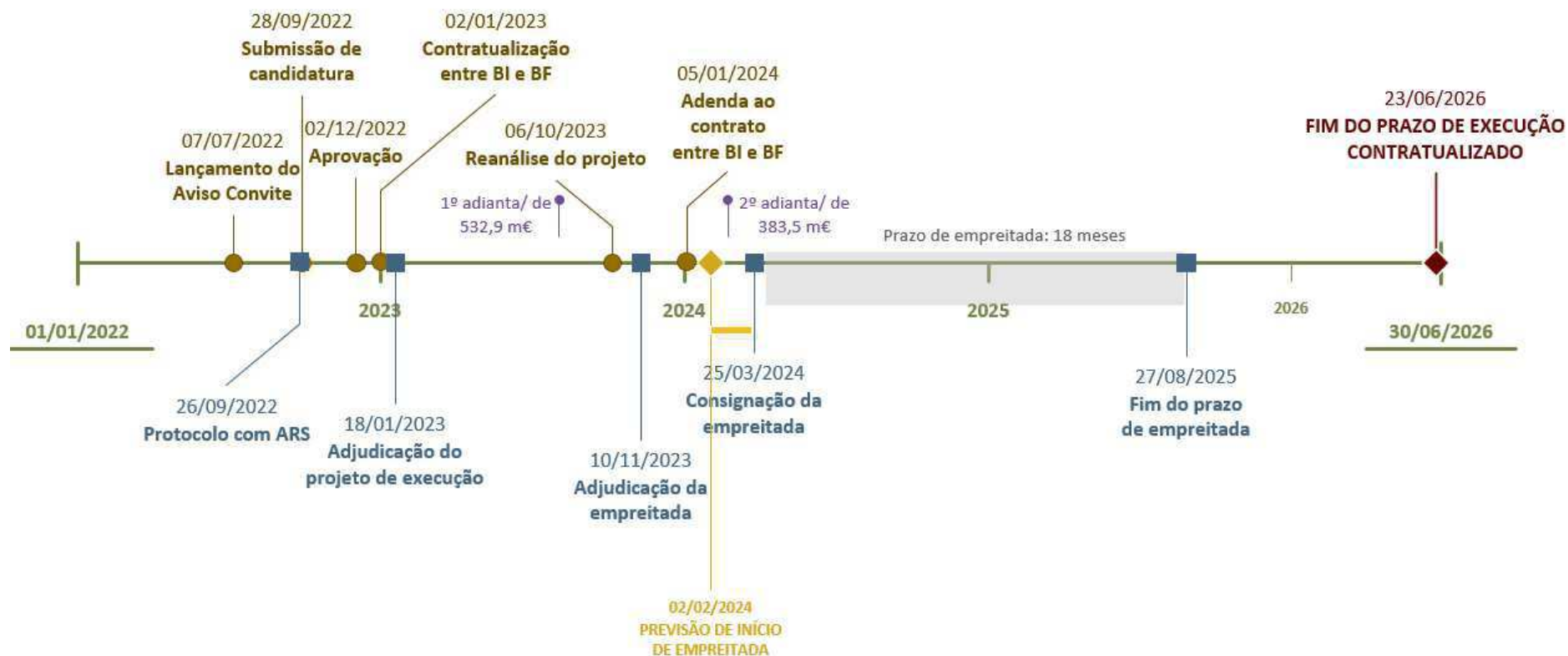
Anexo II (C1.SNS)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



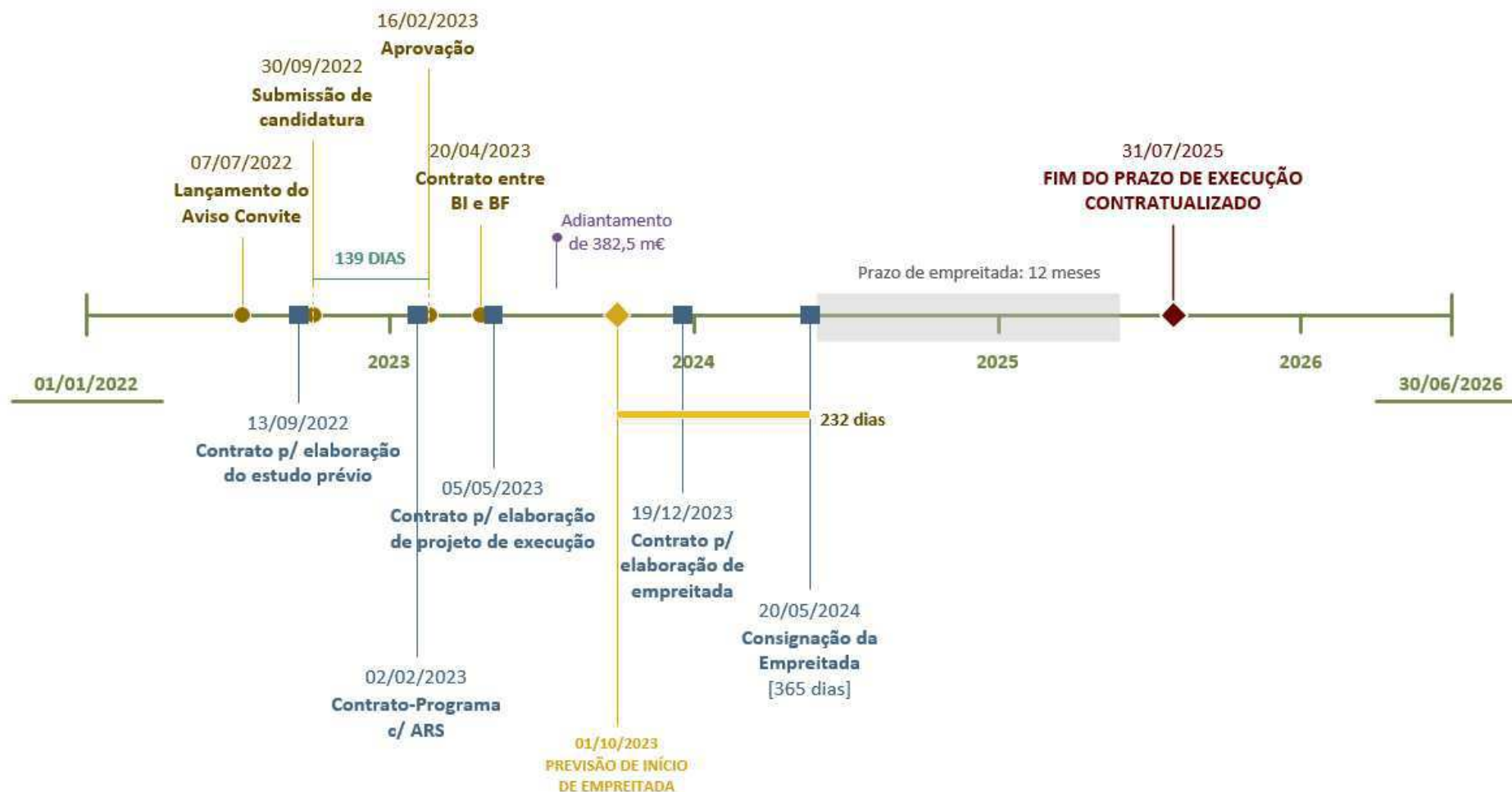
▪ C01-I01 – CUIDADOS DE SAÚDE PRIMÁRIOS COM MAIS RESPOSTAS

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em setembro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
11/C01-I01/2022.P1842	Município de Mafra	Construção da Unidade de Saúde Mafra Oeste	3 665 786 €	3 665 786 €	916 447 € [adiantamento de 25%]	Obra a decorrer





N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em setembro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
11/CO1-io1/2022.P2198	Município de Gondomar	Construção da USF Brás- Oleiro, USF Despertar	3 397 790 €	1 530 000 €	382 500 € [adiantamento de 25%]	Obra a decorrer

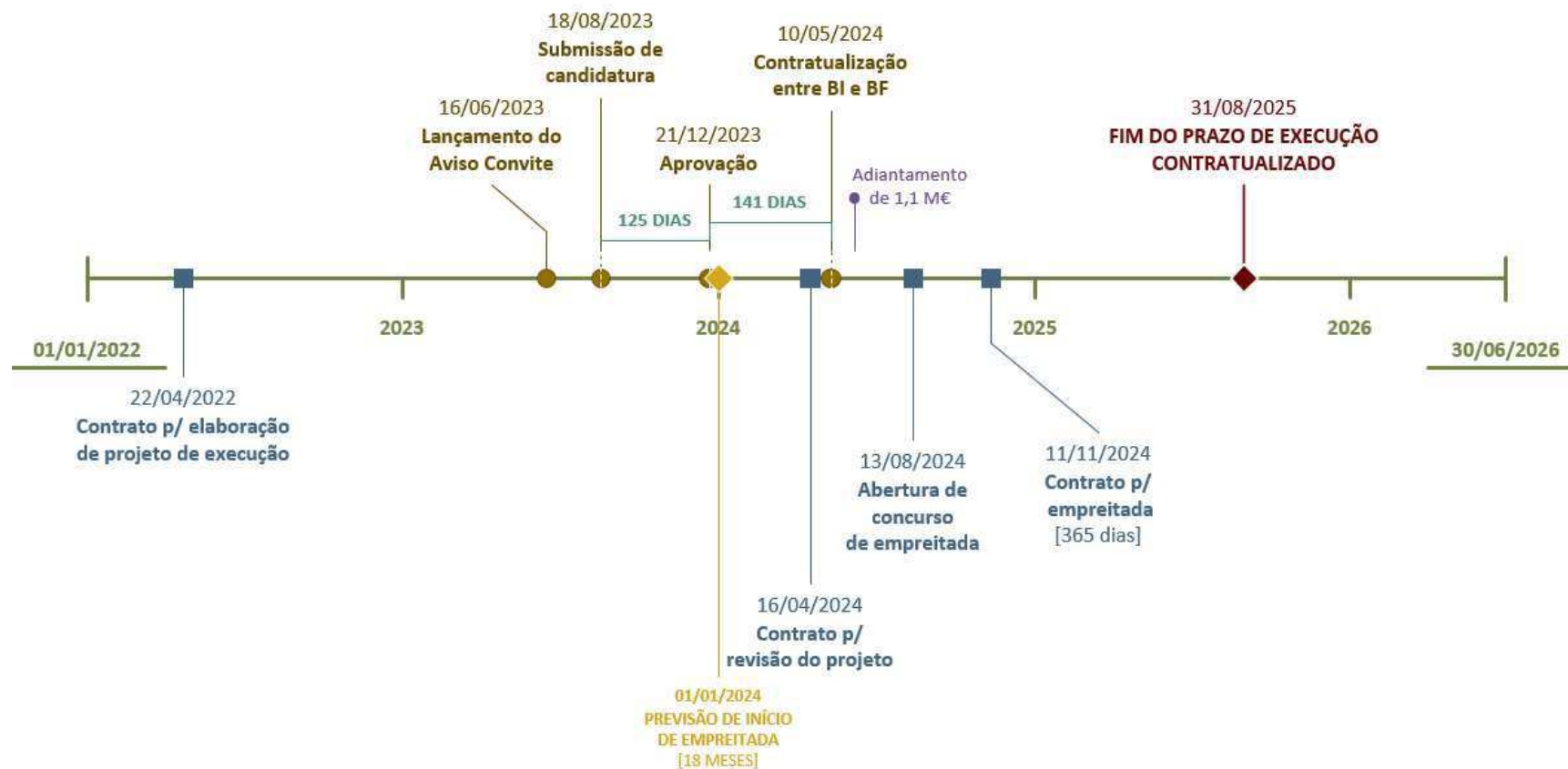




N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em setembro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
11/Co1-io1/2022.P2465	Município de Lisboa	Construção – Unidade de Saúde do Parque das Nações	6 433 400 €	6 433 400 €	0 €	Obra a decorrer



N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores sem IVA			Situação do projeto em setembro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
13/Co1-io1/2023.P443o	Município da Batalha	Construção do Centro de Saúde da Batalha	4 649 478 €	4 550 000 €	1 137 500 € [adiantamento de 25%]	A adjudicação da empreitada ainda não ocorreu.





N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores sem IVA			Situação do projeto em setembro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
13/Co1-io1/2023.P5310	Município de Braga	Construção da Unidade de Saúde Campus Vilar	6 500 000 €	6 500 000 €	1 625 000 € [adiantamento de 25%]	Ainda se encontra em fase de projeto





N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores sem IVA			Situação do projeto em setembro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
13/Co1-i01/2023.P4776	Município de Paços de Ferreira	Construção da Unidade de Saúde de Paços de Ferreira	8 910 790 €	6 500 000 €	0 €	Em fase de Revisão do projeto



Auditoria à execução do PRR pela administração local

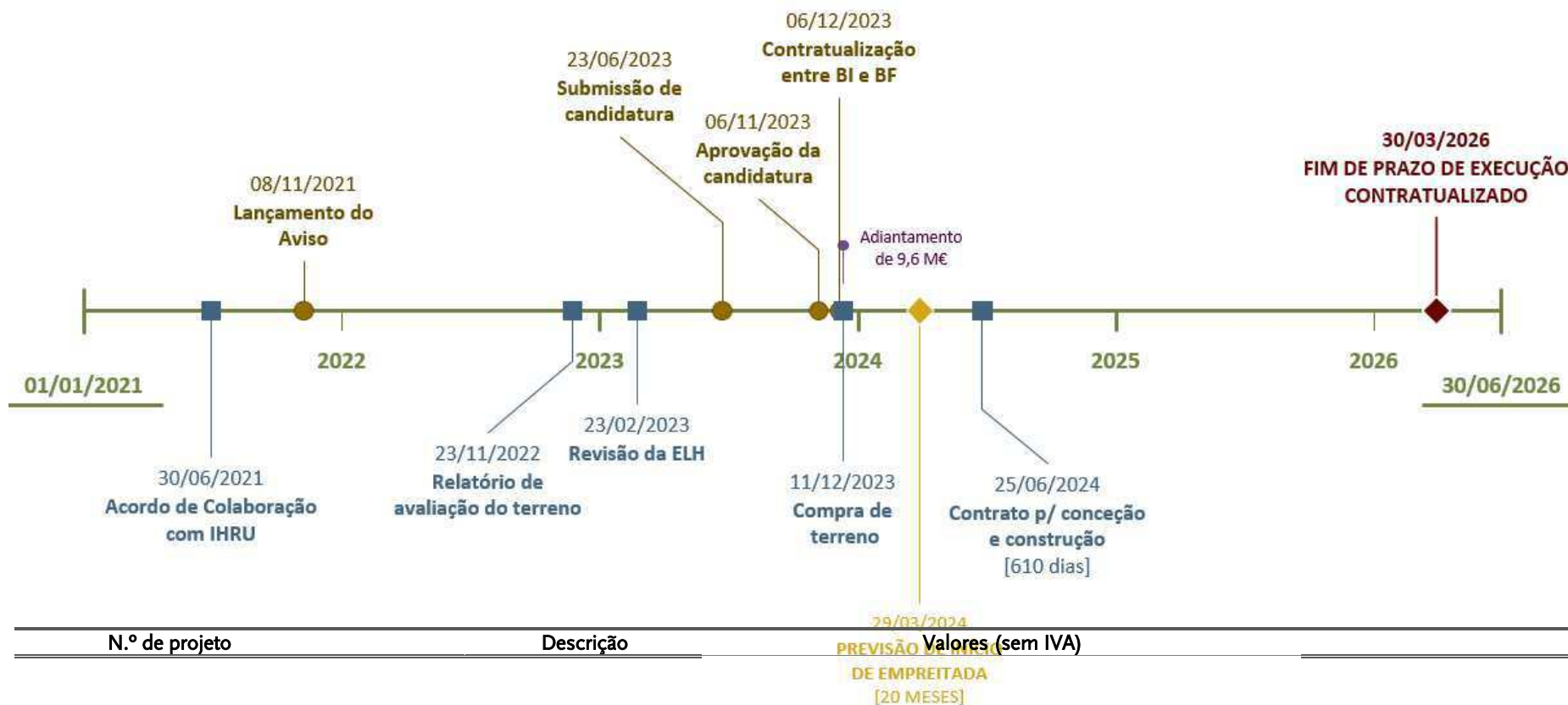
Anexo III (C2.Habitação)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



▪ C02-I01 – PROGRAMA DE APOIO AO ACESSO À HABITAÇÃO

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
01/Co2-i01/2021.P61899	Município de Coimbra	Aquisição do terreno e construção de 268 fogos na Quinta das Bicas	36 137 486 €	36 137 486 €	9 624 251 €	Em fase de conceção da obra.



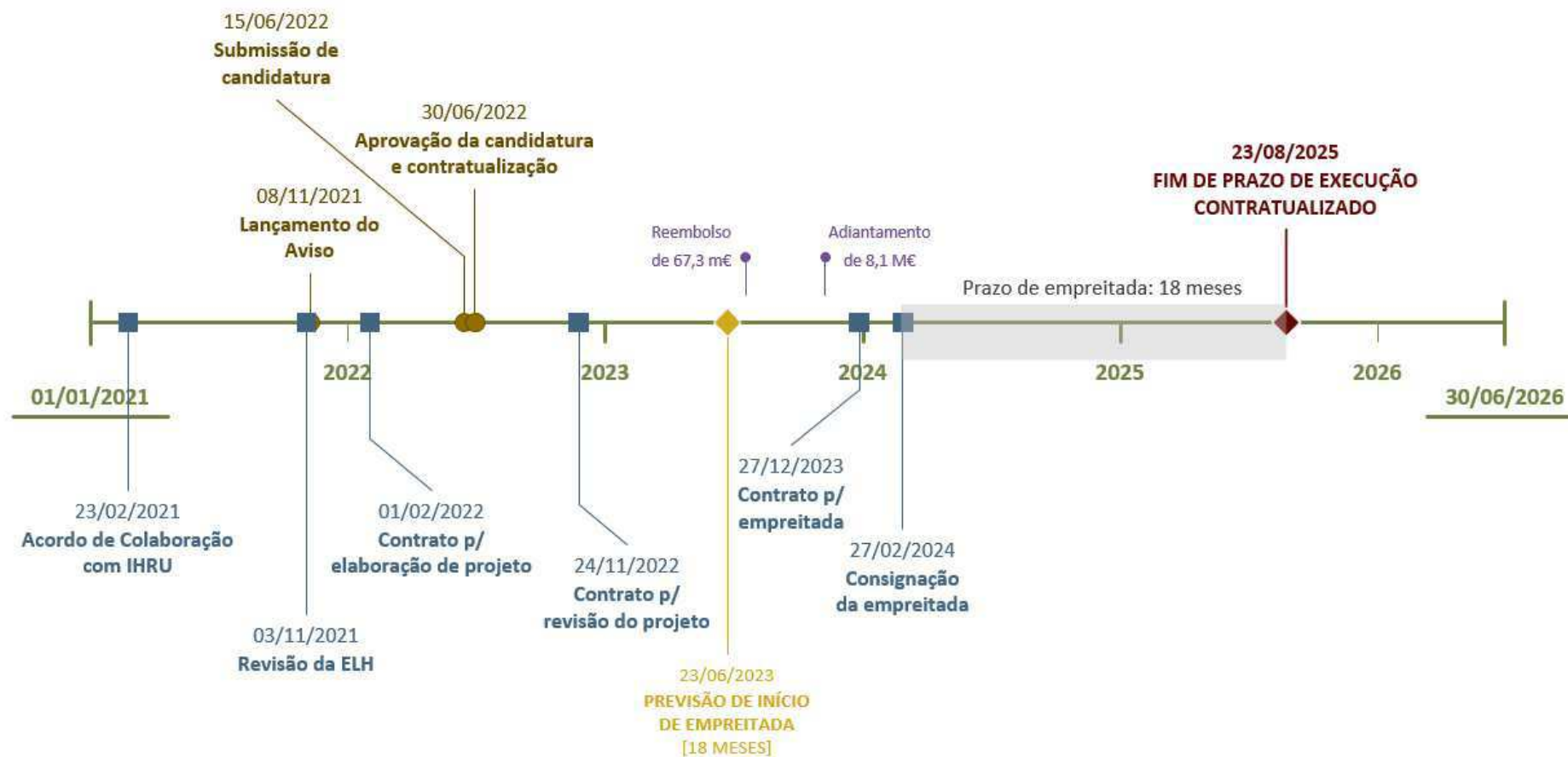


	Beneficiário Final		De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	Situação do projeto em outubro de 2024
01/Co2-io1/2021.P59477	Município de Matosinhos	Aquisição e reabilitação de 105 fogos em Rua Flor de Infesta	20 128 701 €	18 991 451 €	5 040 107 €	Consignação da obra já ocorreu



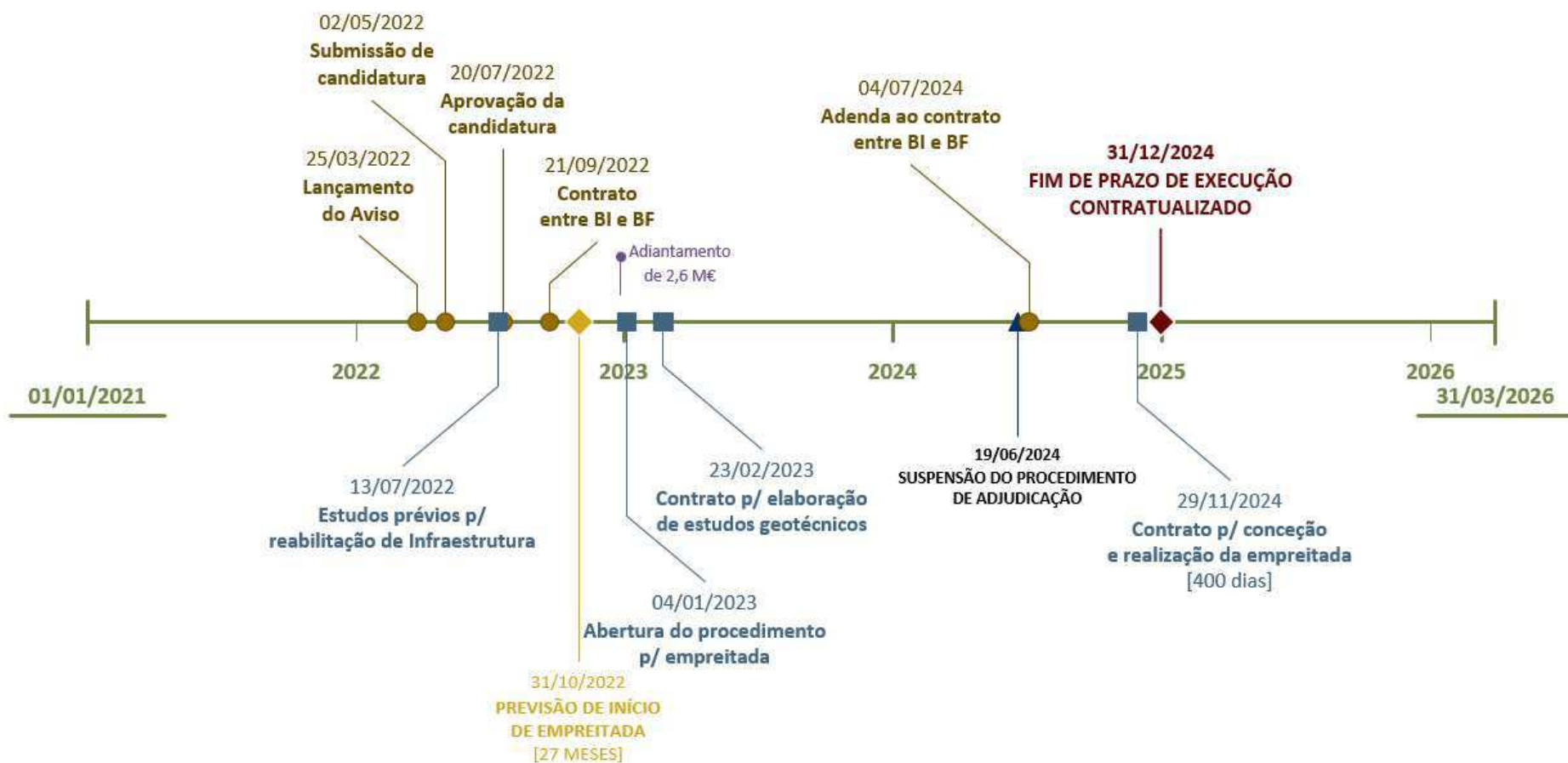


N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
01/Co2-io1/2021.P59995	Município de Setúbal	Reabilitação de 385 fogos em Bairro da Bela Vista	30 595 902 €	30 595 902 €	8 165 694 €	Obra em curso.



▪ C02-I06: ALOJAMENTO ESTUDANTIL A CUSTOS ACESSÍVEIS

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co2-io6/2022.PMF_46_AD/2022	Município de Braga	Adaptação das instalações da Antiga Fábrica Confiança para Alojamento Estudantil	25 762 613 €	25 762 613 €	2 593 845 €	A adjudicação da empreitada ainda não ocorreu, estando o procedimento suspenso por decisão judicial.





N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co2-io6/2022.PMF_32_AD/2022	Município de Lisboa	Adaptação de edifício para alojamento estudantil - Alameda	12 017 040 €	12 017 040 €	10 311 883 €	Já ocorreu a receção provisória da obra.



Auditoria à execução do PRR pela administração local

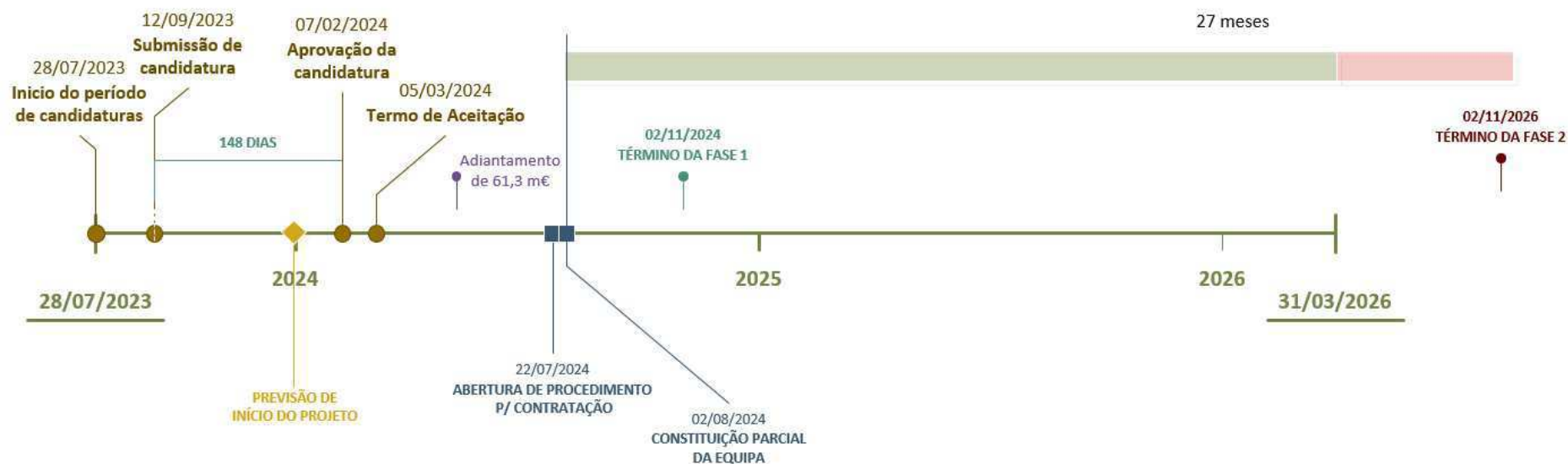
Anexo IV (C3.Respostas Sociais)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



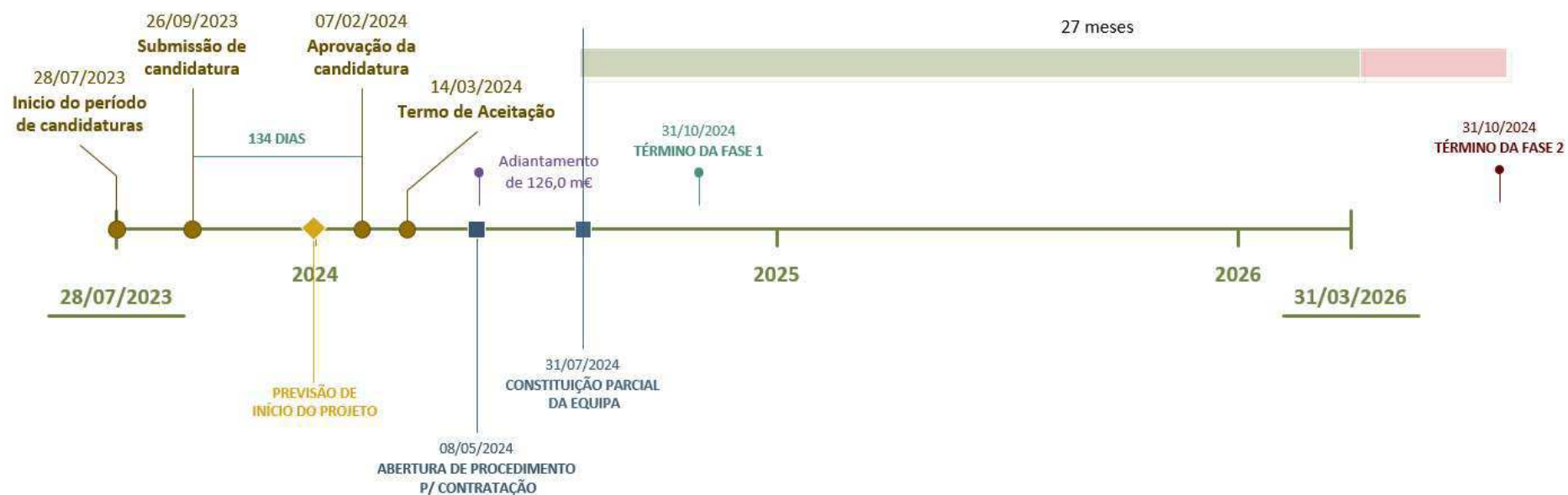
▪ C03-I01 – PROGRAMA RADAR SOCIAL

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
07/C03-i01/2023.PPRR-RE-C03-i01-07-000014	Município de Belmonte	Criação de equipas para projeto Radar Social	169 303 €	169 303 €	61 268 €	Equipa foi constituída parcialmente.





N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
07/Co3-i01/2023.PPRR-RE-Co3-i01-07-000082	Município das Caldas da Rainha	Criação de equipas para projeto Radar Social	318 703 €	318 703 €	76 427 €	Equipa constituída parcialmente





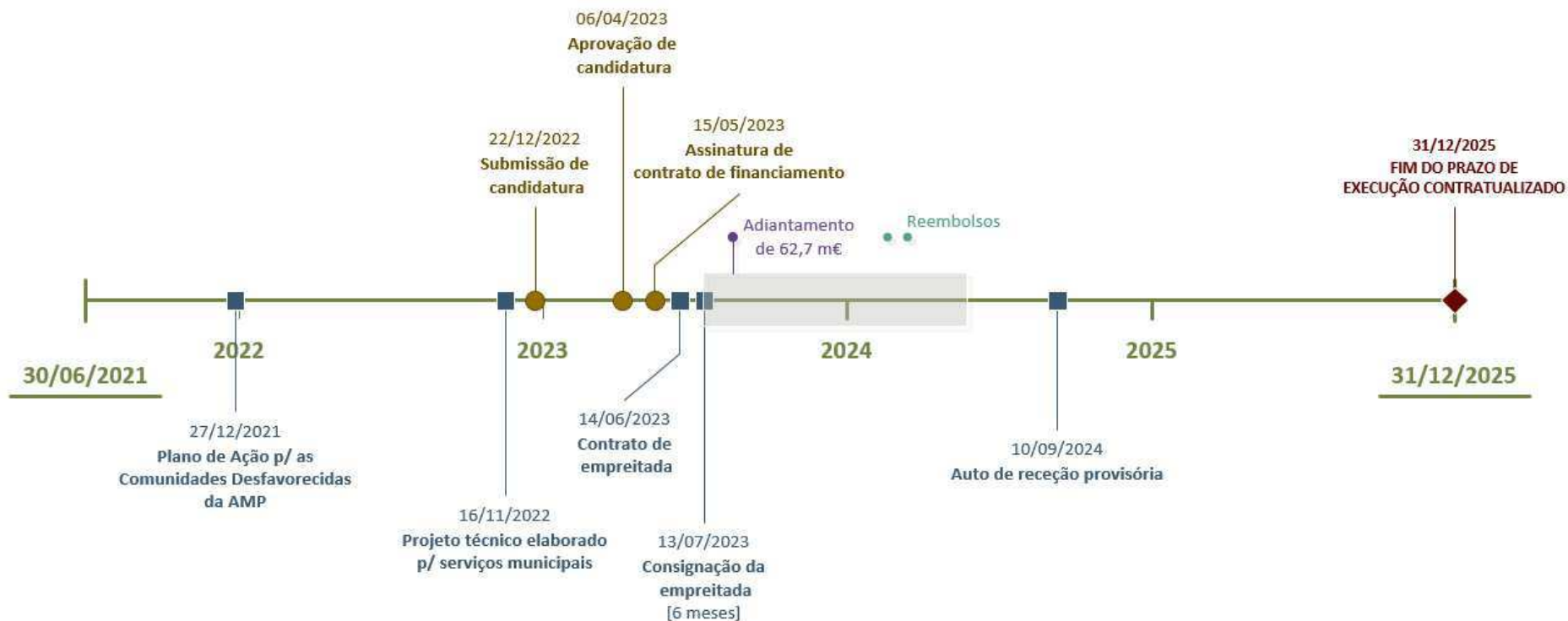
N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
07/Co3-i01/2023.PPRR-RE-Co3-i01-07-000228	Município de Setúbal	Criação de equipas para projeto Radar Social	468 103 €	468 103 €	188 537 €	A equipa ainda não foi constituída.



- C03-i06: OPERAÇÕES INTEGRADAS EM COMUNIDADES DESFAVORECIDAS DAS AM



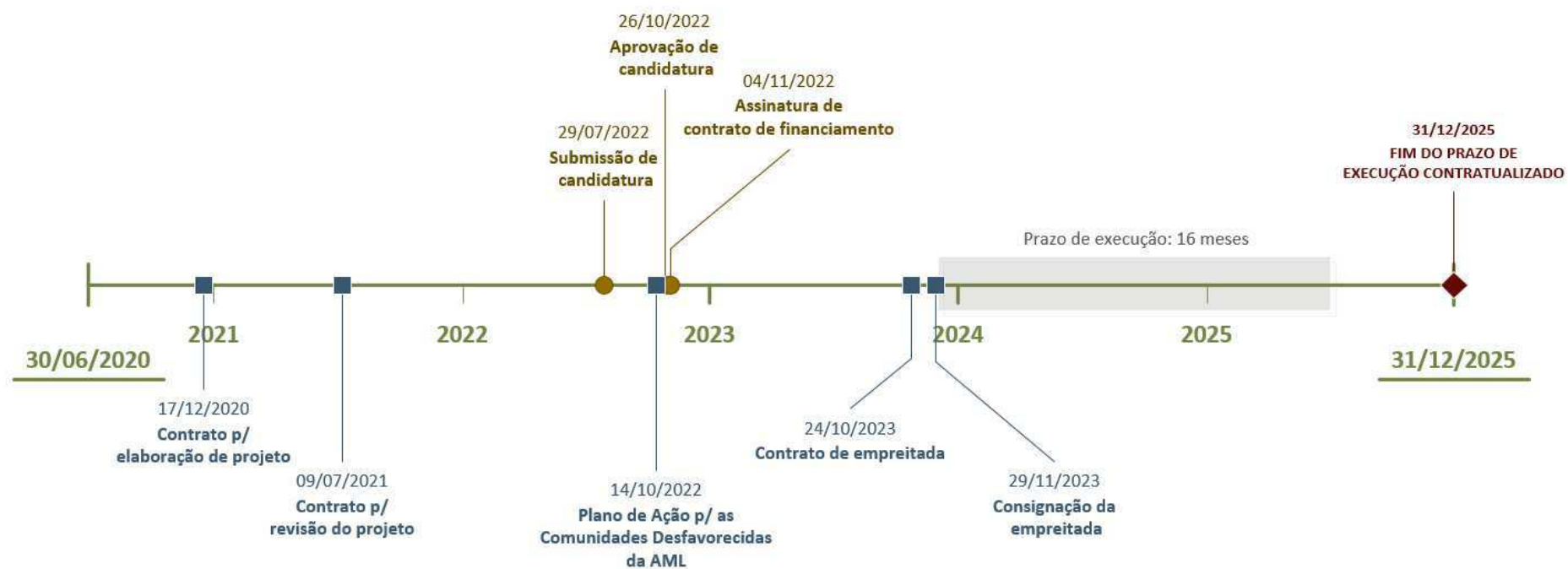
N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co3-io6.03/2022.P2994	Município de Gondomar	Requalificação do Pavilhão Desportivo Municipal da Foz do Sousa	626 830 €	626 830 €	288 566 €	Obra já foi concluída e inaugurada



N.º de projeto	Descrição	Valores (sem IVA)
----------------	-----------	-------------------



	Beneficiário Final		De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	Situação do projeto em outubro de 2024
02/Co3-io6.02/2022.P1189	Município de Lisboa	Operação Integrada Local de Santa Clara	2 887 300 €	2 887 300	0 €	Em fase de obra.



Auditoria à execução do PRR pela administração local

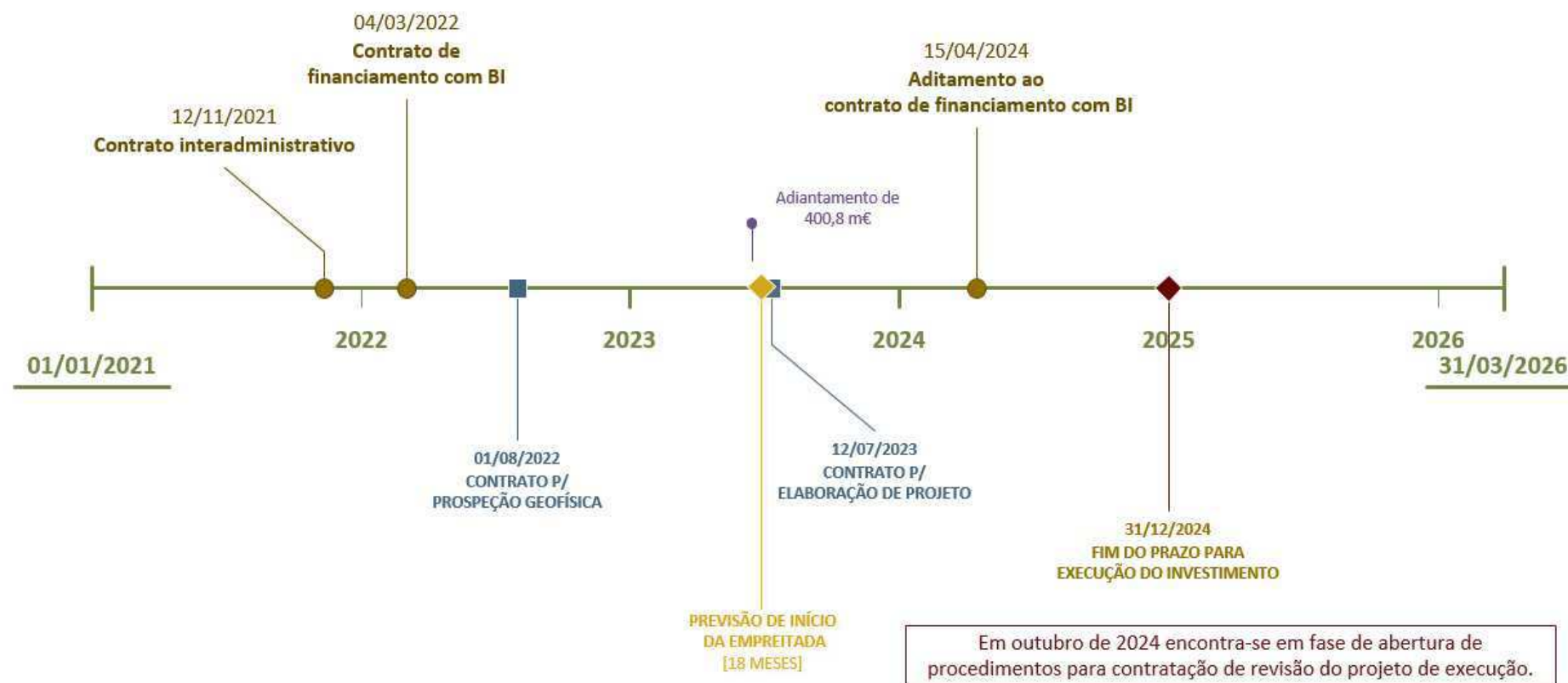
Anexo V (C4.Cultura)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS

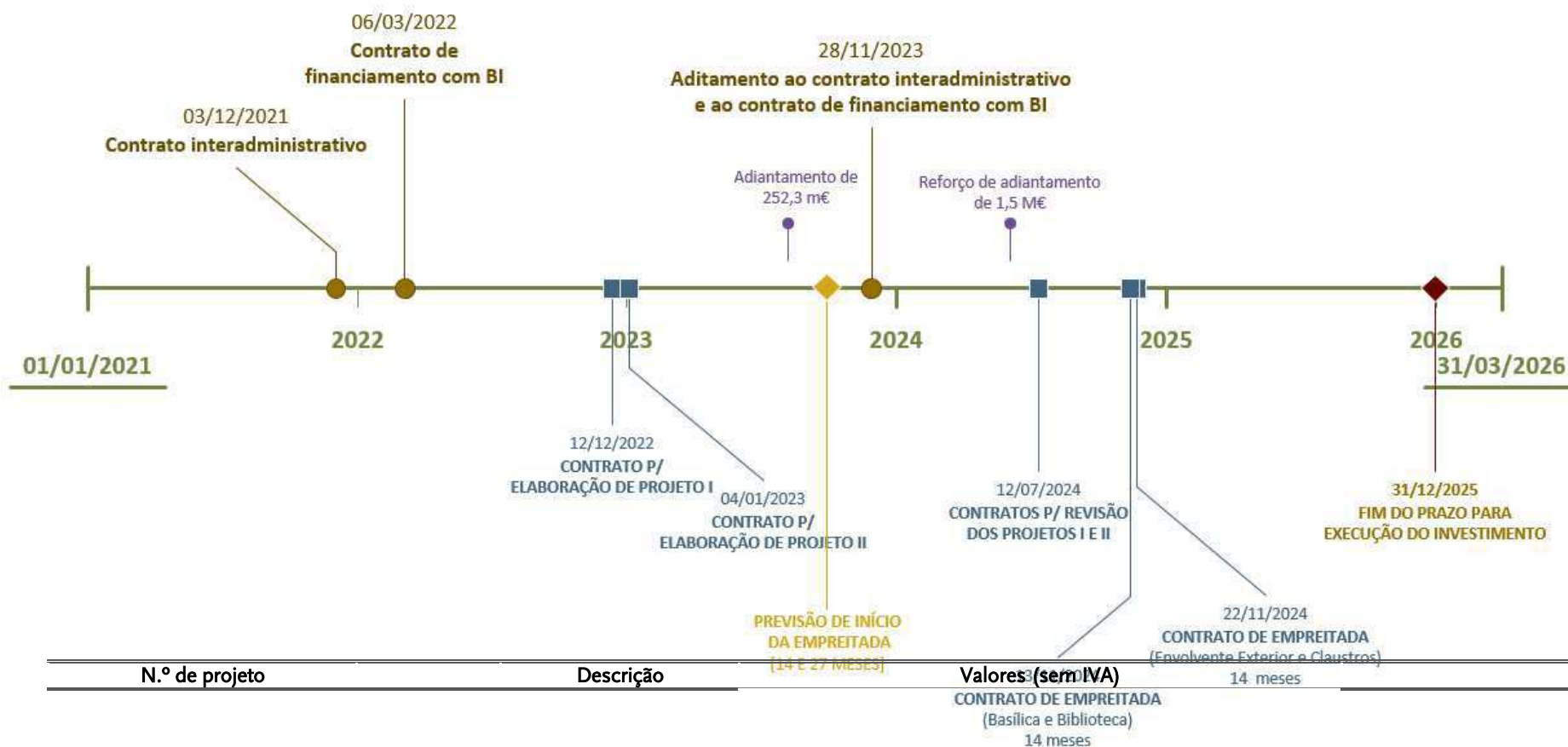


▪ C04-I02 – PATRIMÓNIO CULTURAL

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
01/Co4-io2/2022.PRE-Co4-io2-m01_10	Município de Condeixa-a-Nova	Remodelação do Museu Monográfico de Conímbriga	5 878 784 €	5 878 784 €	475 252 €	Em fase de revisão do projeto de execução

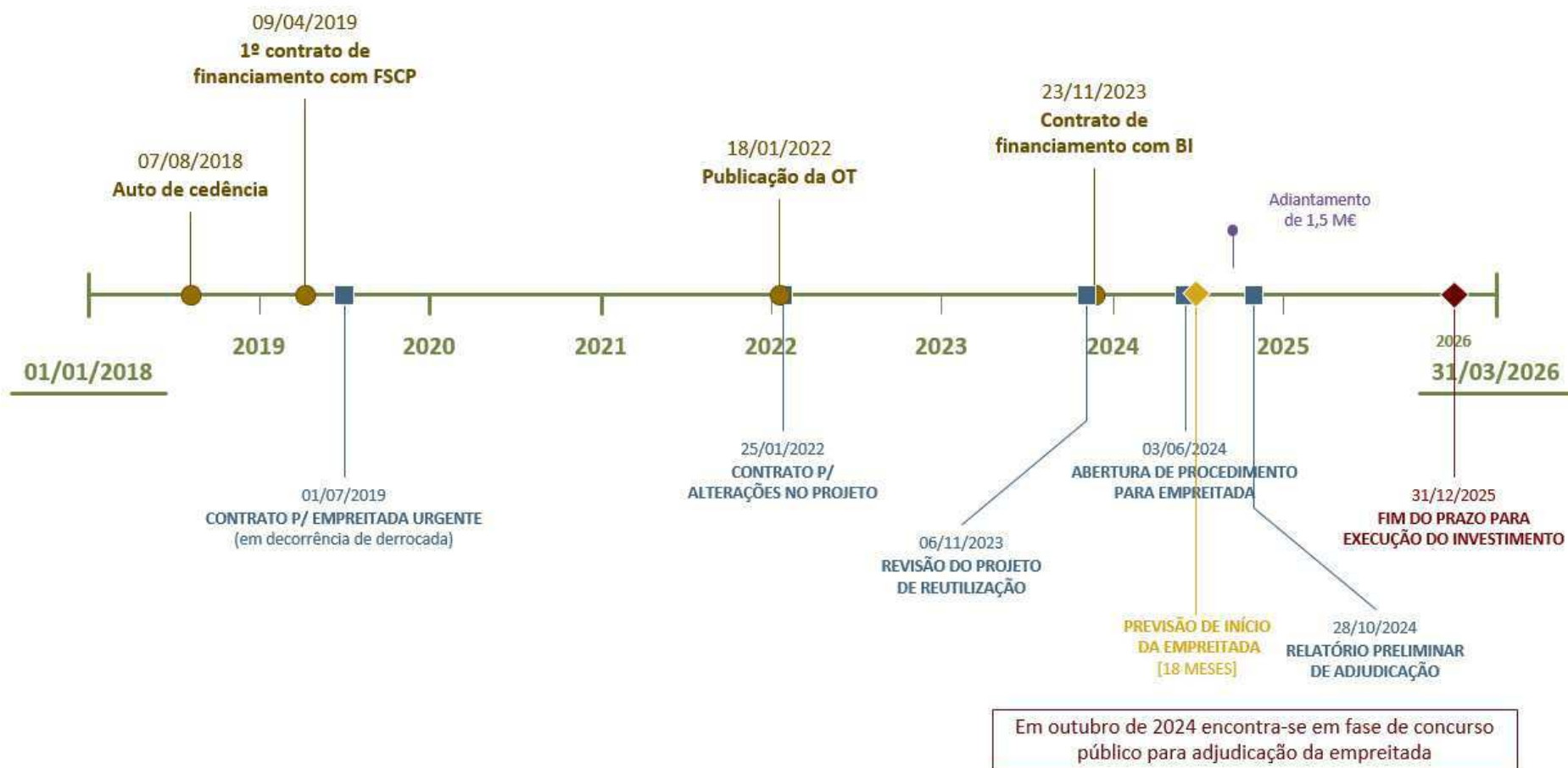


N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
01/Co4-io2/2022.PRE-Co4-io2-m01_5	Município de Mafra	Reabilitação do Palácio Nacional de Mafra	6 924 774 €	6 924 774 €	1 731 194 €	Contratos de empreitada celebrados





	Beneficiário Final		De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	Situação do projeto em outubro de 2024
01/Co4-io2/2022.PRE-Co4-io2-mo1_53	Município de Montemor-o-Novo	Recuperação construtiva do edificado do Convento da Saudação	5 900 000 €	5 900 000 €	1 475 000 €	Em fase de concurso público



Auditoria à execução do PRR pela administração local

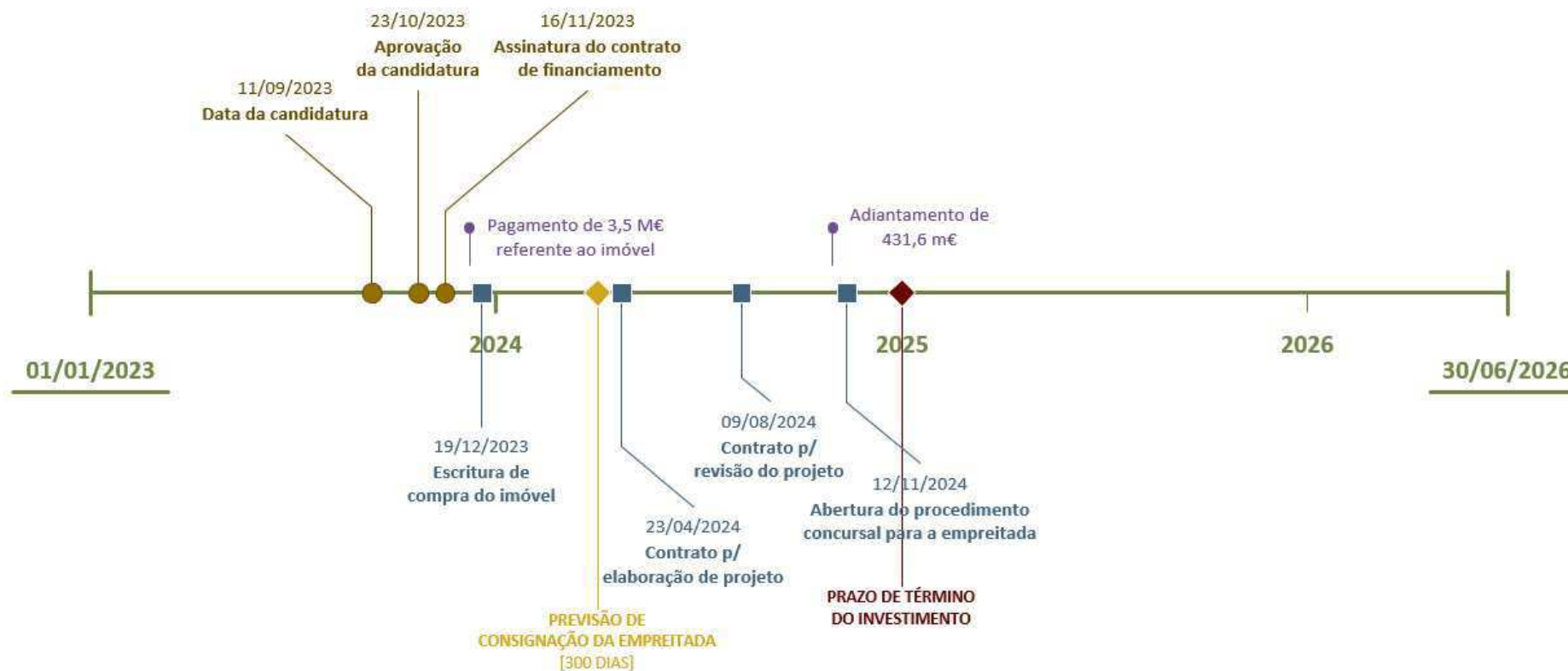
Anexo VI (Freguesias)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



▪ CO2-IO1 – PROGRAMA DE ACESSO À HABITAÇÃO

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
01/CO2-IO1/2021.P62126	Freguesia de Benfca	Aquisição e reabilitação de 13 fogos	5 148 065 €	5 133 913 €	3 963 147 €	Abertura de concurso p/ empreitada a 12/11/2024



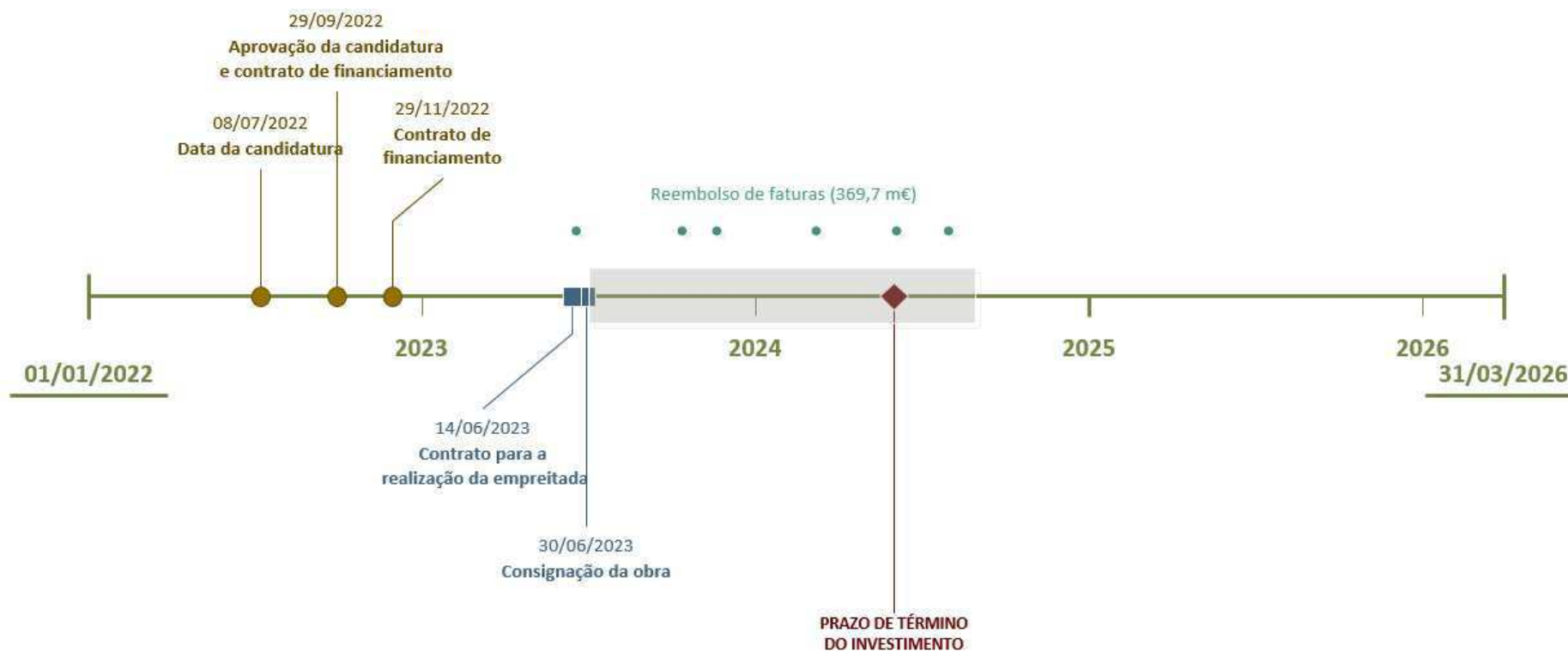
▪ C02-I02 – BOLSA NACIONAL DE ALOJAMENTO URGENTE E TEMPORÁRIO

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/C02-i02/2021.P59983	Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão	Construção de 19 alojamentos	1 615 801 €	1 114 997 €	689 538 €	A obra está finalizada tendo sido assinado o auto de receção provisória



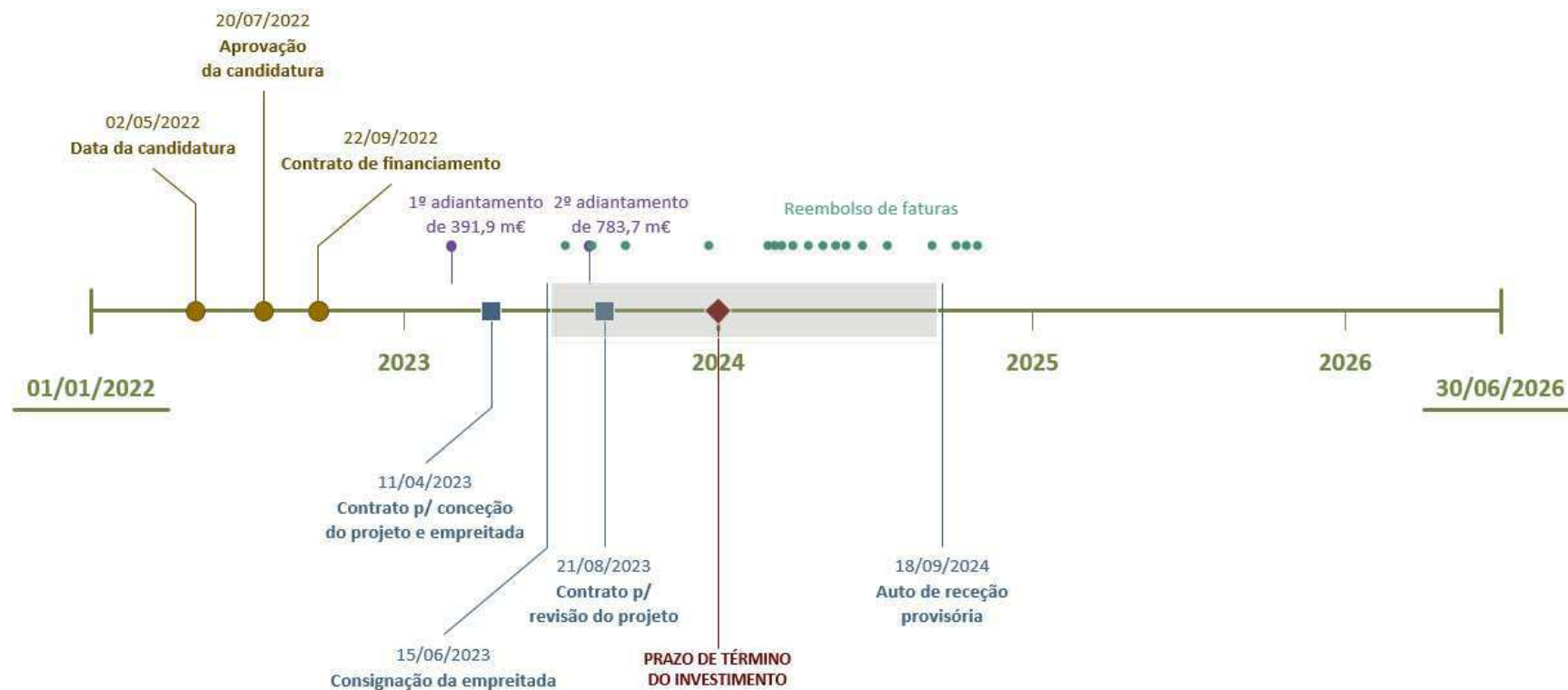


N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co2-io2/2021.P6o13o	UF Mazedo e Cortes	Reabilitação de 7 Alojamento(s) em Cortes	857 400 €	815 159 €	369 667 €	Em fase de construção



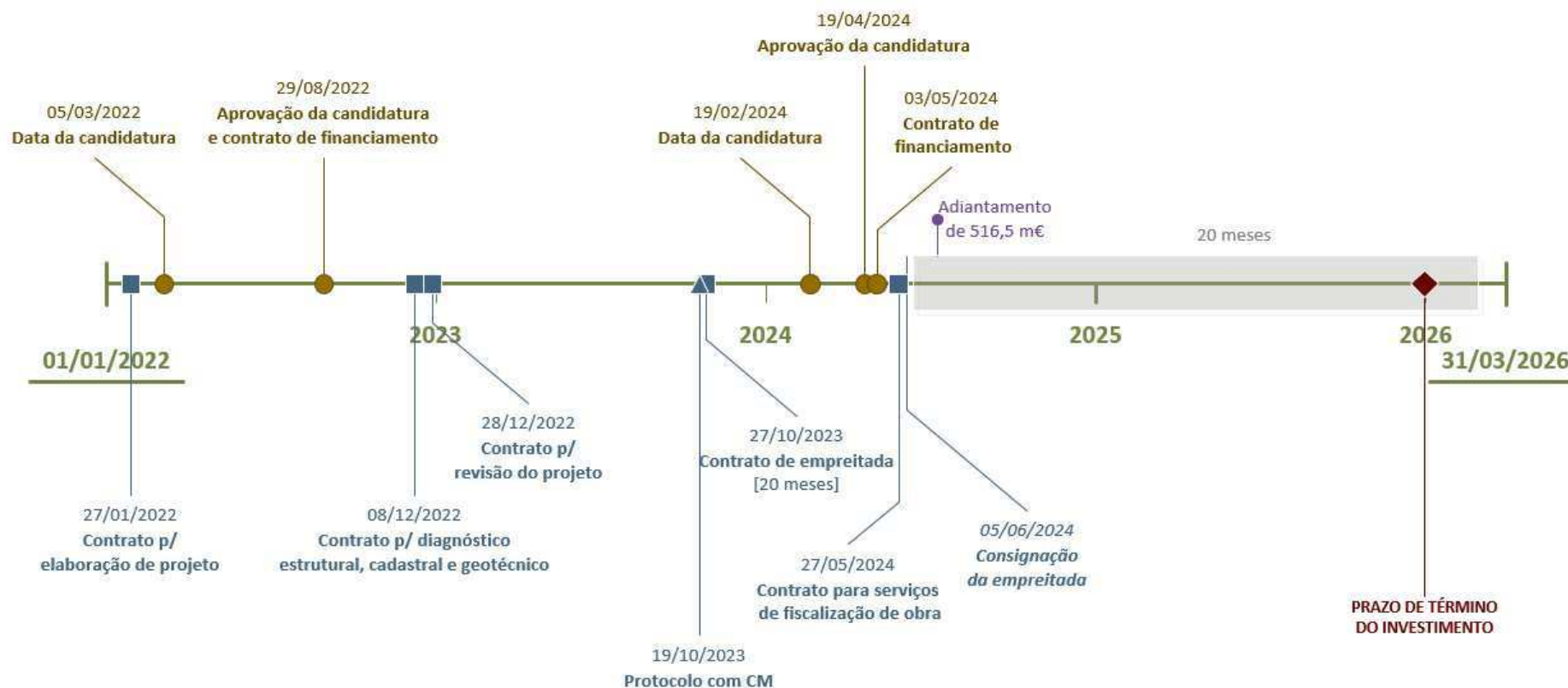
▪ C02-i06 – Alojamento Estudantil a Custos Acessíveis

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co2-io6/2022.PMF_35_NC/2022/PRR/PNAES	Freguesia de Benfica	Construção de um novo edifício de 120 camas	4 106 284 €	4 106 284 €	3 515 956 €	A obra está finalizada tendo sido assinado o auto de receção provisória



▪ C03-i01 – NOVA GERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS

N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co3-i01/2021.PPRR-RE-Co3-i01-02-000366	Freguesia de Barreiro de Besteiros e Tourigo	Edificação de uma ERPI	1 784 750 €	1 721 598 €	516 479 €	Auto de consignação de empreitada de 05-06-2024





N.º de projeto	Beneficiário Final	Descrição	Valores (sem IVA)			Situação do projeto em outubro de 2024
			De investimento	De financiamento	Pagos até 10/2024	
02/Co3-io1/2021.PPRR-RE-Co3-io1-02-000869	FREGUESIA de S. Miguel do Outeiro e Sabugosa	Obras em ERPI, Creche e Centro de Dia	1 298 070 €	1 298 070 €	0 €	Em fase de procedimento para adjudicação de empreitada.



Auditoria à execução do PRR pela administração local

Anexo VII (Contraditório)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



ÍNDICE DO CONTRADITÓRIO

1. Gabinete do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial
2. Estrutura de Missão Recomprar Portugal (EMRP)
3. Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)
4. Instituto da Segurança Social (ISS)
5. Administração Central dos Serviços de Saúde
6. Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)
7. Agência Erasmus +
8. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N)
9. Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C)
10. Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR-Algarve)
11. Associação Nacional d Municípios Portugueses (ANMP)
12. Área Metropolitana de Lisboa (AML)
13. Município de Águeda
14. Município de Alcoutim
15. Município da Batalha
16. Município de Belmonte
17. Município de Braga
18. Município de Bragança
19. Município de Coimbra
20. Município de Gondomar
21. Município de Lisboa
22. Município de Loures
23. Município de Mafra
24. Município de Matosinhos
25. Município de Montemor-o-Novo
26. Município de Paços de Ferreira
27. Município do Porto
28. Junta de Freguesia de Benfica
29. Junta de Freguesia de Azinheira dos Barros e São Mamede de Sádão
30. União das Freguesias de Mazedo e Cortes.



De: António Ribeiro <antonio.ribeiro@mact.gov.pt>
Enviado: 9 de maio de 2025 11:57
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Helder Reis; Ana Tojal; João Oliveira e Silva; Carolina Faria; Gab. Sec. Est. Planeamento e Desenvolvimento Regional; Apoio MACT; Luis Teiga Barros
Assunto: Entrada 1642MACT202 : Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA - CONFIDENCIAL
Anexos: RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf; Oficio_DAIX.pdf

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro Dr. Fernando Oliveira Silva

O Tribunal de Contas notificou Sua Excelência o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial por email de 9 de abril, através do ofício com a referência "Processo n.º 9/2024 – DGTC", do **Relato preliminar decorrente da realização da "Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local"**. A notificação teve por objetivo possibilitar que o membro do Governo com as tutelas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e das Autarquias Locais se pronunciasse sobre o referido relato.

Relativamente ao solicitado, incumbe-me a Chefe de Gabinete do Sr, Ministro Adjunto e da Coesão Territorial de transmitir o seguinte:

- a) cumpre-nos, primeiramente, destacar a enorme relevância que assume a realização de uma auditoria por parte do Tribunal de Contas relativa à **Execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) pela Administração Local**, dado que os municípios e em alguns casos, as próprias freguesias, sem prejuízo da importância que assumem na execução de operações no âmbito de diversos investimentos deste programa europeu, são as entidades que, com maior proximidade e eficácia, prosseguem diretamente os interesses próprios das populações, mediante os órgãos representativos por elas eleitos, o que no caso do PRR, é particularmente visível em muitas das componentes que foram objeto da auditoria, coenvolvendo entidades da administração local autárquica, desse modo se evidenciando o papel absolutamente decisivo que essas mesmas entidades asseguram no sucesso da implementação integral dos investimentos e reformas previstos no programa.
- b) Assim, e analisado o Relato da "Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local", o Senhor Ministro Adjunto e da Coesão Territorial entende que a pronúncia sobre as observações formuladas pelo douto Tribunal de Contas e, em algumas das conclusões mais específicas que os auditores alcançaram, relevarão não tanto do plano político como mais do plano operacional e técnico da gestão, acompanhamento e monitorização diretas pela entidade de coordenação «Recuperar Portugal» e respetivos beneficiários do PRR auditados, dado o detalhe mais especializado que as mesmas assumem.



Na sequência e procurando endereçar as conclusões e observações alcançadas pelo Tribunal de Contas, afigura-se-nos **destacar** que:

1. Sobre a participação das autarquias locais no processo de conceção do PRR, é relevante ter presente o início de todo o processo de elaboração do PRR com a [Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030](#), elaborada pelo Prof. António Costa Silva e datada de 21 de julho de 2020, constituiu-se como um documento enquadrador e fundacional das opções e prioridades que deveriam então nortear a recuperação dos efeitos económicos adversos causados pela pandemia, tendo sido objeto de um amplo processo de debate e auscultação pública que [decorreu até 21 de agosto de 2020](#), permitindo ao público em geral apresentar as suas ideias, sugestões, visões e contributos para o endereço eletrónico que para o efeito foi então criado: plano.recuperacao@pm.gov.pt.
2. Os [resultados dessa consulta pública](#), apresentados em 15 de setembro de 2020, podem ser acedidos nos links infra: [Apresentação do Primeiro-Ministro, António Costa](#); [Apresentação do Professor Doutor António Costa e Silva](#); [Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030 – Análise dos contributos](#).
3. A “[Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030](#)” serviu de referencial para a conceção da [Estratégia Portugal 2030](#), aprovada através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro](#) (havia sido aprovada na reunião do Conselho de Ministros de 29 de outubro de 2020) consubstanciando a visão do governo para a década que se seguia e constituindo o referencial para os vários instrumentos de política, tais como o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o quadro comunitário de apoio 2021-27 (Portugal 2030).
4. Por outro lado, plasmou o quadro orientador para a promoção do desenvolvimento económico, social e territorial de [Portugal no horizonte de 2030](#).
5. A Estratégia Portugal 2030 estabeleceu uma trajetória de médio-prazo para o desenvolvimento económico, social e ambiental do país no horizonte de uma década, preconizando então opções para ultrapassar o conjunto de bloqueios estruturais do país e que haviam sido aprofundados pela crise pandémica.
6. A Estratégia Portugal 2030 beneficiou de todos os contributos já previamente recolhidos, constituindo o referencial para a aplicação dos vários instrumentos de política que se pretendiam adotar e de que se destacam o Quadro Financeiro Plurianual (Portugal 2030) e o Next Generation EU, instrumento europeu temporário - onde se inseriam então os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) nacionais - concebido para impulsionar a recuperação económica e social, tendo presentes os danos causados pela pandemia COVID-19.
7. O processo de preparação da Estratégia Portugal 2030 iniciou -se no final de 2017, tendo sido realizada uma alargada auscultação da sociedade portuguesa e que envolveu consultas junto dos parceiros económicos e sociais, da academia, da sociedade civil e dos agentes regionais, bem como a consulta de todos os partidos políticos com assento parlamentar na legislatura anterior.
8. Os pressupostos para a sua definição foram ainda objeto de um largo consenso político, social e económico sobre o rumo que o País deve trilhar com vista a alcançar mais crescimento, melhor emprego e maior igualdade no horizonte da próxima década.
9. No início de 2020, a pandemia da doença COVID -19 e as profundas consequências em matéria de desenvolvimento económico e social vieram suscitar, quer em Portugal, quer na União Europeia, a necessidade de um ajustamento estratégico e operacional, no sentido de uma resposta de estabilização de curto prazo e de promoção da recuperação e resiliência, a médio e longo prazos.
10. Neste enquadramento, o Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho](#), veio estabelecer um quadro de medidas de



apoio, visando a progressiva estabilização nos planos económico e social, sem descurar a dimensão sanitária de combate à pandemia.

11. O PRR passou, então, a assumir-se, como um dos instrumentos mais relevantes para a implementação dessa mesma Estratégia e, por essa via, da própria [Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030](#) que o Prof. António Costa Silva havia elaborado em meados de julho de 2020.
12. Foi a partir dessa visão estratégica que se desenhou então o Plano de Recuperação e Resiliência, que viria então a ser apresentado à Comissão Europeia, com o objetivo da utilização dos fundos europeus disponíveis.
13. A alocação desses fundos deveria assentar num pensamento estratégico sobre o futuro do país, constituindo-se como uma visão para Portugal no horizonte de uma década, visão essa que deveria enformar a estratégia de recuperação económica da crise provocada pelo então coronavírus, servindo ainda de referencial para o modelo de desenvolvimento do país num contexto pós-Covid.
14. O documento apresentava 10 eixos estratégicos em torno de (i) uma Rede de Infraestruturas Indispensáveis, (ii) a Qualificação da População, a Aceleração da Transição Digital, as Infraestruturas Digitais, a Ciência e Tecnologia, (iii) o Setor da Saúde e o Futuro, (iv) Estado Social, (v) a Reindustrialização do País, (vi) a Reconversão Industrial, (vii) a Transição Energética e Eletrificação da Economia, (viii) a Coesão do Território, Agricultura e Floresta, (ix) um Novo Paradigma para as Cidades e a Mobilidade e (x) Cultura, Serviços, Turismo e Comércio.
15. No entanto, previamente à submissão à Comissão Europeia do PRR, o Governo promoveu, então, em [15 de fevereiro de 2021](#), através do Gabinete do Ministro do Planeamento do XXIII Governo Constitucional, a importante fase de discussão pública do [projeto de PRR](#), a qual viria a terminar em [1/03/2021](#).
16. Como se pode ler a pp.238 e ss. do [PRR, na sua versão de 22 de abril de 2021](#), a evolução dos trabalhos de programação do PRR teve como corolário a publicação de uma versão do PRR para consulta pública, disponibilizada a 15 de fevereiro, sendo que o processo de consulta pública decorreu até 1 de março de 2021.
17. Em paralelo a esse processo de consulta pública, o Governo português lançou uma agenda de consultas a diversos atores relevantes na sociedade portuguesa, de modo a garantir a auscultação mais vasta e abrangente de todos os setores da sociedade. Nesse sentido, importa destacar as consultas feitas junto das seguintes entidades:
 - Conselho Económico e Social;
 - Conselho de Concertação Territorial;
 - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável;
 - Conselho Nacional da Economia Social;
 - Conselho Nacional de Saúde;
 - Conselho Consultivo da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género;
 - Conselho Coordenador do Ensino Superior;
 - Conselho Nacional de Educação e do Conselho de Escolas.
18. Foi ainda realizado um ciclo de seminários de modo a envolver a sociedade civil, de forma ainda mais abrangente, sobre os diversos temas abrangidos pela programação do PRR, composto por onze sessões.



19. A consulta pública foi um processo muito publicitado e participado tendo gerado grande interesse dos media e tendo sido recebidos 1.700 contributos escritos de organizações de diversa natureza e de cidadãos individualmente.
20. No acompanhamento do PRR, a administração local - de acordo com o modelo de governação legalmente estabelecido - está representada indiretamente na Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR através do Conselho de Concertação Territorial.
21. No entanto, encontra-se factualmente presente e a participar nas reuniões deste órgão de governação do PRR, conforme consta das atas das reuniões divulgadas no seu website, através da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, das Comunidades Intermunicipais do Alto Minho e do Alentejo Litoral e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.
22. Dito isto, e em síntese, é para nós claro que as autarquias locais têm sido, através dos seus órgãos representativos, não apenas auscultadas no âmbito do programa, como tem as autarquias locais assumido o papel, desde o início do programa, de parceiros essenciais na boa e regular execução dos investimentos e reformas nele contidas.

Nas observações constantes do relatório de auditoria relacionadas com o SGI e Sistema de Gestão e Controlo Interno, cumpre referir:

23. Quanto ao tempo de disponibilização de informação e documentação no Sistema de Gestão de Informação do PRR (SGI) relacionada com investimentos a executar por entidades da administração local, tal como sucede com os demais beneficiários finais do PRR, decorre do tempo da execução das operações dos investimentos, que são de natureza dinâmica, e a disponibilização de informação e documentação relativa às mesmas no sistema poder por tal suscitar algumas situações de disparidade temporal ao nível da sua disponibilização, sem prejuízo de poderem existir melhorias a introduzir a esse nível.
24. A 2.ª Reprogramação do PRR recentemente aprovada teve por objetivo compatibilizar o tempo de conclusão dos investimentos com as datas-limite definidas no PRR.

No que concerne ao Sistema de Gestão e de Controlo Interno para o PRR, constata-se, com satisfação:

25. Que o Tribunal de Contas observe que a EMRP *“...criou o Sistema de Gestão e de Controlo Interno do PRR, orientado para a verificação da realização física e financeira dos investimentos e para a prevenção, deteção e reporte de irregularidades, acautelando situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção.”*
26. Na realidade, a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - a quem se encontra cometida a coordenação técnica e a coordenação de gestão da execução do PRR - criou um efetivo Sistema de Gestão e de Controlo Interno para o PRR orientado para a verificação da realização física e financeira dos investimentos e para a prevenção, deteção e reporte de irregularidades, acautelando situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção, de acordo com a sua obrigação legal, e a exigência da Comissão Europeia.
27. Os beneficiários intermediários abrangidos pelo âmbito da auditoria - a ACSS, o IHRU, a Agência Erasmus + e o ISS – comprovaram, de acordo com as suas obrigações contratuais:
 - terem manuais de controlo interno produzidos especificamente para as operações do PRR, onde são definidas as metodologias a seguir na realização das verificações administrativas e no local;
 - terem aprovado um plano para a realização de verificações no local;
 - utilizarem as fichas e questionários previstos no Sistema de Gestão e Controlo do PRR nas operações abrangidas pelo âmbito da auditoria na maior parte das vezes no que concerne à mitigação do risco de duplo financiamento - dimensão de risco mais relevante para o Tribunal



de Contas Europeu, de acordo com o Relatório Especial 22/2024 sobre o Duplo financiamento pelo orçamento da União Europeia.

28. Admite-se que os referidos beneficiários intermediários, bem como a EMRP, de acordo com as responsabilidades específicas que lhes estão cometidas, possam continuar a melhorar o seu sistema de gestão e controlo bem como a supervisão no âmbito da dimensão do risco de conflito de interesses e dos procedimentos de contratação pública, e ainda a verificação da execução das operações da avaliação dos sistemas de controlo interno dos próprios beneficiários finais, uma vez que, como antes de referiu, a melhoria contínua das entidades no plano das responsabilidades que se lhes encontram legalmente confiadas, constitui um processo ininterrupto e incremental, desde logo, ainda que não exclusivamente, por força das sucessivas e múltiplas auditorias a que o PRR, a EMRP e os respetivos beneficiários tem sido sujeitos desde o início da implementação do programa, quer por entidades de controlo nacionais quer por entidades de controlo europeias, o que muito tem contribuído, refira-se, para o robustecimento do sistema de controlo interno do PRR, em alinhamento com as exigências de proteção dos interesses financeiros da UE.
29. No entanto, na concreta situação dos sistemas de controlo interno para o PRR destes beneficiários finais, é muito importante ter por presente que, de acordo com as cláusulas dos contratos de financiamento ou dos termos de aceitação celebrados pelos municípios e freguesias com os beneficiários intermediários, aqueles não estão obrigados a adoptar “um sistema de controlo interno [para o PRR] que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia”, conforme sucede com os beneficiários diretos e intermediários do PRR e a própria EMRP.
30. Os municípios e as freguesias, de acordo com os contratos/termos que celebram com os beneficiários intermediários, obrigam-se a “...respeitar os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses, designadamente nas relações estabelecidas entre os beneficiários e os seus fornecedores ou prestadores de serviços” e “...quando aplicável, cumprir os normativos em matéria de contratação pública relativamente à execução do projeto”.
31. Refira-se que tais obrigações contratuais não obstam a uma garantia firme de que o princípio da boa gestão financeira e a salvaguarda dos interesses financeiros da União Europeia não sejam, adequada e eficazmente, assegurados.
32. Os municípios têm sistemas de controlo interno próprios, em alinhamento com as exigências legalmente previstas no Regime Geral de Prevenção da Corrupção, com uma configuração distinta do sistema de controlo interno do PRR, mas que respondem à dimensão do risco de fraude.
33. Constitui para os beneficiários intermediários - supervisionados pela EMRP - um objetivo relevante a avaliação da eficácia do controlo interno de entidades pertencentes à administração local que executem operações financiadas pelo PRR.
34. Apesar de se reconhecer a existência de espaço para melhorias nos sistemas de informação, acompanhamento e controlo do PRR, é relevante ter presente o quadro legal imposto pela Regulamento do MRR (sobretudo o disposto no artigo 22.º) e que disciplina a atuação da EMRP e dos respetivos beneficiários quanto ao cumprimento escrupuloso das obrigações decorrentes do sistema de controlo interno do PRR, aí se prevendo, entre outras obrigações, que a fim de fornecer as informações necessárias para efeitos do artigo 22.º, n.º 2, alínea c), subalínea i), do Regulamento MRR, o Estado-Membro deva assegurar medidas apropriadas, incluindo procedimentos para verificar a consecução dos objetivos intermédios e das metas e o cumprimento dos princípios horizontais da boa gestão financeira, sendo que estes trabalhos devem incluir, *inter alia*, medidas apropriadas através das quais as autoridades responsáveis pela execução das medidas do PRR verificarão a consecução dos objetivos e das metas (por exemplo, análises documentais, verificações



no local) e medidas apropriadas através das quais as autoridades responsáveis pela execução das medidas do PRR verificarão a ausência de irregularidades graves (fraude, corrupção e conflitos de interesses) e de duplo financiamento (por exemplo, análises documentais, verificações no local).

35. Por outro lado, prevê-se que ao executar o mecanismo, os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários ou mutuários de fundos ao abrigo do mecanismo, adotam as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpra o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses.
36. Para este efeito, exige-se aos Estados-Membros que prevejam e implementem um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e a recuperação dos montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta, o que os auditores do TdC confirmam ter sido feito no caso do programa de financiamento objeto de auditoria, apesar, é certo, do amplo espaço de melhorias, que de forma cuidada assinalam, conducente ao reforço e robustecimento desse sistema, o que naturalmente a EMRP, em articulação com os respetivos beneficiários, procurará continuar a garantir, em prol de uma mais adequada e eficaz proteção dos interesses financeiros da UE.
37. Sobre este ponto, destaca-se que Portugal tem cumprido escrupulosamente o quadro legal quanto às exigências que dele resultam, de que constitui aliás evidência a concretização bem-sucedida 5 (dos 10) pedidos de pagamento previstos e calendarizados no programa.
38. Destaca-se, igualmente, o cumprimento dos dois supermarcos fixados a Portugal pela Comissão Europeia em 2023 (supermarcos 22.1 e 22.2 no âmbito da Reforma RE-C22-r49: Disposições para o acompanhamento e execução do plano de recuperação e resiliência), relativos, respetivamente, à avaliação de risco de fraude e à mitigação do risco de duplo financiamento, que Portugal endereçou satisfatoriamente e aos quais o TdC, no seu relevante acervo de observações, não dirige qualquer referência, no que teria constituído, naturalmente, em nosso entendimento, um elemento positivo para a formação de opinião dos auditores, dada a relevância que esses supermarcos assumiram para a Comissão Europeia no robustecimento do sistema de controlo interno do PRR de Portugal, trazendo maior confiança quanto aos processos implementados no âmbito da mitigação do risco de conflito de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção no quadro da verificação do cumprimento satisfatório dos marcos e metas integrados no programa.

Com os meus cumprimentos.

António Edmundo Ribeiro
Chefe de Gabinete



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO SECRETÁRIO
DE ESTADO DO PLANEAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>

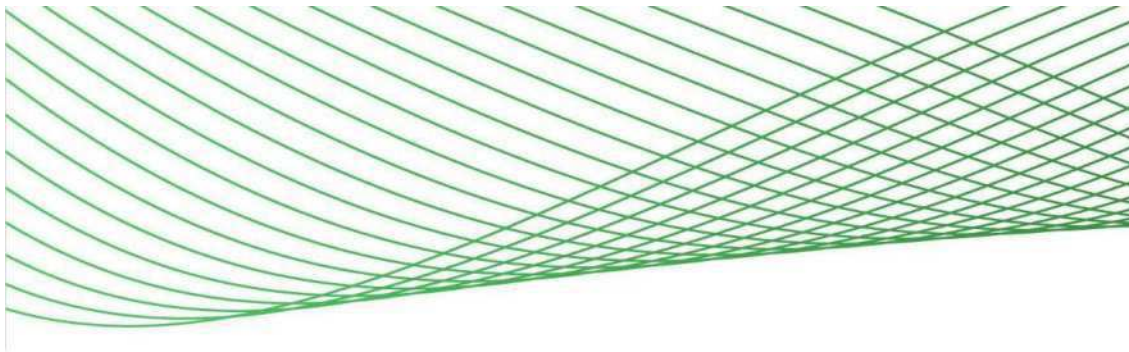
Enviada: 9 de abril de 2025 15:21

Para: Gab. Min. Adjunto e de Coesão Territorial <gabinete.mact@mact.gov.pt>

Cc: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exma. Senhora Chefe do Gabinete de
Sua Excelência o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial,



RECUPERAR
PORTUGAL

Contraditório

Relato de Auditoria do Tribunal de Contas
à Execução do PRR pela Administração Local

[5 de maio de 2025]





O Tribunal de Contas notificou o Senhor Presidente da Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» por email de 9 de abril, através do ofício com a referência “Processo n.º 9/2024 – DGTC”, do **Relato preliminar decorrente da realização da “Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local”**.

A notificação teve por objetivo possibilitar que a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» se pronunciasse sobre o referido relato.

Assim, cumpre-nos destacar a enorme relevância que assume a realização de uma auditoria por parte do Tribunal de Contas relativa à **Execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) pela Administração Local**, dado que os municípios e em alguns casos, as próprias freguesias, sem prejuízo da sua qualidade na execução de operações no âmbito de diversos investimentos deste programa europeu, são as entidades que, com maior proximidade e eficácia, prosseguem diretamente os interesses próprios das populações, mediante os órgãos representativos por ela eleitos, o que, no caso do PRR, é particularmente visível em muitas componentes objeto da presente auditoria, envolvendo entidades da administração local autárquica, evidenciando o papel decisivo que essas entidades assumem na implementação dos investimentos e reformas previstos no programa.

O Senhor Presidente da Estrutura de Missão «Recuperar Portugal», analisado o Relato da “Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local”, entende que a pronúncia sobre algumas das observações formuladas e das conclusões alcançadas pelo douto Tribunal de Contas, face ao detalhe mais especializado que assumem, relevarão mais do plano da execução por parte dos beneficiários do PRR auditados.

Sem prejuízo disso, dará naturalmente o seu contributo enquanto responsável pela entidade de coordenação do programa de financiamento auditado.

Assim, procurando endereçar as observações e conclusões do Tribunal de Contas mais no plano da execução operacional e técnica da gestão, acompanhamento e monitorização diretamente assumidas por parte da entidade de coordenação «Recuperar Portugal», afigura-se-nos **destacar**:

A. No domínio da Componente Resiliência

Na Parte II

– Ponto 82

A submissão dos Relatórios de Pós-contratação é efetuada pelo beneficiário intermediário, podendo suceder em momentos distintos, pelo que a diferença temporal que ocorra pode determinar algumas discrepâncias da informação disponível no SGI.

Desses relatórios fazem parte, designadamente, os Relatórios de Resumo de Situação de Projeto, os Relatórios de Ordens de Pagamento e os Relatórios de Faturas de Despesa Intermediada.

O reporte das Ordens de Pagamento (OP) e das Faturas de Despesa Intermediada (FatDI), é realizado através de diferentes tipos de relatório.

Posteriormente, a apresentação de pedidos de reembolso junto da EMRP pode ocorrer a qualquer momento, sem existir a obrigatoriedade destes procedimentos serem realizados em simultâneo.

Por seu turno, o Relatório de Resumo de Situação de Projeto visa aferir o estado de implementação dos projetos, podendo verificar-se divergências entre a informação que contém e



o reporte de OP no SGI, designadamente, nos casos em que o beneficiário ainda não tenha efetuado a submissão das respetivas OP e/ou Faturas.

Na Parte II

– Ponto 86

A execução dos investimentos é dinâmica, e no caso específico do *Aviso 01/C03-i06.03/2022 – Aviso Convite à apresentação dos Planos de Ação das Operações Integradas dos Territórios de Intervenção*, com o mesmo visou-se a aprovação desses planos de ação.

Através deste aviso, concretizou-se a contratualização de seis Operações Integradas, cuja execução física e financeira veio a decorrer de acordo com os subsequentes Avisos, designadamente, o Aviso 02/C03-i06.03/2022 e o Aviso 04/C03-i06.03/2023.

Como tal, a operação com o código 01/C03-i06.03/2022.P356, relativa ao investimento RE-C03-i06.03 – Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas da Área Metropolitana do Porto, encontra-se registada no SGI com um financiamento aprovado no montante de 858.722 €. Trata-se de um valor que somente reflete a componente específica que ainda se encontra contratualizada ao abrigo dos restantes Avisos, tendo o projeto uma dotação financeira de 24.669.000,00 €.

Parte III – Conclusões

– Ponto xxxix, 102

Atualiza-se a informação constante deste ponto, informando-se que à data de 31/03/2025 tinham sido criadas 282 equipas de intervenção social.

B. No domínio da Monitorização

Na Parte II

– Ponto 25

São 463 marcos e metas (e não 461) por se contabilizarem os dois marcos de controlo e auditoria, incluídos na reforma C22-r49: Disposições para o acompanhamento e execução do plano de recuperação e resiliência e que correspondem ao marco 22.1 (alteração dos contratos de financiamento entre a EMRP e os organismos de execução para incluir a obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude e ao marco 22.2 (Introdução de controlos cruzados em matéria de duplo financiamento).

– Ponto 44

A subsequente análise técnica cabe à EMRP que, após validação, emite a respetiva ordem de pagamento à AD&C (entidade responsável pela análise do cumprimento das condições financeiras globais e pelo pagamento aos BD e BI), no caso das subvenções, e à DGTF, quando se trata de financiamento por empréstimos.

– Pontos 77 a 79

Os critérios para classificar a tipologia dos beneficiários é realizada, considerando a função dos objetivos do investimento.



– Ponto 81

A informação da designação do beneficiário é reportada à EMRP pelos beneficiários diretos e intermediários com base na informação prestada pelos beneficiários finais em sede de candidatura, pelo que se encontra coerente com a designação da entidade em causa.

– Ponto 90

A EMRP assegura um Módulo para Gestão de Candidaturas Beneficiários Finais (SIGA) aos beneficiários que não tenham Sistema de Informação próprio, assegurando, também, a interoperabilidade entre os Sistemas de Informação dos beneficiários e o SGI.

Como tal, é normal que em muitos investimentos, não exista a interface SIGA-INT, uma vez que a EMRP assegura a interoperabilidade entre o SGI e os Sistemas de Informação dos beneficiários diretos e intermediários.

C. No domínio do Sistema de Informação

Na Parte II

– Pontos 72 a 103

No que concerne a novas validações e melhorias nos Sistemas de Informação e Interoperabilidade com sistemas de beneficiários intermediários, refira-se que:

- No caso dos beneficiários que utilizam o SIGA INT e SIGA BF, foram criados campos para submissão de documentação, evidências, validações e registo de informação.
- No caso dos beneficiários que usam o próprio sistema de informação (ex: IHRU e ISS) existe atualmente interoperabilidade completa com a base de dados do SGI, via webservice, através da plataforma SRTD, relativamente aos relatórios de pós contratação.

Por seu turno, relativamente a melhorias na Comunicação e nos Fluxos de Informação entre EMRP e os beneficiários intermediários, foi criado um mecanismo de envio de comunicações para o Beneficiário Intermediário quando não reporta há mais de 15 dias.

D. Parte III – Conclusões

1. No acompanhamento do PRR, a administração local - de acordo com o modelo de governação legalmente estabelecido - está representada indiretamente na Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR através do Conselho de Concertação Territorial.
2. No entanto, encontra-se factualmente presente e a participar nas reuniões deste órgão de governação do PRR, conforme consta das atas das reuniões divulgadas no seu website, através da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, das Comunidades Intermunicipais do Alto Minho e do Alentejo Litoral e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.
3. Dito isto, e em síntese, é para nós claro que as autarquias locais têm sido, através dos seus órgãos representativos, não apenas auscultadas no âmbito do programa, como têm as autarquias locais assumido o papel, desde o início do programa, de parceiros essenciais na boa e regular execução dos investimentos e reformas nele contidas.



Nas observações constantes do relatório de auditoria relacionadas com o SGI e Sistema de Gestão e Controlo Interno, cumpre referir:

4. Quanto ao tempo de disponibilização de informação e documentação no Sistema de Gestão de Informação do PRR (SGI) relacionada com investimentos a executar por entidades da administração local, tal como sucede com os demais beneficiários finais do PRR, decorre do tempo da execução das operações dos investimentos, que são de natureza dinâmica, e a disponibilização de informação e documentação relativa às mesmas no sistema poder por tal suscitar algumas situações de disparidade temporal ao nível da sua disponibilização, sem prejuízo de poderem existir melhorias a introduzir a esse nível.
5. A 2.ª Reprogramação do PRR recentemente aprovada teve por objetivo compatibilizar o tempo de conclusão dos investimentos com as datas limite definidas no PRR.

No que concerne ao Sistema de Gestão e de Controlo Interno para o PRR, constata-se, com satisfação, que o Tribunal de Contas, tenha observado:

- a. Que a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» “...*criou o Sistema de Gestão e de Controlo Interno do PRR, orientado para a verificação da realização física e financeira dos investimentos e para a prevenção, deteção e reporte de irregularidades, acautelando situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção.*”
- b. A Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - a quem se encontra cometida a coordenação técnica e a coordenação de gestão da execução do PRR - criou um efetivo Sistema de Gestão e de Controlo Interno para o PRR orientado para a verificação da realização física e financeira dos investimentos e para a prevenção, deteção e reporte de irregularidades, acautelando situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção, de acordo com a sua obrigação legal, e a exigência da Comissão Europeia.
- c. Os beneficiários intermediários abrangidos pelo âmbito da auditoria - a ACSS, o IHRU, a Agência Erasmus + e o ISS – comprovaram, de acordo com as suas obrigações contratuais:
 - i terem manuais de controlo interno produzidos especificamente para as operações do PRR, onde são definidas as metodologias a seguir na realização das verificações administrativas e no local;
 - ii terem aprovado um plano para a realização de verificações no local;
 - iii utilizarem as fichas e questionários previstos no Sistema de Gestão e Controlo do PRR nas operações abrangidas pelo âmbito da auditoria na maior parte das vezes no que concerne à mitigação do risco de duplo financiamento - dimensão de risco mais relevante para o Tribunal de Contas Europeu, de acordo com o Relatório Especial 22/2024 sobre o Duplo financiamento pelo orçamento da União Europeia.

No que concerne ao Sistema de Gestão e de Controlo Interno para o PRR e à sua melhoria contínua:

6. Admite-se que os referidos beneficiários intermediários, bem como a EMRP, de acordo com as responsabilidades específicas que lhes estão cometidas, possam continuar a melhorar o seu sistema de gestão e controlo bem como a supervisão no âmbito da dimensão do risco de conflito de interesses e dos procedimentos de contratação pública, e ainda a verificação da execução das operações da avaliação dos sistemas de controlo interno dos próprios beneficiários finais, uma vez que, como antes de referiu, a melhoria contínua das entidades no plano das responsabilidades que se lhes encontram legalmente confiadas, constitui um



processo ininterrupto e incremental, desde logo, ainda que não exclusivamente, por força das sucessivas e múltiplas auditorias a que o PRR, a EMRP e os respetivos beneficiários tem sido sujeitos desde o início da implementação do programa, quer por entidades de controlo nacionais quer por entidades de controlo europeias, o que muito tem contribuído, refira-se, para o robustecimento do sistema de controlo interno do PRR, em alinhamento com as exigências de proteção dos interesses financeiros da UE.

7. Quanto aos beneficiários finais, na concreta situação dos sistemas de controlo interno para o PRR, é muito importante ter por presente que, de acordo com as cláusulas dos contratos de financiamento ou dos termos de aceitação celebrados pelos municípios e freguesias com os beneficiários intermediários, aqueles não estão obrigados a adotar “um sistema de controlo interno [para o PRR] que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia”, conforme sucede com os beneficiários diretos e intermediários do PRR e a própria EMRP.
8. Os municípios e as freguesias, enquanto beneficiários finais, de acordo com os contratos/termos de aceitação que celebram com os beneficiários intermediários, obrigam-se a “...respeitar os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses, designadamente nas relações estabelecidas entre os beneficiários e os seus fornecedores ou prestadores de serviços...” e “...quando aplicável, cumprir os normativos em matéria de contratação pública relativamente à execução do projeto”.
9. Refira-se que tais obrigações contratuais não obstam a uma garantia firme de que o princípio da boa gestão financeira e a salvaguarda dos interesses financeiros da União Europeia não sejam, adequada e eficazmente, assegurados, bem como as situações referenciadas no relato do Tribunal de Contas sejam consideradas como oportunidades de introdução de melhorias nos respetivos procedimentos internos
10. Acresce, como o Tribunal não pode ignorar, que os municípios e as freguesias têm sistemas de controlo interno próprios, em alinhamento com as exigências legalmente previstas no Regime Geral de Prevenção da Corrupção, com uma configuração distinta do sistema de controlo interno do PRR, mas que respondem, com igual adequação e eficácia, à dimensão do risco de fraude.
11. Constitui para os beneficiários intermediários - supervisionados pela EMRP - um objetivo relevante a avaliação da eficácia do controlo interno de entidades pertencentes à administração local que executem operações financiadas pelo PRR.
12. Apesar de se reconhecer a existência de espaço para melhorias nos sistemas de informação, acompanhamento e controlo do PRR, é relevante ter presente o quadro legal imposto pela Regulamento do MRR (sobretudo o disposto no artigo 22.º) e que disciplina a atuação da EMRP e dos respetivos beneficiários quanto ao cumprimento escrupuloso das obrigações decorrentes do sistema de controlo interno do PRR, aí se prevendo, entre outras obrigações, que a fim de fornecer as informações necessárias para efeitos do artigo 22.º, n.º 2, alínea c), subalínea i), do Regulamento MRR, o Estado-Membro deva assegurar medidas apropriadas, incluindo procedimentos para verificar a consecução dos objetivos intermédios e das metas e o cumprimento dos princípios horizontais da boa gestão financeira, sendo que estes trabalhos devem incluir, *inter alia*, medidas apropriadas através das quais as autoridades responsáveis pela execução das medidas do PRR verificarão a consecução dos objetivos e



das metas (por exemplo, análises documentais, verificações no local) e medidas apropriadas através das quais as autoridades responsáveis pela execução das medidas do PRR verificarão a ausência de irregularidades graves (fraude, corrupção e conflitos de interesses) e de duplo financiamento (por exemplo, análises documentais, verificações no local).

13. Por outro lado, prevê-se que ao executar o mecanismo, os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários ou mutuários de fundos ao abrigo do mecanismo, adotam as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpra o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses.
14. Para este efeito, exige-se aos Estados-Membros que prevejam e implementem um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e a recuperação dos montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta, o que os auditores do TdC confirmam ter sido feito no caso do programa de financiamento objeto de auditoria, apesar, é certo, do amplo espaço de melhorias, que de forma cuidada assinalam ao longo do relato, conducente ao reforço e robustecimento desse sistema, o que naturalmente a EMRP, em articulação com os respetivos beneficiários, procurará continuar a garantir, em prol de uma mais adequada e eficaz proteção dos interesses financeiros da UE.
15. Sobre este ponto, destaca-se que Portugal tem cumprido escrupulosamente o quadro legal quanto às exigências que dele resultam, de que constitui aliás evidência a concretização bem-sucedida 5 (dos 10) pedidos de pagamento previstos e calendarizados no programa.
16. Destaca-se, igualmente, que os dois marcos de controlo e auditoria fixados a Portugal pela Comissão Europeia em 2023 (supermarcos 22.1 e 22.2 no âmbito da Reforma RE-C22-r49: Disposições para o acompanhamento e execução do plano de recuperação e resiliência), relativos, respetivamente, à avaliação de risco de fraude e à mitigação do risco de duplo financiamento, que Portugal endereçou satisfatoriamente e aos quais o TdC, no seu relevante acervo de observações, não dirige qualquer referência, no que teria constituído, naturalmente, em nosso entendimento, um elemento positivo para a formação de opinião dos auditores, dada a relevância que esses supermarcos assumiram para a Comissão Europeia, enquanto evidência do robustecimento do sistema de controlo interno do PRR de Portugal, trazendo maior confiança quanto aos processos implementados no âmbito da mitigação do risco de conflito de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção no quadro da verificação do cumprimento satisfatório dos marcos e metas integrados no programa.



O Representante do IHRU, I.P.

3

Assinado por: **ANTÓNIO BENJAMIM DA COSTA PEREIRA**
Data: 2025.05.07 18:38:27+01'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente do conselho diretivo - Instituto da
Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.**



PRONÚNCIA AO RELATO DE AUDITORIA

Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ª SECÇÃO

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., doravante designado pela abreviatura IHRU, I.P., vem, pelo presente meio e no exercício da faculdade concedida, apresentar a sua resposta às observações e conclusões efetuadas no Relato de Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local, Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ª SECÇÃO, do Departamento de Auditoria IX do Tribunal de Contas.

No que respeita ao IHRU, I.P., importa referir que a auditoria incidiu sobre o investimento RE-C02-i01 - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Aviso 01/C02-i01/2021) e sobre o investimento RE-C02-i02 - Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (Aviso 2/C02-i02/2021).

Da análise efetuada ao aludido relatório, constata-se a existência de um conjunto de observações e conclusões genéricas e específicas, isto é, direcionadas às entidades auditadas nas quais se inclui o IHRU, I.P..

Neste sentido, o IHRU, I.P. apresentará a sua resposta às observações efetuadas, bem como a apresentação das respetivas evidências de suporte, quando aplicável.

As candidaturas que foram objeto de análise na presente auditoria foram as seguintes:

- Investimento RE-C02-i01- Programa de Apoio ao Acesso à Habitação:
 - 61899 - Município de Coimbra;
 - 59995 - Município de Setúbal;
 - 59477 - Município de Matosinhos;
 - 60560 - Município de Matosinhos;
 - 62276 - Município de Matosinhos;





- 62126 - Freguesia de Benfica.
- Investimento RE-C02-i02 - Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário:
 - 59983 - Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede do Sádão;
 - 60130 - Junta de Freguesia de Mazedo e Côrtes.

Nesta senda, a metodologia adotada, para responder às várias observações e conclusões efetuadas, seguirá a mesma ordem dos pontos apresentados no Relato de Auditoria enviado ao IHRU, I.P..

1. OBSERVAÇÕES À INFORMAÇÃO PRODUZIDA NO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO PRR

- **Quanto à ausência de dados e à desconexão de valores nos vários campos disponibilizados no SGI¹**

Relativamente a este ponto, uma das observações efetuadas refere-se aos “Dados de Execução referentes às operações que foram selecionadas na amostra e que são disponibilizados pelo SGI”, constatando-se que “até 31-10-2024, a informação financeira prestada é incompleta ou desatualizada e por vezes tem incoerências entre os diversos campos”, nomeadamente nas seguintes candidaturas respeitantes ao IHRU, I.P.:

- “No projeto de construção de 19 alojamentos (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sádão, Grândola): o campo Faturas apresenta dois registos, com um montante global imputado de 45 349 €, tendo, pelo menos até dezembro de 2023, sido submetidas mais duas faturas, no valor global de 304 835 €”.

Confirma-se o valor reportado no Sistema de Informação do PRR, no montante imputado de 45 349€.

Não conseguimos identificar as faturas referidas no montante global de 304 835€.

Os pagamentos ocorridos neste processo, até 31 de dezembro de 2023, foram os seguintes:

Dados Candidatura		Documento			Valor Imputado		Total do Valor Imputado	N.º OT IHRU	Data Valor OT IHRU
Código da candidatura	Entidade Beneficiária (Nome)	Tipo de Documento	N.º Documento	Data Documento	Valor Imputado	IVA			
59983	JF de Azinheira dos Barros e S. Mamede do Sádão	Fatura	FT 01/354	2022-12-07	11.850,00 €	2.725,50 €	14.575,50 €	132/2023	2023-04-14
59983	JF de Azinheira dos Barros e S. Mamede do Sádão	Fatura	FT 2023A10/67	2023-07-28	33.499,43 €	2.009,97 €	35.509,40 €	353/2023	2023-09-15
59983	JF de Azinheira dos Barros e S. Mamede do Sádão	Fatura	FT 2023A10/76	2023-08-29	18.760,95 €	1.125,66 €	19.886,61 €	504/2023	2023-11-29

Relativamente à fatura com o valor imputado de 18 760,95€, confirma-se que não foi ainda reportada no Sistema de Informação do PRR, na medida em que se aguarda, por parte da entidade, a junção de documentos complementares, situação que irá ser regularizada a breve prazo.

- “No projeto de aquisição e reabilitação de 105 fogos (Município de Matosinhos): a Situação do Projeto indica o valor pago de 5 040 106 €, mas o campo das OP apenas identifica um registo, de 3 244 532 €, cuja ordem foi emitida em 29-05-2023, estando em falta outra ordem, de 1 795 574 €, emitida em 29-07-2021”.

¹ SGI - Sistema de Gestão de Informação do PRR.



Existiram processos que foram inicialmente contratados ao abrigo do DL 37/2018, de 4 de junho, que foram posteriormente convertidos para o PRR. Este foi um deles.

O pagamento de 1 795 574€ ocorreu em 2021, antes do contrato ter sido convertido, pelo que, à data, aquela OP não tinha sido ainda reportada no Sistema de Informação do PRR. O IHRU, I.P. está a regularizar estas situações.

- *“No projeto de reabilitação de 385 fogos (Município de Setúbal): os campos Situação do Projeto e Faturas indicam apenas uma fatura, de 34 840 €, tendo sido reembolsadas duas, no valor de global imputado de 54 740 €”.*

Confirma-se que apenas a fatura no valor imputado de 34 840€ foi registada no Sistema de Informação do PRR, apesar do pagamento ter sido no valor de 54 740€.

O IHRU, I.P. irá regularizar, a breve prazo, a situação, para a fatura correspondente ao valor imputado de 19 900€, com o reporte no Sistema de Informação do PRR.

Ainda no presente ponto, o Relatório de Auditoria faz referência à *“existência de registos duplicados de ordens de pagamento emitidas pelo IHRU, na condição de BI (...) Com efeito, alargada a pesquisa, verificou-se que existem, pelo menos, 291 ordens de pagamento com registo duplicado”.*

Em aditamento à nota explicativa dada pelo IHRU, I.P. (pág. 24 do relato à Auditoria à execução do PRR pela Administração Local), esclarece-se que os registos duplicados já se encontram retificados

Por último, no presente ponto é referido que o *“o SGI indica valores de ‘Investimento Aprovado’ que não são coincidentes com os que constam nos contratos celebrados”.*

No que concerne ao IHRU, I.P., constata-se que no Relato de Auditoria a referida observação aplica-se à *“operação 02/C02-i02/2021.P59983, cujo contrato de financiamento indica um valor de investimento é de 1 616 261 € e o SIG indica o montante de 1 615 801 €”.*

Tendo em consideração a seguinte informação:

	Valores (€)
Investimento previsto no Formulário candidatura submetido pela entidade (s/IVA)	1.615.800,77€
Investimento aprovado/contratado no Contrato comparticipação (s/ IVA) - após análise da candidatura	1.616.260,77€
Comparticipação IHRU (s/ IVA)	1.114.997,15€
Comparticipação IHRU (c/ IVA)	1.185.954,48€
SIG	1.615.801,00€



Verifica-se que o valor do investimento registado inicialmente no SIG (1 615 801,00 €), coincide com o montante total de investimento estimado pela entidade aquando da apresentação da sua candidatura (ver Formulário de Candidatura).

Contudo, após a análise da candidatura por parte do IHRU, I.P., a mesma foi aprovada com um valor total de investimento de 1.616.260,77€ (s/IVA), sendo a comparticipação do IHRU, I.P., fixada em: 1.114.997,15€ (s/ IVA) e 1.185.954,48 € (c/ IVA), e o remanescente suportado por capitais próprios da Autarquia.

– Quanto à diminuta centralização de informação/documentação

De acordo com o explanado no Relato de Auditoria, constatou-se que *“o SGI não disponibiliza informação relevante ao nível da contratação pública (...) que essa falha é da responsabilidade dos BI – uma vez que lhes compete proceder, em tempo oportuno, à atualização do SGI, com a informação acerca dos procedimentos de contratação pública em curso ou a lançar no âmbito dos investimentos contratualizados – e/ou dos BF – na medida em que a estes cabe enviar aos BI a designada Ficha de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública”*.

No que se refere aos procedimentos de contratação pública, as entidades beneficiárias disponibilizam ao IHRU, I.P., as respetivas Fichas de Verificação I, dos Procedimentos da Contratação Pública em curso ou a lançar no âmbito dos investimentos contratualizados e à medida da apresentação das respetivas despesas nos pedidos de desembolso que efetuam.

De acordo com o procedimento adotado, foram criadas pastas, contendo as diversas Fichas de Verificação I, correspondentes às diferentes contratações realizadas, procedendo-se para o efeito ao envio das evidências correspondentes às candidaturas objeto desta auditoria.

Quanto à candidatura n.º 62276 – apenas foi efetuado o respetivo adiantamento, em março de 2025, pelo que a ficha de verificação apenas deverá ser obrigatoriamente apresentada antes da primeira despesa relativa ao Contrato em causa.

– Quanto aos constrangimentos verificados nos circuitos de informação

No que concerne às limitações detetadas relativas às plataformas usadas pelos BI, no qual se inclui o IHRU, I.P., no Relato de Auditoria *“foram sinalizados aspetos críticos na obtenção de informação e na monitorização dos investimentos”*, nomeadamente no que respeita a este instituto:

- *“No âmbito do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, o IHRU informava a EMRP do “início de novos modelos de monitorização/acompanhamento dos investimentos, designadamente na recolha de evidências documentais”, acrescentando que estava em desenvolvimento uma “plataforma de gestão do investimento a funcionar como um interface para os beneficiários finais, no acompanhamento das candidaturas, bem como, no carregamento de documentação/evidências essenciais para o ciclo do processo de financiamento” o que*



“responsabilizará os beneficiários finais a um cumprimento mais rigoroso e objetivo das obrigações a que estão vinculados”.

No que respeita à monitorização e acompanhamento dos investimentos, foi implementada, pelo IHRU, I.P., uma nova plataforma: o **MyIHRU**, que permite efetuar um melhor acompanhamento dos investimentos, e com a funcionalidade de repositório de documentação, para a recolha de evidências documentais necessárias e exigidas ao longo da execução das candidaturas. A mesma já se encontra em utilização por parte das entidades beneficiárias.

Esta nova plataforma digital, permite assim, o acompanhamento e execução das candidaturas, nomeadamente o estado de maturidade das mesmas, bem como o controlo e execução financeira, no módulo Pedidos Desembolsos.

Assim, no que respeita às evidências documentais, a nova plataforma permite o carregamento de documentação pelos beneficiários, cujo objetivo passa, por um lado, por responsabilizar estes beneficiários finais, fomentando desta forma, o cumprimento mais rigoroso das suas obrigações e promovendo igualmente uma maior transparência, eficiência e controlo, e, por outro lado, pelo desejável abrandamento da sobrecarga, em termos do esforço que tem sido despendido por parte do IHRU, I.P. com esse trabalho.

- *“No âmbito do mesmo Programa, a EMRP assinalou que não recebe do IHRU “informação atualizada sobre o ponto de situação dos projetos já aprovados/contratualizados/ e execução financeira”, recomendando àquele Instituto a recolha de evidências de habitações já entregues para demonstração do cumprimento das metas”;*

O IHRU, I.P. procede ao reporte de informação regular à EMRP e de acordo com os elementos solicitados por esta entidade.

Na referida plataforma digital: - MyIHRU, concebeu-se um novo modelo de monitorização e acompanhamento, com interoperabilidade entre as várias plataformas, que veio permitir um acesso direto e atualizado à informação relativa às candidaturas, ao estado dos projetos e à execução física e financeira dos investimentos.

De referir ainda que, a gestão eficaz da informação disponibilizada, depende também da proatividade dos beneficiários finais em aceder aos canais de comunicação existentes e em cumprir com os seus deveres de reporte.

O IHRU, I.P. tem emitido circulares, orientações e convocado para reuniões de acompanhamento sempre que necessário, informando os beneficiários finais da obrigação de atualização de dados.



Salienta-se que, a falta de atualização e da documentação necessária impede, nomeadamente, o pagamento de desembolsos/libertação de verbas.

Conforme o referido supra, a recolha de evidências documentais faz parte integrante do novo modelo de acompanhamento em curso, e está a ser operacionalizada através da plataforma digital já referida, garantindo a prova do cumprimento dos Marcos e Metas contratualizadas no âmbito deste programa.

O IHRU, I.P. encontra-se a envidar todos os esforços para modernizar e reforçar os mecanismos de comunicação e reporte. Realça-se, porém, que a responsabilidade é partilhada e a recolha de evidências está a acontecer, em linha com os princípios de transparência, responsabilidade e boa gestão pública.

3. OS INVESTIMENTOS PRR À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

C2. HABITAÇÃO

➤ Execução pelos Municípios

No que respeita à componente Habitação, nomeadamente das operações analisadas ao nível dos Municípios, no âmbito do Programa de Apoio do Acesso à Habitação, destacam-se as seguintes observações:

- i. *“O aviso é muito pouco claro e concretizador em relação à documentação que deve instruir a candidatura – efetuando remissões para o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04-06, e para a Portaria n.º 230/2018, de 17-08 – e também não estipula uma calendarização do processo de análise e decisão, nem estabelece um prazo para a mesma”.*

As menções constantes do Aviso, no que concerne à instrução das candidaturas bem como à sua análise, são um respaldo do artigo 13.º do Decreto – Lei 26/2021, de 31 de março, na sua atual redação, e do artigo 13.º da Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, na sua atual redação, sendo de referir que no formulário da candidatura, constam os documentos objeto de análise.

Ademais, ainda que o Aviso estipulasse uma calendarização do processo de análise e decisão e um prazo para a mesma, o mesmo teria de ser meramente indicador.

- ii. *“As três candidaturas analisadas e os posteriores contratos de financiamento não contêm cronogramas de execução física e financeira com indicadores de realização e de resultado que permitam monitorizar a execução das operações e o cumprimento dos resultados previstos, apenas indicando a previsão de início e término dos investimentos. Os cronogramas associados a tais candidaturas e posteriores contratos omitem, assim, elementos fundamentais da programação, como a identificação das diferentes atividades e o tempo estimado para cada uma das fases e financiamento associado, informação que se afiguraria essencial para acompanhar o desenvolvimento dos projetos e assim respeitar, de*



Financiado pela
União Europeia
NextGenerationEU



forma plena, o princípio da orientação para resultados estipulado no artigo 2º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021”.

O contrato de comparticipação de cada uma das candidaturas visadas contempla entre outras na Cláusula 6.ª, a obrigação da Entidade Beneficiária, na qualidade de responsável global pela implementação física e financeira, a concluir o Investimento, nos termos do cronograma constante do seu Anexo intitulado FICHA DO PROJETO DE INVESTIMENTO.

Será no cronograma associado ao contrato de empreitada, que o IHRU, I.P. comprovará a execução física e financeira do investimento da obra.

Por outro lado, a forma como a Plataforma MyIHRU está desenhada, obriga a que as entidades beneficiárias indiquem e proveem o estado de execução das operações, fator essencial e prévio à análise e ao pagamento dos desembolsos.

- iii. *“A consignação dos trabalhos físicos nos investimentos de Matosinhos e Setúbal ocorreu para além de 1 ano após a notificação de aprovação de candidatura por parte do IHRU, atraso que não respeita o previsto no ponto 3.3.1, requisito 4, subponto iii, alínea b), do aviso”.*

O ponto 3.3.1 do Aviso, que tem por epígrafe: “Principais requisitos de acesso”, deve ser interpretado no sentido de prever requisitos inerentes à concessão do financiamento a ter em conta à data da submissão do pedido de financiamento e da análise do mesmo.

Logo o prazo de um ano aí previsto serve para que se preveja com alguma segurança o cumprimento das condições e prazos do PRR. Ou seja, esse prazo não é contado, sm, a partir da data da aprovação da candidatura. O próprio requisito 4 refere-se expressamente às “operações à data da submissão do pedido de financiamento”, por outro lado, o ponto 3.6.2, referente às vicissitudes ou atrasos no investimento, apenas prevê a hipótese de exclusão dos investimentos no caso de se inviabilizar o cumprimento das condições e dos prazos do programa, o que em nenhuma das candidaturas isso se verifica.

- iv. *“Os cadernos de encargos para a contratação do projeto de execução e da obra a executar pelo Município de Matosinhos não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU. Para além de incumprirem o que ficou estipulado no PRR e o que se encontrava contratualizado na cláusula 5ª do contrato de financiamento celebrado com entre a autarquia e o IHRU, essas omissões não cumprem o determinado no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP”.*



Dada a execução física e financeira das 3 candidaturas de Matosinhos, o IHRU, I.P. ainda não dispõe dos Cadernos de Encargos, referentes ao projeto de execução e da obra.

- vi. *“Em duas das operações analisadas, a disponibilização das verbas de financiamento não obedeceu à metodologia definida nos avisos e posteriores contratos:*
- *Nos investimentos dos municípios de Coimbra e Setúbal, o adiantamento concretizado após a celebração do contrato superou os 25% das despesas elegíveis para financiamento (em 589,9 m€ e 462,0 m€, respetivamente), tendo o seu cálculo levado em linha de conta o montante de IVA (despesa não elegível);*

Nos termos dos artigos 14.º, do Decreto Lei n.º 37/2918, de 4 junho, na sua atual redação, as despesas referidas nas alíneas a) a f), do seu n.º 1, que são elegíveis para efeito de cálculo de financiamento das soluções habitacionais, incluem nos termos do seu n.º 2 o montante do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) aplicável, salvo no caso de a entidade financiada poder exercer o direito à sua dedução.

Dita o n.º 5, do artigo 22.º, do mesmo diploma legal, que a primeira prestação corresponde a 25 /prct. do financiamento e assume a natureza de adiantamento, disponibilizado após a celebração do contrato de financiamento, apenas podendo ser de valor superior se corresponder a despesas realizadas, devidamente comprovadas.

Ou seja, da conjugação dos dois artigos verifica-se que o adiantamento corresponde a 25% do total do financiamento, o que abrange a despesa elegível, com IVA incluído.

Por outro lado, e de acordo com o previsto no artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 53-B/2021, na sua redação atual, é permitida a transferência de montantes equivalentes ao IVA incorrido **ou a incorrer**, desde que diretamente suportados pelas entidades beneficiárias no âmbito de projetos exclusivamente financiados pelo PRR.

Considerando que os adiantamentos visaram assegurar a capacidade de execução financeira do projeto desde a sua fase inicial — e que incluíram despesas previsíveis com IVA a incorrer — a inclusão do IVA nos pagamentos antecipados encontra pleno fundamento legal nesta disposição.

- *O adiantamento efetuado ao Município de Setúbal ocorreu 497 dias após a celebração do contrato de financiamento”;*

Quanto à candidatura SIGA 59995 - Município de Setúbal, no que respeita à libertação do adiantamento, conforme previsto no ponto 7.2. do Aviso PRR N.º 01/CO2-I01/2021 (1.º Direito), o pagamento do adiantamento do montante da comparticipação foi efetuado apenas após a





manifestação de interesse da entidade em recebê-lo, expressa através da notificação recebida na plataforma 1.º Direito, em 01-09-2023 às 16:40:05, conforme evidência “Notificação recebida – pedido adiantamento”.

- vii. *“Não foram enviados ao IHRU os relatórios de progresso a prestar, de forma periódica, tempestiva e sistemática, informações acerca da evolução da execução dos investimentos, não tendo o IHRU definido um modelo a ser utilizado para esse fim, conforme decorria dos contratos celebrados”.*

No presente item, importa esclarecer que, apesar de inicialmente não ter sido definido um modelo padronizado para o relatório de progresso, o IHRU, I.P. tem garantido uma monitorização contínua da execução dos investimentos, nomeadamente através da análise dos pedidos de desembolso, da verificação da documentação de suporte submetida e apresentada pela entidade beneficiária e do contacto direto com o promotor da candidatura.

Esse modelo de relatório de progresso foi disponibilizado, posteriormente, às entidades.

Importa, ainda, salientar que, nos termos dos contratos celebrados, apenas o relatório final é de entrega obrigatória, sendo os relatórios de progresso trimestrais de natureza facultativa e não vinculativa. Não obstante, as entidades beneficiárias têm vindo a prestar informação regular sobre o estado de execução dos investimentos, assegurando, na prática, a transparência e o acompanhamento da implementação da operação.

Para o efeito, procede-se ao envio como evidência do “modelo Relatório progresso/Final”.

- viii. *“Com exceção de alguns contratos celebrados no âmbito do investimento a executar pelo Município de Setúbal, o IHRU não registou no SGI os contratos públicos celebrados pelos BF no âmbito da execução dos investimentos, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP”.*

Relativamente à candidatura SIGA 59995 – Município de Setúbal, esclarece-se que até ao momento, foram registados no SI PRR, todos os contratos que importam para a execução da candidatura e com o respetivo código ID PRR atribuído automaticamente pelo sistema da EMRP, aquando o registo.

Assim, todas as despesas apresentadas, e pagas nos pedidos de desembolso submetidos por esta entidade, estão devidamente afetas e suportadas pelos respetivos contratos públicos, incluindo os contratos abrangidos pelo regime de contratação excluída, contratos estes devidamente registados no SI PRR e com o respetivo código ID PRR atribuído automaticamente pelo sistema da EMRP, aquando o registo.



- x. *“Nos três casos analisados, não se cumpriu o prazo de início de execução programado. Tendo em conta os períodos de tempo contratualizados para as obras, não se afigura, no entanto, que nos investimentos a realizar pelos municípios de Matosinhos e Setúbal esses atrasos venham a comprometer os prazos contratualizados e muito menos o prazo limite definido no PRR (30-06-2026). Contudo, quanto ao investimento da responsabilidade do Município de Coimbra, e atendendo ao período projetado para a execução da empreitada (20 meses), a execução já não se mostra compatível com o cumprimento do prazo contratualizado, sendo grande o risco de ser ultrapassada a data limite”.*

Relativamente à candidatura de Coimbra (61899), o contrato de comparticipação foi assinado a 6 de dezembro de 2023. Assim, desde a data da outorga até 31 de março de 2026 (data de conclusão das obras, prevista no Aviso) perfazem 28 meses.

Com base na ficha do projeto de investimento anexa ao contrato de comparticipação a data prevista para a concretização da solução é 30 de março de 2026.

O Auto de Consignação total dos trabalhos, foi outorgado a 24 de setembro de 2024.

Com base no inquérito à maturidade da candidatura efetuado no início do corrente ano, as informações prestadas pelo Município quanto ao grau de maturidade da solução habitacional indicaram que a data prevista para fim da obra será 26 de fevereiro de 2026.

Para o efeito, procede-se ao envio dos documentos comprovativos do *supra* exposto: Contrato empreitada e Auto de consignação.

- xiii. *“Quando da abertura do aviso, as soluções habitacionais incluídas nos investimentos dos municípios de Coimbra e Matosinhos não se encontravam integradas nos acordos de colaboração celebrados com o IHRU ao abrigo do Programa 1º Direito nem nas respetivas ELH, sendo que, no caso de Matosinhos, a solução proposta foi integrada neste instrumento de planeamento após a aprovação da candidatura. Efetivamente, apesar da existência de soluções que já constavam no Programa 1º Direito, os municípios acharam necessário rever as suas ELH, tendo incluído ou alterado algumas das prioridades que aí tinham sido identificadas, redefinição que contribuiu para atrasar a apresentação das candidaturas e o início da execução dos investimentos, com eventual consequência de não cumprimento dos prazos, no caso do Município de Coimbra”.*

Resposta foi dada no ponto X.

- xvi. *O valor adjudicado para a realização da empreitada relacionada com o investimento a executar pelo Município de Matosinhos é inferior ao estimado em candidatura (-2,2 M€).*

Na presente data, ainda não foi apresentado ao IHRU, I.P. o respetivo contrato de empreitada, não obstante as interpelações efetuadas.



Financiado pela
União Europeia
NextGenerationEU



Acresce referir que não foi efetuado qualquer pagamento nesse âmbito.

➤ Execução pelas Freguesias

Em relação ao ponto do Relato “Execução pelas Freguesias”, no que respeita ao IHRU, I.P. constata-se a existência, no âmbito da amostra, de candidaturas submetidas ao abrigo do Investimento RE-CO2-i01 e do Investimento RE-CO2-i02, destacando-se para o presente efeito as seguintes constatações:

- iii. “Nos investimentos relativos à construção de 19 e 7 alojamentos urgentes e temporários (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sátão e UF de Mazedo e Cortes), a metodologia dos pagamentos não seguiu o disposto no aviso e no contrato de financiamento, uma vez que os reembolsos foram concretizados sem que as freguesias realizassem os pagamentos junto do fornecedor”.

De acordo com o n.º 7 do Aviso n.º 2/CO2-i02/2021, os pedidos de libertação de verbas submetidos são acompanhados dos documentos comprovativos da despesa. A libertação de verbas depende da entrega de prova da realização de todos os pagamentos das despesas anteriores.

Nos processos em causa, as datas de libertação das verbas pelo IHRU, I.P. e as datas de pagamento das despesas pelo BF, foram as seguintes:

Dados Candidatura	Entidade Beneficiária (Nome)	Documento		Valor Imputado			N.º Ordem de Transferência	Data Valor Transferência	Data Pagamento da Despesa ao Fornecedor
		Tipo de Documento	N.º Documento	Data Documento	Valor Imputado	IVA			
60130	Junta de Freguesia de Mazedo e Cortes	Fatura/Recibo	FA 2023/148	2023-05-05	5.000,00 €	- €	214/2023	2023-06-19	2023-05-05
60130	Junta de Freguesia de Mazedo e Cortes	Fatura/Recibo	FA 2023/148	2023-05-05	5.000,00 €	- €	214/2023	2023-06-19	2023-05-05
60130	Junta de Freguesia de Mazedo e Cortes	Fatura	FAC MB/504	2023-07-26	150,00 €	34,50 €	395/2023	2023-10-13	2023-07-31
60130	Junta de Freguesia de Mazedo e Cortes	Fatura	PT FA 2023/148	2023-08-22	57.731,97 €	3.463,92 €	486/2023	2023-11-20	2023-10-31
60130	Junta de Freguesia de Mazedo e Cortes	Fatura	PT FA 2023/148	2023-10-19	58.602,95 €	3.516,18 €	053/2024	2024-03-08	2023-11-25
60130	Junta de Freguesia de Mazedo e Cortes	Fatura	PT FA 2023/168	2023-11-30	35.491,71 €	2.129,50 €	132/2023	2023-04-14	2024-03-11
59983	JF de Azinheira dos Barros e S. Mamede	Fatura	PT 01/254	2022-12-07	11.850,00 €	2.725,50 €	353/2023	2023-09-15	2023-04-26
59983	JF de Azinheira dos Barros e S. Mamede	Fatura	PT 2023A10/67	2023-07-28	33.499,43 €	2.009,97 €	504/2023	2023-11-29	2023-10-18
59983	JF de Azinheira dos Barros e S. Mamede	Fatura	PT 2023A10/76	2023-08-29	18.760,95 €	1.125,66 €			2023-12-29

Verifica-se, assim, o cumprimento do estipulado no Aviso n.º 02/CO2-i02/2021 e nos contratos de financiamento.

Acresce referir que, foram cumpridos os requisitos previstos no ponto 7.1 do Aviso PRR n.º 02/CO2-i02/2021 (BNAUT), na sua atual redação, uma vez que a apresentação dos respetivos comprovativos de pagamento de despesas incorridas, apenas é obrigatória nos desembolsos subsequentes, relativamente às despesas apresentadas no pedido de desembolso anterior. Ao longo da execução financeira da presente candidatura, esta situação foi devidamente cumprida pela entidade.

- iv. “Os contratos de financiamento que vieram a ser celebrados com o IHRU no âmbito das operações relativas à aquisição e reabilitação de 13 fogos (Freguesia de Benfica) e à construção e reabilitação de 19 e 7 alojamentos urgentes e temporários (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sátão e UF de Mazedo e Cortes), não têm um cronograma físico e financeiro do investimento que reflita as várias etapas, atividades e tempo estimado para cada uma das fases e financiamento associado”;



O contrato de comparticipação de cada uma das candidaturas visadas contempla, entre outras, na Cláusula 6.ª, a obrigação da Entidade Beneficiária, na qualidade de responsável global pela implementação física e financeira, a concluir o Investimento, nos termos do cronograma constante do seu Anexo intitulado FICHA DO PROJETO DE INVESTIMENTO.

Será no cronograma associado ao contrato de empreitada, que o IHRU, I.P. comprovará a execução física e financeira do investimento da obra.

Por outro lado, a forma como a Plataforma MyIHRU está desenhada, obriga a que as entidades beneficiárias indiquem e provem o estado de execução das operações, fator essencial e prévio à análise e ao pagamento dos desembolsos.

- v. *“Relativamente às mesmas operações, os cadernos de encargos para a contratação do projeto de execução e das obras são omissos em relação aos requisitos estabelecidos pelos objetivos climáticos/ambientais, contrariando o definido nos respetivos avisos, nos contratos de financiamento assim como no próprio PRR”.*

No que concerne à candidatura SIGA 59983 – Junta Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sátão, esclarecemos que foram apresentadas declarações de compromisso respeitantes ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no que respeita aos objetivos climáticos/ambientais, cumprindo desta forma, o definido no respetivo aviso e no contrato de financiamento.

- Em termos de cumprimento dos requisitos ambientais, a entidade apresentou os respetivos PGRCD - Planos Gerais de Recolha de Construção, garantindo a gestão adequada dos resíduos gerados nas obras de construção, e minimizando o impacto ambiental dos RCD.

- Em termos de cumprimento dos requisitos climáticos, a entidade apresentou os respetivos pré-certificados energéticos (CE), nos quais se previa o alcance do cumprimento dos requisitos de eficiência energética, exigidos no Aviso de candidatura, em todos os alojamentos objeto de financiamento.

Para o efeito, procede-se ao envio como evidências dos PGRCD's e pré-certificados energéticos das frações/alojamentos.

Quanto à candidatura SIGA 60130 – Junta de Freguesia de Mazedo e Côrtes - Monção, esclarece-se que: O Anexo II do Aviso refere Requisitos de Eficiência Energética e de Necessidades de Energia Primária que na Reabilitação de imóveis deve apresentar evidências que ateste, através da certificação energética final, uma melhoria de, pelo menos, 10% em relação ao indicador de desempenho de Aquecimento ou de Arrefecimento anterior à obra.



A entidade apresentou CE inicial. No final da obra deverá apresentar o CE final que comprove a melhoria.

- x. *“Com exceção para a operação relativa à construção de edifício para alojamento estudantil, não foram prestados os relatórios de progresso, nos termos definidos nas cláusulas 6ª e 7ª dos contratos de financiamento e nas OT n.º 1/2021 e OT n.º 3/2021, não tendo os BI (IHRU e ISS) definido um modelo a ser utilizado para esse fim, conforme também decorria daquelas cláusulas”.*

No presente item, importa esclarecer que, apesar de inicialmente não ter sido definido um modelo padronizado para o relatório de progresso, o IHRU, I.P. tem garantido uma monitorização contínua da execução dos investimentos, nomeadamente através da análise dos pedidos de desembolso, da verificação da documentação de suporte submetida e apresentada pela entidade beneficiária, bem como do contacto direto com o promotor da candidatura.

Esse modelo de relatório de progresso foi disponibilizado, posteriormente, às entidades.

Importa, ainda, salientar que, nos termos dos contratos celebrados, apenas o relatório final é de entrega obrigatória, sendo os relatórios de progresso trimestrais de natureza facultativa e não vinculativa. Não obstante, as entidades beneficiárias têm vindo a prestar informação regular sobre o estado de execução dos investimentos, assegurando, na prática, a transparência e o acompanhamento da implementação da operação.

Para o efeito, procede-se ao envio como evidência do “modelo Relatório progresso/Final”.

- xi. *“O ISS e o IHRU (no caso do investimento a executar pela Freguesia de Benfica) não registaram no SGI os contratos públicos celebrados pelos BF no âmbito da execução dos investimentos, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP”.*

A candidatura 62126 – Junta de Freguesia de Benfica enquadra-se no Aviso PRR N.º 01/CO2-i01/2021 (1.º Direito), pelo que não se encontra sujeita à intervenção da entidade ISS.

Esclarece-se ainda que foram registados no SI PRR todos os contratos no âmbito da execução da candidatura.

Assim, esclarece-se que todas as despesas apresentadas e pagas nos pedidos de desembolso submetidos pela entidade junto do IHRU, I.P. estão devidamente afetas e suportadas pelos respetivos contratos públicos, incluindo os contratos abrangidos pelo regime de contratação excluída, contratos estes devidamente registados no SI PRR², e com o respetivo código ID PRR atribuído automaticamente pelo sistema da EMRP, aquando o registo.

² SI-PRR - Sistema de Informação do PRR da EMRP.



xiii. *“Especificamente, em relação à candidatura para aquisição e reabilitação de 13 fogos e a procedimentos internos conexos com a mesma que foram desenvolvidos pela Freguesia de Benfica, cumpre, ainda, observar o seguinte:*

No âmbito dessa operação, a Freguesia adquiriu um imóvel à Paróquia de Nossa Senhora do Amparo de Benfica por 3,5 M€.

A proposta de aquisição foi efetuada por correio eletrónico enviado à Paróquia em 20- 12- 2022, não tendo sido precedida de qualquer consulta ao mercado.

De acordo com as disposições contidas na OT n.º 3/2021, nas despesas com aquisição de imóveis, o custo a financiar pelo PRR deve estar suportado por uma metodologia de avaliação efetuada por perito avaliador imobiliário que demonstre o custo de mercado e o racional para apuramento de custos.

Nos termos da documentação que foi disponibilizada, constatou-se que essa avaliação, nos termos preconizados, não ocorreu, existindo apenas um relatório elaborado pela própria Freguesia, datado de 05-07-2023 (mais de 6 meses após a proposta de aquisição), que não só não é realizado por perito avaliador, como não faz uso dos métodos comumente aceites e utilizados na avaliação imobiliária, tendo o mesmo sido conformado, precisamente, ao valor que foi proposto em dezembro de 2022.

A aquisição do imóvel não foi precedida de processo de negociação, tendo a proposta efetuada pela Freguesia sido aceite pela Paróquia.

Acresce, que o valor pelo qual se concretizou esta operação de aquisição teve como racional exclusivo o valor máximo que era permitido pelas regras do aviso.

Para além de serem contrários ao estipulado no ponto 2.4 da OT n.º 3/2021, os procedimentos desenvolvidos na compra deste imóvel não demonstram que se assegurou a melhor defesa do interesse e do erário público, nem demonstram que foram respeitados os princípios da boa administração, da igualdade e da imparcialidade a que obedece a atuação administrativa², ou os princípios da concorrência e da transparência previstos nos artigos 7.º e 8.º previstos no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP).

A Freguesia de Benfica não tem um Regulamento que discipline a gestão do seu património imobiliário”.

A 16 de fevereiro de 2022, o IHRU, I.P. enviou o seguinte email à EMRP, a solicitar os seguintes esclarecimentos:

“Pelo presente vimos colocar uma questão relativa à aquisição de imóveis no âmbito das medidas PRR:

A. No caso de soluções habitacionais concretizadas através de aquisição de imóveis prontos a habitar ou aquisição e posterior reabilitação de imóveis, o Decreto-Lei nº 37/2018, de 4 de junho, no seu artigo 50º, define o valor de referência para esse financiamento:

Artigo 50.º

Valor de referência no financiamento à aquisição

1 - O valor de referência para o cálculo do montante das comparticipações à aquisição de frações e prédios habitacionais é o produto das respetivas áreas brutas privativas pelo último valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares novos (euro), por concelho, divulgada pelo INE, I. P.



2 - O valor de referência indicado no número anterior é igualmente o aplicável no caso de uma solução conjugada de aquisição e reabilitação de frações ou prédios, neste caso deduzido do valor dos encargos estimados para a respetiva reabilitação.

B. Por outro lado, o ponto 2.4. Despesas com aquisição de Imóveis e terrenos da OT nº3 da EMRP estabelece que o limite de valor financiável “..deve estar suportado por uma metodologia de avaliação efetuada por perito avaliador imobiliário que demonstre o custo de mercado...”.

C. Resultam, assim, duas metodologias de apuramento do valor financiável, ambas suportadas em referenciais de mercado, que poderão chegar a valores diferentes.

D. Não podendo o IHRU abandonar a referência prevista na lei, coloca-se assim a questão de saber se a metodologia prevista no referido Decreto-Lei nº 37/2018 é considerada bastante pela EMRP ou se entendem que são de aplicar as duas metodologias conjugadas.

E. Caso entendam haver lugar à aplicação das duas metodologias, serão de excecionar os casos de aquisição de imóveis no exercício de direitos legais de preferência (em especial, pelos municípios), em que apenas se torna exequível a aplicação do limite previsto no D.L. n.º 37/2018.

Solicita-se assim, a essa Estrutura de Missão com a máxima brevidade, a posição sobre as questões colocadas, designadamente as vertidas nos pontos D e E.”

Em resposta a EMRP, através do email datado de 23 de fevereiro de 2022, informou o IHRU, I.P. do seguinte:

“Relativamente à questão colocada, informamos que no âmbito do investimento CO2-i01 ficou previsto no anexo à Decisão Executiva do Conselho que as estratégias locais de habitação apresentadas pelos municípios identificariam todas as necessidades elegíveis no âmbito deste programa, conforme o especificado no Decreto-Lei n.º 37/2018 de 4 de junho. Assim sendo, e porque a metodologia prevista no cit. DL nº 37/2018, também nos parece compatível com a demonstração do custo de mercado e o racional para o seu apuramento previsto na nossa Orientação Técnica, entendemos ser bastante a aplicação da metodologia de avaliação previsto no artigo 50.º do referido Decreto-Lei n.º 37/2018 de 4 de junho”.

Para o efeito, procede-se ao envio, como evidência, da correspondência suprarreferida.

4. ALGUMAS OBSERVAÇÕES À DIMENSÃO DO CONTROLO

A prevenção, deteção, correção e monitorização são pilares essenciais para garantir a boa execução do PRR, promovendo a sua boa gestão e protegendo os interesses financeiros da UE e Nacionais.

Como entidade responsável pela gestão, execução e acompanhamento dos investimentos PRR, o IHRU, I.P. implementou um conjunto de procedimentos e ações de controlo, que fazem parte do seu Sistema de Gestão e Controlo Interno (SGCI), de forma a prevenir, detetar, corrigir e monitorizar potenciais situações de fraude, de corrupção, de conflitos de interesses e de duplo financiamento.



A prevenção constitui a principal linha de defesa de qualquer instituição e organismo, para acautelar o surgimento de situações de fraude e corrupção, funcionando complementarmente como uma forma dissuasora de comportamentos.

Assim, o IHRU, I.P. procurou sensibilizar os seus beneficiários para estas temáticas, através da divulgação de Instruções Técnicas, que pretendem ser um instrumento útil e prático de apoio técnico dirigido aos Beneficiários Finais (BF), para a gestão dos riscos de fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento, contribuindo para a eficácia e eficiência na aplicação e execução dos investimentos PRR. Simultaneamente, as Instruções Técnicas são uma forma de sensibilização de todos os envolvidos (Entidades Beneficiárias, dirigentes, colaboradores, fornecedores, entre outros) para o flagelo da Fraude e Corrupção na gestão de dinheiros públicos e das suas nefastas consequências.

Considerando a relevância destes instrumentos, para as temáticas abordadas no ponto 4 do Relato de Auditoria “*Algumas Observações à dimensão do Controlo*”, procede-se ao envio das seguintes Instruções Técnicas, bem como da sua divulgação pelos Beneficiários dos Investimentos RE-C02-i01 e RE-C02-i02:

- 4.1. Instrução Técnica PRR n.º 02/2023 - Gestão do Risco de Fraude e Corrupção
- 4.2. Email_Comunicação BF_Prog1DT_IT_PRRn 2 2023
- 4.3. Email_Comunicação BF_BNAUT_IT_PRRn 2 2023
- 4.4. Instrução Técnica PRR n.º 1/2023 - Mitigação do Risco de Conflito de Interesses
- 4.5. ComunicaçãoBF_IT_PRRn1_2023_i01
- 4.6. ComunicaçãoBF_IT_PRR nº1_2023-i02

Simultaneamente, as referidas Instruções Técnicas podem ser consultadas no Portal da Habitação em: [PRR Instruções Técnicas - Portal da Habitação](#).

No que concerne à “dimensão do controlo”, nomeadamente a criação de SGCI orientado para a prevenção, deteção, monitorização de irregularidades, acautelando potenciais situações de duplicação de ajudas, de conflitos de interesses, de fraude e de corrupção destacam-se as verificações efetuadas, junto dos beneficiários finais dos investimentos PRR, no qual o IHRU, I.P. é Beneficiário Intermediário (BI), existindo essencialmente dois tipos de verificação de gestão: as verificações administrativas e as verificações no local dos Investimentos.

- **Verificações Administrativas no âmbito da temática do conflito de interesses:**

A questão da mitigação do conflito de interesses está subjacente ao longo do trabalho desenvolvido pelo IHRU, I.P..



Conforme referido anteriormente, na Instrução Técnica PRR n.º 1/2023 - Mitigação do Risco de Conflito de Interesses, existe um conjunto de boas práticas e alertas sobre esta temática, destacando-se o ponto referente às *"obrigações em caso de conflito de interesses"*, ou seja, como uma entidade ou pessoa deve agir caso se verifique uma potencial situação de conflito de interesses.

Simultaneamente, a Instrução Técnica mencionada contém um ponto específico para os procedimentos a adotar pelos BF no âmbito do Contratualizado pelo IHRU, I.P. .

A semelhança do que acontece com o IHRU, I.P. enquanto BI, os BF no âmbito do contratualizado com o IHRU, I.P. têm de subscrever a Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses (DICI), em anexo à referida Instrução Técnica.

Assim, as DICI têm de ser subscritas por todos os envolvidos na execução das operações PRR (colaboradores, dirigentes e demais intervenientes), por candidatura, identificando o respetivo investimento.

Se o número de candidaturas for muito elevado, podem optar por subscrever uma DICI anualmente, por Investimento, até finalizar o processo de financiamento.

As DICI subscritas pelos intervenientes têm de ser arquivadas no respetivo processo de candidatura, podendo as mesmas ser requeridas em qualquer momento pelo IHRU, I.P., ou por qualquer outra entidade de auditoria e controlo (nacional ou comunitária).

Assim, além de ter existido uma preocupação do IHRU, I.P. com a subscrição das DICI, quer a nível interno, quer a nível dos próprios BF, também existiu a necessidade de se definir os procedimentos que os BF devem cumprir sobre esta temática, como é o exemplo do seu arquivo, renovação e a existência de uma minuta de Declaração de Existência de Conflito de Interesses, de forma a salvaguardar eventuais situações de Conflito de Interesses.

No âmbito das Verificações ao Local é sempre analisado o respetivo dossiê de investimento, incluindo a verificação da subscrição das DICI e a sua conformidade com procedimento definido.

Considerando a importância da temática do conflito de interesses, sempre que um BF é notificado no âmbito da análise preliminar do risco do SCI (fase inicial das Verificações ao Local) é também enviado o modelo da DICI. A título exemplificativo, procede-se ao envio da notificação enviada ao Município de Amarante (4.7. *Not_AnálisePrel.SCI_BF*).

Em relação ao facto *"de faltarem, para a maior parte dos investimentos ... a subscrição pelos BF das declarações de inexistência de conflito de interesses relativas às operações"*, cumpre-nos informar que



esse procedimento é sempre assegurado aquando da Verificação ao Local dos Investimentos, sendo ainda solicitado no âmbito de outras análises e ações de controlo.

No que respeita ao Município de Coimbra, aquando da análise preliminar do risco do SCI, foi solicitado o envio das evidências da subscrição das DICl, tendo a entidade procedido ao respetivo envio referente à candidatura 62730, o que, salvo melhor opinião, evidencia o cumprimento do procedimento definido, apesar de não ser relativo à candidatura objeto da presente auditoria.

Em relação ao Município de Setúbal foi enviada a DICl do Diretor Municipal, sendo a mesma subscrita para os dois investimentos: Aviso N.º 01/CO2-i01/2021 Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e Aviso N.º 2/CO2-i02/2021 Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

De realçar que aquando da Verificação ao Local será verificada a subscrição das DICl pelos demais intervenientes.

No Município de Matosinhos constata-se a subscrição das DICl por investimento. Considerando o número substancial de DICl constantes no dossiê de investimento, procede-se ao envio de alguns exemplos, em anexo, ao presente contraditório.

Em relação à Junta de Freguesia de Benfica, verifica-se a subscrição da DICl, em março de 2024, contudo a mesma não se encontra conforme. Nestas situações, após a aprovação da Relatório Preliminar é recomendado ao BF que proceda à sua correção.

No que respeita à Junta de Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede do Sádão, constata-se a subscrição de DICl referentes à candidatura objeto da amostra. Ressalva-se que um dos intervenientes, apesar de ter preenchido a DICl não procedeu à sua assinatura, facto que será relevado em sede de recomendações, no âmbito da análise preliminar ao SCI do BF.

Considerando que a Junta de Freguesia de Mazedo e Côrtes ainda não foi objeto de análise preliminar ao SCI, ainda não foi verificada esta questão, contudo o procedimento é aplicado de igual forma, quanto à obrigatoriedade de subscrição das DICl.

Evidências em anexo:

Ponto 4.8 – DICl

- Coimbra
 - *DICl_António_signed.pdf*
 - *DICl_IS_signed.pdf*
 - *DICl_Marcelo_signed.pdf*
 - *DICl_Presidente_signed.pdf*



Financiado pela
União Europeia
NextGenerationEU



- JFAzinheiraBarros
 - Presidente
 - Secretária
 - Tesoureiro
- JFBenfica
 - DICI
- Matosinhos
 - DICI_Domingos
 - DICI_Dulce
 - DICI_GONÇALO
 - DICI_Sara
 - DICI_Silvina
- Setúbal
 - DICI

As fichas de verificação do risco de conflito de interesses, constituem um dos anexos do Relatório da Verificação ao Local (*Anexo V – Verificação o Risco de Conflito de Interesses*), pelo que é preenchido, após a verificação do dossiê de investimento do BF e da análise dos respetivos *itens* constantes do referido anexo, conforme melhor evidenciado na Norma Interna PRR n.º 1/2023 - Procedimentos de Verificação no Local dos Investimentos - 2.ª Edição (4.9. NI_PRR n.º 1_2023_2.ªED).

Além das verificações administrativas e no local, o IHRU, I.P. utiliza o *Arachne* como um instrumento de trabalho ao longo das verificações e análises realizadas, procedendo nessa ferramenta, à identificação dos colaboradores, às empresas associadas e aos potenciais riscos inerentes, nomeadamente no âmbito dos Investimentos PRR.

Para o efeito, foi enviado, na fase de planeamento e execução da presente auditoria algumas das análises efetuadas, a candidaturas objeto da amostra.

Neste sentido, importa salientar que o IHRU, I.P. sempre procurou robustecer o seu SGCI, tendo iniciado o seu procedimento pela verificação quanto à existência da subscrição das DICI dos envolvidos nos investimentos, e evoluído para a utilização da ferramenta *Arachne* o IHRU, I.P. assim que foi possível a sua subscrição e utilização gradual.

- **Verificações Administrativas no âmbito da temática do Duplo Financiamento:**





O procedimento utilizado relativo à temática do Duplo Financiamento, encontra-se definido na Norma Interna PRR n.º 5/2023 – Prevenção do Duplo Financiamento - 2.ª Edição (4.10. Norma Interna PRR n.º 5_2023_ Prevenção Duplo Financiamento).

A aplicação do questionário de duplo financiamento é apenas um dos mecanismos utilizados no âmbito desta temática, existindo a realização de um conjunto de ações de controlo específicas no que respeita à prevenção, deteção e correção de situações de duplo financiamento, nomeadamente através de verificações administrativas e de verificações no local dos investimentos.

De acordo com o procedimento instituído no SGCI do IHRU, I.P., as análises de risco de duplo financiamento, no âmbito do PRR, são efetuadas através de um controlo cruzado sistemático, utilizando para o efeito a informação da base de dados do IHRU, I.P. relativa às candidaturas PRR, com os dados do PT 2020, a base de dados PT 2030 e a base de dados do Kohesio.

Tendo em conta a informação disponibilizada pela Comissão Europeia, a plataforma «Kohesio» é uma base de dados geral que dá acesso fácil e transparente a informação atualizada sobre mais de 1,5 milhões de projetos nos 27 Estados-Membros financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo Social Europeu (FSE) desde 2014 e a cerca de 500 000 beneficiários.

Com base na análise realizada pelo IHRU, I.P. aos dados suprarreferidos, conclui-se pela existência ou inexistência de situações que suscitem dúvidas de duplo financiamento. Sempre que existam dúvidas em relação a alguma das candidaturas submetidas no âmbito do PRR, o IHRU, I.P. solicita os devidos esclarecimentos ao BF.

A respeito do procedimento adotado pelo IHRU, I.P. respeitante à mitigação do risco do duplo financiamento, importa salientar que no Relatório Final de Auditoria PT-Q1-2024-M/T - PT-C[C02] I[i05]-T[2.20], os próprios auditores da DG-ECFIN (Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia), destacaram *“The auditors would like to highlight the following processes/procedures of the Coordinating body / Body(ies) implementing reforms and investments / Final recipients, as good practices: (...) Thorough double funding checks being performed by IHRU in consultation to the PT 2020, PT 2023 and Kohesio databases, including detailed explanation for overlapping projects”* (estão a ser realizadas verificações completas de duplo financiamento pelo IHRU em consulta às bases de dados PT 2020, PT 2023 e Kohesio, incluindo explicações detalhadas para projetos sobrepostos).



Por último, importa destacar as análises enviadas na fase de planeamento e execução da presente auditoria, no qual se incluem candidaturas objeto da amostra.

- **Verificações no Local dos Investimentos:**

Ao longo da execução dos investimentos PRR, do qual o IHRU, I.P. é BI, tem sido uma preocupação constante a implementação de boas práticas e mecanismos de combate à Fraude e à Corrupção.

Para o efeito, encontram-se previstas as verificações no local dos investimentos aos Beneficiários Finais (BF), cujo objetivo é atestar a conformidade dos procedimentos com a legislação nacional e comunitária aplicável e as orientações técnicas emanadas pela EMRP.

De realçar que o procedimento relativo às verificações no Local se encontra definido na Norma Interna PRR n.º 1/2023 - Procedimentos de Verificação no Local dos Investimentos.

As verificações no local dos investimentos são constituídas por quatro etapas essenciais: análise preliminar do Sistema de Controlo Interno do Beneficiário, plano de ação de verificações no local, execução da verificação no local e relatório da verificação ao local.

Constituindo a análise preliminar do risco do SCI do Beneficiário, a primeira etapa das Verificações no Local, o objetivo é apurar o nível de risco associado ao SCI dos BF. Para o efeito, o Gabinete de Auditoria Interna do IHRU, I.P. procede à notificação do BF com o pedido de preenchimento do questionário para a autoavaliação do risco do seu SCI. As respostas ao questionário permitem realizar o *Scoring* Preliminar do Risco do SCI do Beneficiário Final, que culminará num Relatório Preliminar de avaliação do Risco do SCI do BF.

Os dados e conclusões constantes do Relatório Preliminar de avaliação do Risco do SCI do BF, serão refletidos na elaboração do Plano de Ação de Verificações no Local, funcionando ainda, como trabalho preparatório à execução da própria Verificação no Local a realizar pelo IHRU, I.P..

Nesta senda, o IHRU, I.P. procede à avaliação do SCI dos seus BF, tendo enviado aquando da fase de planeamento e execução, da presente auditoria, evidências dos relatórios existentes sobre esta temática, sem prejuízo de ser efetuado este controlo a todos os BF do PRR.

- **Procedimentos no âmbito do preenchimento da ficha de verificação de procedimentos de contratação pública**

Em relação à observação efetuada no item 242 do Relato *"Para a maior parte das operações em análise, os BI não comprovaram o preenchimento da ficha de verificação de procedimentos de contratação pública nos casos em que já tinham sido celebrados contratos", (...)* *"Apenas assim não*



foi no investimento relativo ao ... à construção de 19 alojamentos urgentes e temporários a levar a cabo pela Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sátão (BI, IHRU)", cumpre-nos evidenciar o procedimento definido.

De acordo com o Instrução Técnica n.º 1 - Guia para a Contratação Pública³, existe um ponto específico dedicado à "Obrigação do Beneficiário – Preenchimento das Fichas de Verificação", no qual se encontra definido o procedimento a aplicar a todos os BF do PRR, conforme evidência enviada em anexo "4.11 IT_01_2022_GuiaContrataçãoPública_IHRU".

Sem prejuízo da importância de cada um dos pontos definidos no referido documento, em suma, depois de terminada a fase de formação e antes da apresentação da primeira despesa relativa ao contrato em causa, as entidades beneficiárias, para efeitos de verificação do cumprimento dos procedimentos de contratação pública, têm de remeter ao IHRU, I.P., a Parte I da "Ficha de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública", devidamente assinada.

Assim, não existe qualquer tipo de pagamento (com exceção do adiantamento), sem o envio da referido na Parte I da "Ficha de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública" assinada.

Além disso, os BF têm de preencher e arquivar no dossiê de investimento a Parte II e III da "Ficha de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública", com a respetiva documentação de suporte, podendo o IHRU, I.P. ou outras entidades de auditoria e controlo, solicitar a qualquer momento o seu envio.

³Instrução Técnica n.º 1 - Guia para a Contratação Pública, disponível, no Portal da Habitação em: [PRR Instruções Técnicas - Portal da Habitação](#).



De: ISS-Secretariado-Presidente <ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt>
Enviado: 29 de abril de 2025 12:25
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA (P/21/2025/GAQGR)
Anexos: RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf; EMRP_Cover note_3.2.pdf; Relatório Radar Social 31.03_ISS.IP.pdf

Categorias: LIDA - 2025

Exmos. Senhores,

Encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo deste Instituto, no decurso do v/ mail, de 09.04.2025, relativo ao Processo n.º 9/2024 - Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local, de enviar a pronúncia deste Instituto, no âmbito do exercício do contraditório, nos termos que abaixo se expõem:

Na Pág. 102:

Relativamente ao Ponto 3.2.3 e Caixa 3 (C3.Respostas Sociais):

No âmbito da medida *Radar Social* perspectiva-se o incumprimento da meta PRR definida para a constituição, até ao 4ºT de 2024, de 278 equipas de intervenção social em concelhos de Portugal continental, tendo havido municípios que não manifestaram interesse ou desistiram das candidaturas.

Somos a remeter em anexo, as evidências relativas ao cumprimento da Meta 3.2., nomeadamente:

- Relatório Radar Social _ ISS, I.P;
- Cover note 3.2_EMRP.

Com os nossos cumprimentos,



PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO RELATIVO À META
3.2 RADAR SOCIAL- CRIAÇÃO DE EQUIPAS PARA O
PROJETO PILOTO

31 DE MARÇO DE 2025

ÍNDICE

1. NOTA INTRODUTÓRIA	3
2. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA	5
3. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO DA MEDIDA	7
4. META A 3.2 – CRIAÇÃO DE EQUIPAS PARA PROJETO PILOTO	18
5. CONCLUSÃO	19



1. NOTA INTRODUTÓRIA

A componente C3 – Respostas Sociais, do PRR coloca o seu enfoque em desafios estruturais da política social, promovendo o reforço e o alargamento da rede de respostas sociais com soluções e projetos inovadores para populações/territórios desfavorecidos. Portugal, confronta-se com a necessidade urgente de responder a fenómenos persistentes como as situações de exclusão social, pobreza e vulnerabilidade dos agregados familiares face à dificuldade na conciliação da vida pessoal e familiar com a vida profissional, com impactos significativos na condição de vida dos idosos, pessoas com deficiência e crianças e jovens.

Neste contexto, é imprescindível que a sociedade se torne cada vez mais igualitária, justa e solidária e neste sentido dever-se-á apostar na redução das desigualdades, privilegiar os grupos mais vulneráveis e prevenir a incidência de situações de pobreza através da promoção do acesso de todos os cidadãos a serviços e estabelecimentos de apoio social.

A “Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais” constitui-se como um fator determinante para o bem-estar e a melhoria das condições de vida dos cidadãos e das famílias, que irá dar resposta às necessidades mais prementes das populações e dos territórios.

Enquadrado na componente C03 – Respostas Sociais, do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) - C03-i01-m03, surge o Programa Radar Social - Criação de equipas para projeto piloto, que pretende testar, a nível nacional, um modelo, próximo, proativo e inovador, de apoio social, materializado na criação de equipas temporárias, em Portugal continental, uma ou mais por concelho, em conformidade com a dimensão do território e consequente abrangência da intervenção.

Os Beneficiários Finais são as Câmaras Municipais, enquanto pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações.

Este Programa permite testar uma interligação com a Rede Social existente, numa perspetiva de complementaridade, reajustamento e revitalização, do papel dos parceiros sociais, reafirmando igualmente a importância dos mecanismos de atualização periódica dos instrumentos de planeamento da Rede Social (Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Ação) e a sua divulgação.

O carácter inovador deste projeto, consiste na implementação de um sistema de georreferenciação que permite às equipas técnicas efetuar a sinalização, avaliação e respetivo encaminhamento de pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade social, incluindo



as pessoas em situação de risco de pobreza, exclusão social ou discriminação nas suas múltiplas dimensões.

A metodologia de trabalho destas equipas assenta na testagem de mecanismos de identificação, mapeamento e ativação de respostas e maximização de recursos envolvendo as diferentes parcerias dos territórios.

O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), na qualidade de Beneficiário Intermediário, constitui-se como a entidade responsável pelo acompanhamento da execução deste Programa, tomando as medidas que se revelem necessárias para assegurar o cumprimento da meta Radar Social definida no contrato estabelecido com a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» e comprovar o cumprimento integral e pleno da meta incluída no Grupo A, considerada pela Comissão Europeia para efeitos da avaliação do 7º desembolso do apoio ao PRR.

Para o efeito, com o presente relatório, pretende-se demonstrar o cumprimento da meta – 3.2 – RE-C03-i01 Criação de Equipas de Intervenção Social (Radar Social) cuja conclusão se encontra prevista para o 4º trimestre de 2024, incluída no CID e Anexo I do Acordo Operacional (Grupo A do Contrato entre a EMRP e o ISS, I.P).”

QUADRO 1 -Meta Radar Social

387	Tipologia	Meta	
Constituição das equipas de intervenção social (Radar Social)	Indicadores quantitativos	Unidade	Nº
		Objetivo	278
	Prazo	4T-2024	
	Fonte/Metodologia	Instituto da Segurança Social, IP; Gabinete de Estratégia e Planeamento; Recomendações Técnicas para os Equipamentos Sociais; Legislação das Respostas Sociais;	
	Reporte e implementação	Instituto da Segurança Social, IP	
	Mecanismo de verificação	Relatórios de execução e funcionamento	

Fonte: Contrato entre a EMRP e o ISS, I.P.



2. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA

O ISS, I.P. promoveu a abertura de Aviso, para apresentação de candidaturas à medida Radar Social- Criação de equipas para projeto piloto através do [Aviso N.º 07/C03-i01/2023](#), no qual se obteve como resultado a criação de equipas do Projeto Radar Social, em 269 municípios.

No decurso da fase de execução, constatou-se que as equipas técnicas dos projetos inseridos em territórios que registavam um peso elevado de população residente, se revelavam insuficientes para fazer face à diversidade, complexidade e concentração de situações de vulnerabilidade social.

Assim sendo, nos territórios com população residente superior a 100.000 habitantes, que abrangem sobretudo os concelhos integrados nas duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, foi aberta a possibilidade de as entidades submeterem um Pedido de Alteração para criação de uma nova equipa, tendo resultado um reforço de 16 equipas.

Posteriormente, não tendo sido concretizada a Meta, para os 14 municípios que não aderiram à fase inicial do projeto, entretanto, repensaram a sua posição e começaram a surgir manifestações de interesse por parte destes, pelo que o ISS, IP procedeu à abertura do [Aviso n.º 13/C03-i01/2025](#), que decorreu entre 28 de janeiro e 21 de fevereiro de 2025, tendo neste âmbito sido submetidas mais 4 candidaturas.

Ao abrigo do Programa Radar Social encontram-se constituídos 265 projetos, correspondendo a 282 equipas, com a seguinte representação distrital:

QUADRO 3-REPRESENTAÇÃO DISTRITAL DAS EQUIPAS RADAR SOCIAL

Distrito	Número de Equipas
Aveiro	18
Beja	13
Braga	18
Bragança	12
Castelo Branco	11
Coimbra	18
Évora	14
Faro	16
Guarda	14
Leiria	17
Lisboa	15
Portalegre	15
Porto	19



Santarém	21
Setúbal	12
Viana do Castelo	10
Vila Real	14
Viseu	25
TOTAL	282

Durante este período e no sentido de ir junto dos municípios para esclarecer a implementação da medida o ISS, IP realizou um roadshow com as Equipas técnicas do Programa Radar Social dos municípios, com o objetivo de divulgar a aplicação das novas funcionalidades do SI C03/RS PRR que permitem a submissão do formulário eletrónico de execução física, através do qual é efetuada a apresentação dos instrumentos de planeamento da Rede Social. Foram igualmente fornecidas orientações sobre a submissão de Pedido de Alteração à Decisão de Aprovação e Sistema de sinalização de situações de vulnerabilidade.

O desenvolvimento das 6 sessões de trabalho decorreram no período compreendido entre 09 e 23 de julho de 2024, em locais selecionados (Lisboa, Pombal, Covilhã, Porto, Évora e Faro) com capacidade para acomodar as várias equipas técnicas e estrategicamente situados em locais com acessibilidade.

QUADRO 2-SESSÕES INFORMATIVAS

DATA	HORÁRIO	LOCAL	MUNICÍPIO/DISTRITO
9 de julho	10:30	Lisboa Auditório ISS, IP Rua Laura Alves nº 7 - Lisboa	Lisboa Santarém Setúbal
10 de julho	14:30	Pombal Teatro Cine Pombal Praça Manuel Henriques Júnior Pombal	Aveiro Coimbra Leiria
12 de julho	10:30	Covilhã Auditório Municipal da Covilhã Rua do Castelo Covilhã	Castelo Branco Guarda Viseu
17 de julho	10:30	Porto Fundação Engº António de Almeida Rua Tenente Valadim 325 – Porto	Braga Bragança Porto Vila Real Viana do Castelo
19 de julho	14:30	Évora Auditório da DGESTE Rua Ferragial do Poço Novo nº 22 Évora	Beja Évora Portalegre
23 de julho	10:30	Faro Auditório do Cdist de Faro Rua Pintor Carlos Porfírio nº 35 Faro	Faro



3. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO DA MEDIDA

O Programa Radar Social, inspirado no modelo testado no município de Lisboa a partir de 2019, visa a sinalização da população com 65 ou mais anos, que apresenta ou corre risco de vir a apresentar sinais de isolamento social ou solidão não desejada, procurando dar uma resposta integrada, de proximidade e célere nos casos em que as sinalizações requerem intervenção urgente. Este projeto, destacou-se pela multidisciplinaridade das equipas, pelo trabalho em rede, garantindo uma visão holística e de corresponsabilização dos vários atores, na análise dos problemas e na busca de respostas diferenciadas para responder às expectativas, necessidades e potencialidades desta população. A construção da plataforma tecnológica efetuada pela Unidade de Missão da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que se baseia na centralização da informação inerente às sinalizações do público-alvo, de modo que possa ser consultada, atualizada e utilizada pela rede de parceiros, ditou o sucesso desta iniciativa.

O Programa Radar Social- Criação de Equipas para Projeto Piloto, lançado através do [Aviso N.º 07/C03-I01/2023](#), pretende-se agora alargar a outros Municípios, alargando o seu âmbito de atuação às pessoas, famílias ou grupos em situação e vulnerabilidade social, incluindo as pessoas em situação de risco de pobreza, exclusão social ou discriminação nas suas múltiplas dimensões.

As equipas técnicas afetas ao Programa são detentoras de formação académica distinta e complementar, nas áreas do serviço social, educação social, sociologia, psicologia, economia, gestão, estatística e planeamento. Todavia, podem ser afetas outras áreas de formação, desde que devidamente fundamentadas e em situações excecionais.

Estas equipas constam no mapa de pessoal da Câmara Municipal e exercem a sua atividade funcional em regime de exclusividade nas estruturas operacionais da Rede Social. Estas enquanto modelo de organização e de trabalho articulado e de parceria, tem por base uma metodologia de análise conjunta dos problemas e da rentabilização dos recursos existentes, atuando em grande proximidade e articulação com as instituições que compõem a rede de parcerias locais.

De acordo com o cronograma temporal, estão previstas duas fases de intervenção distintas: a primeira tem a duração máxima de 3 meses e a segunda 24 meses.

Na primeira fase de intervenção, pretende-se que as equipas técnicas procedam à atualização dos instrumentos de planeamento da Rede Social: Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e o Plano de Ação.

Pretende-se a atualização dos instrumentos de planeamento da Rede Social, designadamente:





- Diagnóstico Social é um instrumento dinâmico sujeito a atualização periódica, resultante da participação dos diferentes parceiros, que permite o conhecimento e a compreensão da realidade social através da identificação das necessidades, da deteção dos problemas prioritários e respetiva causalidade, bem como dos recursos, potencialidades e constrangimentos locais.

- Plano de Desenvolvimento Social (PDS) consiste na definição de um plano estratégico para 3/5 anos no qual se definem as estratégias de intervenção, bem como os objetivos a alcançar. São instrumentos de definição conjunta e contratualizada de objetivos prioritários, servindo de enquadramento às intervenções para a promoção do desenvolvimento social local.

Após a elaboração dos instrumentos infra referidos, e com base nestes é necessário proceder à elaboração de um documento de planeamento, denominado por plano de ação da Rede Social. Este documento é composto pela identificação dos projetos e intervenções previstos para um determinado período temporal.

O Plano de Ação incorpora as atividades que irão desenvolver no âmbito do Programa Radar Social, devidamente discriminadas, com metas e respetivos indicadores.

Nesta fase as equipas devem ainda mapear os recursos, regionais e locais, em estreita articulação com as cartas sociais municipais, de forma a garantir maior eficácia das respostas e melhor coordenação das intervenções ao nível dos concelhos e das freguesias.

Na 2ª Fase de intervenção, pretende-se:

- Implementar um sistema integrado de georreferenciação social de âmbito municipal que identifique, pessoas, famílias e grupos, em situação de vulnerabilidade social e/ou em risco de pobreza e exclusão social. Este sistema deve ser operacionalizado em articulação com a rede de parcerias locais, recolhendo as devidas autorizações que cumpram o RGPD e para eventual disponibilização dos dados pessoais para as Entidades Parceiras.
- Promover e georreferenciar recursos, respostas e soluções, a nível local/regional, promovendo a participação e sustentabilidade das comunidades.
- Executar o Plano de Ação identificado na Fase do projeto, devendo ter como referência as atividades descritas no anexo IV dos respetivos avisos, a saber:

- 1 Referenciação em contexto de vida, da pessoa ou a família em situação de vulnerabilidade social, esta referenciação consiste na identificação e despiste da situação de vulnerabilidade, por um técnico do Radar Social.
- 2 Realização da avaliação social preliminar e prospetiva da situação sociofamiliar, registando o seu resultado no sistema integrado de georreferenciação, consiste na



- análise da situação de uma pessoa, família ou grupo em vulnerabilidade social, identificando os seus problemas fragilidades, bem como as suas potencialidades e capacidades de superação.
- 3 Informação/orientação da pessoa ou família, assegurando o seu encaminhamento para a rede dos serviços de atendimento e acompanhamento social ou dos parceiros da Rede Social, mediante a ativação do sistema integrado de referênciação, cuja estrutura foi concebida pelo ISS, I.P e desenvolvida pelo II, I.P., sendo esta a ferramenta para a sistematização e registo das sinalizações, acompanhamento e encaminhamento efetuado pelas equipas técnicas do Radar Social.
 - 4 Ativação direta da rede de recursos locais da Rede Social local, sempre que da referênciação resultar a necessidade de uma intervenção social emergencial.

As atividades 1, 2 e 3, são operacionalizadas no SI de Georreferenciação, através do qual as equipas técnicas iniciam o processo de sinalização, avaliação e encaminhamento das situações de vulnerabilidade social, para os recursos, respostas e soluções a nível local/ regional.

As entidades são posteriormente notificadas da decisão pelo ISS, IP, que em caso do parecer ser favorável, poderão passar à etapa seguinte, que consiste em solicitar o acesso à aplicação Radar Social, devendo para o efeito remeter o [Formulário de Acesso e o Termo de Responsabilidade](#) e para o correio eletrónico ISS-SegurancaDados-RadarSocial@seg-social.pt, para validação da conformidade e respetiva parametrização no sistema.

O acesso à Aplicação Radar Social deve assegurar e salvaguardar a segurança e confidencialidade dos dados pessoais ou de matérias sujeitas a sigilo, tendo sido criada uma minuta do acordo de tratamento e proteção de dados pessoais que foi estabelecido entre o ISS, IP, o II, IP e os Municípios.

Deste modo, para que as equipas técnicas possam aceder à aplicação Radar Social deve ocorrer previamente a outorga do [Acordo tripartido de tratamento e proteção de dados pessoais](#), pelos representantes legais das entidades supra citadas.

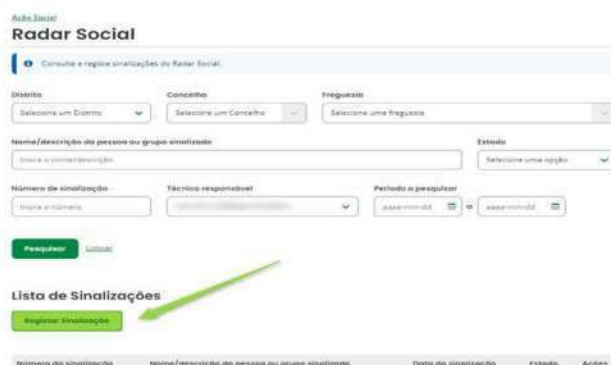
Aplicação Radar Social: Sistema de Georreferenciação (Sinalização Social)

Deste modo ao aceder ao link: [HTTPS://APP.SEG-SOCIAL.PT/PTSS/](https://app.seg-social.pt/ptss/) e após login com sucesso na Segurança Social Direta, o Técnico da Equipa RADAR SOCIAL é redirecionado para o ecrã infra:



O processo de sinalização de uma situação no âmbito do Radar Social, compreende duas fases distintas:

- A 1ª fase (registo da sinalização) consiste no preenchimento de um conjunto de dados mínimos sobre a(s) pessoa(s), família ou grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade social.



- A 2ª fase (avaliação da sinalização) inicia-se com a deslocação do técnico ao local da sinalização com o objetivo de avaliar/validar os requisitos para a atuação, caso se confirme a necessidade de atuação e após recolha do consentimento, através do preenchimento do formulário [Declaração de Consentimento Informado](#), prossegue com o registo da atuação e encaminhamentos:

Avaliar os requisitos da sinalização

0 Avalie se os requisitos necessários estão presentes para avançar com a sinalização. Se não estiverem, proceda ao seu encerramento.

Campo obrigatório*

Data de contacto*

aaaa-mm-dd

Indique a evolução dos requisitos da sinalização*

☐ **Prosseguir com a sinalização**
A sinalização só deve prosseguir se for recolhido o consentimento para a atuação da equipa do Radar Social.

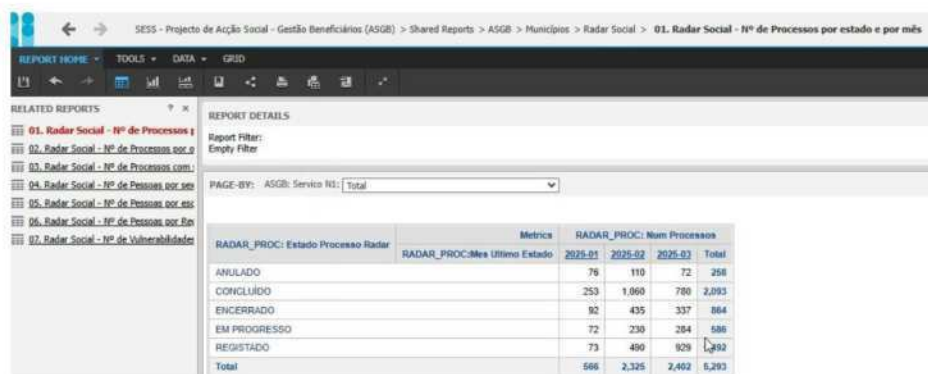
☐ **Encerrar a sinalização**
A sinalização deve ser encerrada se não estiverem reunidas as condições para prosseguir com a atuação da equipa do Radar Social.

FLUXOGRAMA PROCESSO DE GEORREFERENCIAÇÃO RADAR SOCIAL





O Programa Radar Social encontra-se inserido no SESS- Sistema de Estatísticas da Segurança Social, tornando assim possível ao ISS, I.P. efetuar a monitorização do número de Processos Radar Social, podendo consultar o estado dos registos efetuados por mês, conforme o demonstrado pelo print infra:



RADAR_PROC: Estado Processo Radar		RADAR_PROC: Num Processos			
RADAR_PROC: Mes Ultimo Estado		2025-01	2025-02	2025-03	Total
ANULADO		76	110	72	258
CONCLUÍDO		253	1,060	780	2,093
ENCERRADO		92	435	337	864
EM PROGRESSO		72	230	264	566
REGISTADO		73	490	929	1,492
Total		566	2,325	2,462	5,293

A informação presente no quadro superior, foi extraída no dia 21/03/2025, e demonstra que nessa data já haviam sido monitorizados 5.293 processos.

Os Municípios com equipas Radar Social também podem aceder ao SESS- Sistema de Estatísticas da Segurança Social, no entanto estes apenas têm acesso à informação relativa aos seus dados.

Monitorização e controlo do Registo de Execução Física dos Projetos Radar Social

Para efeitos de monitorização do Programa Radar Social o ISS, I.P. desenvolveu um sistema de informação, designado por SI C03 RS/PRR, no qual se encontra alojada toda a informação relativa à vida útil do projeto, desde a sua submissão, aprovação e encerramento.

Assim, após aprovação das candidaturas e constituição das mesmas, com a submissão dos Termos de Aceitação, os Municípios podem iniciar os procedimentos de registo da Informação de Execução Física do Programa Radar Social.

Para o efeito, os Municípios acedem ao SI C03 RS/PRR e na ficha da ficha da operação, e em Dados de Execução, efetuam o respetivo registo da execução física, de acordo com o print infra:

Ficha da Operação

Endereço:	Código Comercial:	87-038-451-3000				
Código Unifamiliar:	Valor:	Com Fatura de Início de Obra e no 1.º lote do Edital				
Modelo:	Data de Início:	14-10-2024				
Temática da Operação:	Data de Fim:	31-03-2025				
Dados da Submissão:						
Dados Constituintes Dados Execução Dados do Regime						
Dados de Execução Física ✓ Continuar com a execução Adaptar informações de Execução Física						
Informação de Início/Realização <table border="1"> <thead> <tr> <th>Dados de Início Constituintes</th> <th>Dados de Início Aprovados</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>14-10-2024</td> <td>14-10-2024</td> </tr> </tbody> </table>			Dados de Início Constituintes	Dados de Início Aprovados	14-10-2024	14-10-2024
Dados de Início Constituintes	Dados de Início Aprovados					
14-10-2024	14-10-2024					
Informação de Execução Física <table border="1"> <thead> <tr> <th>Dados de Início</th> <th>Dados de Submissão</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Execução Física</td> <td>13-03-2025</td> </tr> </tbody> </table>			Dados de Início	Dados de Submissão	Execução Física	13-03-2025
Dados de Início	Dados de Submissão					
Execução Física	13-03-2025					

- ✓ O registo de Execução Física é obrigatório e tem periodicidade mensal;

[illegible]

- ✓ O Registo de Execução Física é composto por 4 separadores, sendo eles: Recursos Humanos; Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Ação; Atividades a Executar no Plano de Ação e Destinatários Finais.

[illegible]

- ✓ **Recursos Humanos:** O Município efetua o registo de cada um dos recursos humanos afetos ao Radar Social, introduzindo para tal, toda a informação respeitante aos mesmos e anexando os seguintes documentos: Contrato; Currículo Vitae, Certificado de habilitações e Declaração de Afetação.
- ✓ No caso dos 16 Municípios em que se verifica a existência de duas equipas, estes, ao registar cada um dos recursos humanos deve proceder à Área de intervenção correspondente.

[illegible]

Documentos de upload obrigatório relativo a cada um dos Técnicos da Equipa:

Documentos		
	Tem	Documento
●	Contratos	Banco CV
●	Contratos	Banco Crediplus
●	Contratos de Habilitación	Banco Citi
●	Contratos de Habilitación con la entidad prestadora	Decretos 2019

✓ **Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Ação:** O Município efetua o upload de cada um dos documentos, e das respectivas atas de aprovação em CLAS.

[illegible]

- ✓ A título de exemplo colocamos o print da capa do Diagnóstico Social, do Município de Chaves:



- ✓ A título de exemplo colocamos o print da capa do Plano de Desenvolvimento Social, do Município de Chaves:





- ✓ A título de exemplo colocamos o print da capa do Plano de Ação, do Município de Chaves:

- ✓ **Atividades a Executar no Plano de Ação:** O Município efetua o registo de cada uma das atividades desenvolvidas, selecionando a atividade de acordo com o AAC, anexo IV.

- ✓ **Destinatários Finais:** Encontra-se em fase de desenvolvimento, sendo que esta informação será transmitida por interoperabilidade entres sistemas de Informação, e o mesmo será posteriormente, comunicado de igual modo com o SGI PRR.

Execução Física

[illegible]



4. META A - 3.2 – CRIAÇÃO DE EQUIPAS PARA PROJETO PILOTO

A comprovação do cumprimento de metas PRR, acordadas previamente com a Comissão Europeia é determinante para Portugal efetuar a submissão de pedidos de pagamento. Assim, perante a verificação dos resultados alcançados a Comissão Europeia desembolsa os montantes atribuídos a Portugal.

O prazo estabelecido para o nosso país alcançar a meta 3.2, referente à criação de 278 equipas de intervenção social nos municípios, foi o 4º trimestre de 2024.

Número sequencial	Medida (reforma Ou investimento)	Marco/ Meta	Designação	Indicadores quantitativos (para as metas)			Calendário indicativo para a conclusão		Responsabilidade de reporte e implementação	Descrição e definição clara de cada marco e meta
				Unidade de medida	Base	Objetivo	Trimestre	Ano		
3.2	RE-C03-I01	Meta	Criação de Equipas de Intervenção Social (Radar Social)	Número	0		4º T	2024	Instituto de Segurança Social, IP	Criação de 278 equipas de intervenção social nos municípios de Portugal continental

O mecanismo de verificação da meta, assenta na elaboração de um documento síntese, que justifica pormenorizadamente como a meta foi alcançada (Vd. Anexo I).



5. Conclusão

Face ao exposto considera-se assim, a Meta 3.2 como cumprida, uma vez que foram respondidos satisfatoriamente todos os pontos do Mecanismo de Verificação, e do Anexo Revisto do Council Implementing Decision (CID).

Data de cumprimento da meta: a meta foi cumprida a 31 de março de 2025.

O presente Relatório foi elaborado pelo Instituto da Segurança Social, I.P., na qualidade de Beneficiário Intermediário.

Nome: Octávio Felix de Oliveira

Assinatura:

**Octávio
Oliveira**

Assinado de forma
digital por Octávio
Oliveira
Dados: 2025.04.08
10:57:06 +01'00'

Cargo: Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.

Data: 31-03-2025



De: [REDACTED]
Enviado: 2 de maio de 2025 15:18
Para: [REDACTED]
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

De: Gabinete Auditoria Interna ACSS <gai@acss.min-saude.pt>
Enviada: 22 de abril de 2025 14:59
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Cc: Conselho Diretivo ACSS <ConselhoDirectivo@acss.min-saude.pt>; Secretariado CD ACSS <cd-acss@acss.min-saude.pt>; José Guerreiro <jguerreiro@acss.min-saude.pt>; Marta Ferreira Aldrabinha <maldrabinha@acss.min-saude.pt>
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exma. Senhora
Dr.ª Helena Fernandes
Auditora-Coordenadora
Departamento de Auditoria IX
Tribunal de Contas,

Relativamente ao assunto em epígrafe, tendo este Instituto sido notificado do Relato do Processo de Auditoria n.º 9/2024-AUDIT, através do v/ email datado de 09.04.2025, cujo teor mereceu a nossa melhor atenção, encarrega-me o Senhor Presidente do Conselho Diretivo, André Trindade, de informar V/ Ex.ª que não dispomos de quaisquer observações a formular sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

Nelson Ferreira

Gabinete de Auditoria Interna
Internal Audit Office



REPÚBLICA
PORTUGUESA | SAÚDE



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal

Tel. Geral: 21 792 58 00

www.acss.min-saude.pt



PENSE ANTES DE IMPRIMIR

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Enviada: 9 de abril de 2025 16:19
Para: Geral ACSS <geral@acss.min-saude.pt>



Cc: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exmo. Senhor

Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.ª citado, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.ª que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:

daix@tcontas.pt

Mais se solicita a V. Ex.ª que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | AUDITOR-COORDENADOR

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX

TRIBUNAL DE CONTAS

Av. da República 65 1050-189 - Lisboa

T: +351 217945147 TM:

E: helenafernandes@tcontas.pt

W: www.tcontas.pt





De: [REDACTED]
Enviado: 2 de maio de 2025 15:18
Para: [REDACTED]
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA
Anexos: RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf

De: Agencia <agencia@adcoesao.pt>
Enviada: 22 de abril de 2025 08:11
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Cc: Claudia Joaquim <Claudia.Joaquim@adcoesao.pt>; Elisabete Quintas <elisabete.quintas@adcoesao.pt>; Luis Santos <Luis.Santos@adcoesao.pt>; Teresa Cruz <teresa.cruz@adcoesao.pt>; Susana Seica <susana.seica@adcoesao.pt>
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exma. Senhora
Auditora -Coordenadora
Dra. Helena Fernandes,

Em resposta ao V/ e-mail, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão informa não ter observações ao teor do relatório de Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local - Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS.



De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Enviada: 9 de abril de 2025 16:18
Para: Agencia <agencia@adcoesao.pt>
Cc: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Não costuma receber e-mails de daix@tcontas.pt. Saiba por que motivo isto é importante

Exma. Senhora
Presidente do Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão,

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.ª citada, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.^a que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:

daix@tcontas.pt

Mais se solicita a V. Ex.^a que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | AUDITOR-COORDENADOR
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt



Luis Teiga Barros

7

De: Liliana Bento <liliana.bento@erasmusmais.pt>
Enviado: 5 de maio de 2025 16:04
Para: Tribunal de Contas - DAIX; Luis Teiga Barros
Cc: Cristina Perdigão; Andreia Lopes
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exmo. Senhor
Auditor, Luis Barros,

No cumprimento do solicitado vimos informar, após análise do Relatório, não foram identificadas nenhuma incorreção que justifiquem a pronúncia.

Com os melhores cumprimentos,

Liliana Bento
Coordenadora | Departamento Financeiro
Coordinator | Financial Department
E: liliana.bento@erasmusmais.pt
T: 210101949
Rua Ivone Silva, N.º 6, 1.º Dto. – 1050-124 Lisboa – Portugal



[LINKEDIN](#) | [FACEBOOK](#) | [INSTAGRAM](#) | [YOUTUBE](#)
erasmusmais.pt

De: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>
Enviada: 30 de abril de 2025 11:10
Para: DL- Agencia Nacional <AgenciaNacional@erasmusmais.pt>
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

ATENÇÃO: Este e-mail teve origem fora da AN. Não clique em links ou abra anexos a menos que reconheça o remetente e saiba que o conteúdo é seguro. Em caso de dúvida contacte a Área TIC.

Warning: Unusual sender <luisbarros@tcontas.pt>

You don't usually receive emails from this address. Make sure you trust this sender before taking any actions.

Exmos. senhores,

No âmbito do processo identificado em epígrafe, foi, no passado dia 09 de abril, remetido o Relato em anexo (cfr. comunicação infra).

Tendo já decorrido o prazo de resposta, vimos por este meio solicitar que manifestem, por esta via, a intenção de não pronúncia.

Com os melhores cumprimentos,



De: [REDACTED]
Enviado: 24 de abril de 2025 16:33
Para: [REDACTED]
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA - PRONÚNCIA
Anexos: RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf

De: Carlos Meireles <Carlos.Meireles@ccdr-n.pt>
Enviada: 24 de abril de 2025 15:40
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Cc: Beraldo Pinto <beraldino.pinto@ccdr-n.pt>; António M Cunha <amcunha@ccdr-n.pt>; Anabela Moutinho Monteiro <anabela.monteiro@ccdr-n.pt>
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA - PRONÚNCIA

Exmo. Sr. Diretor Geral do
Tribunal de Contas

Da análise do Relatório de Auditoria do TdC e na parte que respeita à CCDR NORTE (Componente C7 - Construção da ligação Bragança vs. Puebla de Sanábria – Ligação Transfronteiriça), foi apresentada a seguinte conclusão:

“Constatou-se que os pedidos de adiantamento que foram apresentados à EMRP pelos beneficiários intermédios CCDR-Norte e CCDR-Algarve, para além de não cumprirem as disposições contratuais aplicáveis, encontravam-se fundamentados em razões que não se revelaram verdadeiras, porque desconformes com a efetiva execução dos investimentos e com as correspondentes necessidades de financiamento dos municípios envolvidos. Mais se verificou, que os montantes disponibilizados pela EMRP não foram integralmente transferidos para os municípios beneficiários finais.”

Sobre a matéria cumpre-nos emitir a seguinte pronúncia :

Efetivamente o contrato inicial celebrado previa um pagamento, a título de adiantamento (PTA), numa percentagem máxima de 13% do valor anual da distribuição prevista do financiamento. Não obstante, da articulação havida com a EMRP sempre resultou o entendimento de que o montante do PTA corresponde até 13% do valor total do apoio do PRR previsto no contrato de financiamento. Aliás , tal entendimento está consagrado na Orientação Técnica nº6/2021 da EMRP, e veio posteriormente a ser vertido no aditamento ao contrato inicial.

Neste sentido, foi transferido pela EMRP um montante de 2.080.000,00 (13% de 16 ME). Sucede que o pedido apresentado pelo Município foi de apenas 1.900.000,00 €, tal como consta da repartição anual do investimento que integra a respetiva ficha anexa ao contrato, repartição anual essa que foi reportada pelo Município.

De notar que nesta fase ainda estávamos no domínio dos pagamentos a título de adiantamento e não da execução do investimento.

Estamos naturalmente disponíveis para esclarecer qualquer questão adicional.

Com os melhores cumprimentos,



De: Joaquim Felício <joaquim.felicio@ccdr.pt>
Enviado: 22 de abril de 2025 16:32
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros; Isabel Damasceno; Jorge Brandão; Luís Manuel Francisco Filipe; Luís Jorge Neves Duarte; André Lopes
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA
Anexos: TA Cand nº 75 Águeda .pdf; Adenda AAE PRR Águeda_signed.pdf

Exmos Senhores

Pede-me a Presidente da CCDRC, Dra. Isabel Damasceno, para nos pronunciarmos dentro do prazo fixado, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe.

O relatório refere na pág. 80, relativamente à Requalificação do Parque Empresarial do Casarão, que *"Esse termo de aceitação, para lá daquelas destas datas de início e fim, não incorpora qualquer elemento indicativo do planeamento financeiro da execução do investimento (p. ex. um cronograma físico e financeiro), situação que contraria o definido no artigo 9º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021."* A este propósito importa referir que se utilizou o modelo de TA disponibilizado pela EMRP na versão em vigor à data. É certo que o TA não tem anexo qualquer cronograma físico e financeiro, mas o mesmo é consequência de um processo composto por candidatura - análise - decisão - contratualização. A cláusula terceira do TA diz que o apoio é atribuído conforme definido nos termos da decisão de aprovação, conforme printscreen que se segue.

CLÁUSULA TERCEIRA

(Concessão do apoio)

O apoio financeiro a atribuir, conforme definido nos termos da decisão de aprovação da respetiva concessão, reveste a forma de incentivo não reembolsável no montante de 20.054.955,31€ (vinte milhões, cinquenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e cinco euros e trinta e um céntimos), que corresponde à aplicação da taxa de 100% sobre o montante das despesas elegíveis, de acordo com o estabelecido no AAC.

É ainda referido que *"Também não prevê a prestação de relatórios de progresso por parte do Município de Águeda, o que contraria o definido no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021."* e que *"Não obstante o termo de aceitação seja omissivo quanto à prestação dos relatórios de progresso, ficou comprovado que o Município de Águeda submeteu à CCDR-Centro, por correio eletrónico, pontos de situação quanto à evolução do investimento."*

Sobre esta matéria, importa sublinhar que embora o TA não refira concretamente a obrigação de prestação de contas através da apresentação de relatórios de progresso, não deixa de prever, por via da cláusula sexta, as obrigações do beneficiário no que se refere a:

- k) Disponibilizar, nos prazos estabelecidos, os elementos que lhe forem solicitados pelas entidades com competências para o acompanhamento, avaliação de resultados, controlo e auditoria e participar em processos de inquirição relacionados com as mesmas;

Por sua vez a cláusula 7.ª refere que:



CLÁUSULA SÉTIMA

(Acompanhamento e Controlo)

Sem prejuízo de outros mecanismos de acompanhamento e controlo que venham a ser adotados, o beneficiário aceita o acompanhamento e controlo para verificação da boa execução do projeto e cumprimento dos objetivos e das obrigações resultantes deste termo de aceitação a efetuar pelas entidades com competência para o efeito no âmbito do PRR.

Daqui se infere que embora o TA não seja explícito quanto "*A identificação da informação a reportar sobre marcos e metas necessária à monitorização do cumprimento dos objetivos das reformas e dos investimentos*", conforme previsto no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, na prática isso tem ocorrido ao longo do período de vigência do contrato e numa periodicidade mínima trimestral.

Relativamente ao indicado que "*A decisão da CCDR-Centro sobre reprogramação fixou a data limite para 31-12-2025 (mais 18 meses), podendo, contudo, o encerramento financeiro prologar-se até 30-06-2026. Apesar desta alteração, não existem evidências de adenda ao termo de aceitação a fixar estas novas datas.*", informamos que a adenda foi enviada na pasta *wetransfer* que oportunamente vos enviamos. Em todo o caso enviamos em anexo a adenda mais o TA inicial. A adenda encontra-se submetida em SIGA no separador dos aditamentos ao contrato inicial.

Com os melhores cumprimentos

Joaquim Felício

Secretário Técnico
Dinâmicas Territoriais



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I. P.
Rua Bernardim Ribeiro, 80 | 3000-069 Coimbra | T. +351 239400100 | E. joaquim.felicio@ccdr.pt



AVISO LEGAL Esta mensagem, assim como os ficheiros eventualmente anexos, é reservada aos seus destinatários, e pode conter informação confidencial ou estar sujeita a restrições legais. Se não é seu destinatário ou se recebeu esta mensagem por motivo de erro, solicitamos que não faça qualquer uso ou divulgação do seu conteúdo e proceda à eliminação permanente desta mensagem e respetivos anexos.

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>

Enviado: 9 de abril de 2025 16:16

Para: Presidente da CCDRC <presidente@ccdr.pt>

Cc: CCDRC - Geral <geral@ccdr.pt>; Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exma. Senhora

Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.ª citada, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que



julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.ª que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:

daix@tcontas.pt

Mais se solicita a V. Ex.ª que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),

Helena Fernandes | AUDITOR-COORDENADOR
Departamento de Auditoria IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt



Exma. Sr.^a
Auditora-Coordenadora do DIAX
Dr.^a Helena Cruz Fernandes
Tribunal de Contas – Direção Geral
Av. da República, nº 65
1050-159 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação
Processo n.º 9/2024-AUDIT-2ºS

Nossa referência
Procº nº
Entrada nº
Ofício nº S02092-202504-PRE

ASSUNTO: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ºS | RELATO DE AUDITORIA

S. Cruz
Na sequência do V/e-mail datado a 09.04.2025 referente ao Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, no âmbito da Execução do projeto com o código 01/C07-103.02/2022.P1 com a descrição "Ponte de Alcoutim – San Lucar del Guadiana", vimos por este meio remeter o nosso contraditório:

1-Página 23 - último parágrafo: (...) "No projeto relativo à construção de Ponte transfronteiriça Alcoutim-Saluncar del Guadiana (Município de Alcoutim), na Situação do Projeto indica-se o pagamento de 972 288 €, mas as OP identificadas totalizam 451 897 €, não constando duas, no valor global de 500 000 €, com datas de 25-02-2022 e 12-05-2022." (...)

Contraditório:

As Autorizações de Pagamento referidas encontram-se submetidas no Pedido de Pagamento nº1, a título de adiantamento, na plataforma PRR, assim como os demais pedidos de pagamento.

Ver **Anexo 1.**

2-Página 24- primeiro parágrafo: (...) "Acrece, que a OP registada no SGI, referenciada como 'CCDR Alg 496', de 07-11-2023, que indica o montante de 323 792 €, não corresponde ao valor da referida autorização de pagamento, que foi de 344 182 €." (...)



Contraditório:

A Autorização de Pagamento 'CCDR Alg 496' agrega dois pedidos de pagamento (PP), sendo eles o PP4, no montante de 323.792€ e o PP5, no montante de 20.390,40€, que juntos perfazem o valor de 344.182€. Estes dois Pedidos de Pagamento foram autorizados e pagos conjuntamente.

Ver **Anexo 2.**

3-Página 28- segundo parágrafo: (...) "Na execução do projeto do investimento Ligações transfronteiriças - Ponte Alcoutim - Sanlúcar del Guadiana, a EMRP recomenda ao BI, a CCDR-Algarve, uma "revisão sistemática dos dados apresentados nos relatórios de progresso futuros" acrescentando ser "imprescindível que as atualizações dos marcos e metas sejam feitas de forma contínua e precisa para garantir a transparência e a eficácia na avaliação do progresso do investimento." (...)

Contraditório:

Os Relatórios trimestrais elaborados pelo BI, com a informação disponibilizada pelo BF, foram oportunamente submetidos na plataforma do PRR, e efetuada a atualização dos Marcos e Metas, à medida da evolução do projeto.

O BI sempre zelou por reunir as condições necessárias à execução do projeto, e promoveu reuniões com Espanha a diversos níveis, local, Município e Diputación, Regional com a Junta de Andalucía e Nacional com o Governo do Reino de Espanha, assegurando sempre a presença de representantes do MNE.

4-Página 81: (...) "Nesse seguimento, em 10-04-2024 e 12-07-2024 foram celebrados, entre as CCDR e os respetivos municípios, aditamentos aos contratos por meio dos quais o PRR asseguraria o financiamento de, respetivamente, 10,6 M€ e 18,9 M€, ficando o sobranço por conta de outras fontes de financiamento. Não foram, contudo, incorporados nesses aditamentos os cronogramas físicos e financeiros que refletissem as novas projeções temporais e fontes de financiamento, o que contraria o definido no artigo 9º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021." (...)





Contraditório:

Os cronogramas físicos e financeiros fazem parte do Contrato e o Aditamento celebrados entre a Estrutura de Missão "Recuperar Portugal" e o BI, e estes fazem parte do Contrato entre o BI e o BF nos termos do ponto 2 do Contrato.

A CCDR Algarve, I.P. toma boa nota e envidará os adequados esforços para correção do procedimento.

5-Página 82: (...) "Nos termos dos contratos de financiamento celebrados entre as CCDR e os respetivos municípios, cabe a estes apresentar os relatórios de progresso desenvolvidos em modelo a definir pela CCDR, com uma periodicidade trimestral ou sempre que tal seja solicitado, tal como se encontra determinado pela OT n.º1/2021 e pela OT n.º3/2021, e em decorrência do estipulado no artigo 9º, n.º2, alínea a), do Decreto-Lei n.º29-B/2021."(..)

Contraditório:

Os Relatórios trimestrais previstos na alínea a) do ponto 1 da Cláusula 7.ª do Contrato celebrado a 08.09.2021, foram enviados ao BI, que serviram de base à elaboração dos Relatórios de Progresso Trimestrais na plataforma PRR. Acrescenta-se que, para além destes relatórios foram realizadas reuniões de acompanhamento, como também o BF procedeu ao envio do ponto de situação deste Investimento ao BI, sempre que se verificasse essa necessidade.

Ver **Anexo 6.**

6-Página 82: (...) "Como se pode verificar, a execução do investimento no ano de 2024 encontra-se muito aquém do reprogramado, o que aponta para um novo incumprimento de prazos. Existe, também, um risco evidente da obra não ser concluída dentro do período de execução do PRR. Efetivamente, até 31-10-2024, foram concluídos seis procedimentos concursais no valor global de 715 662 €207, mas encontram-se por lançar os procedimentos relativos à empreitada – etapa que, de acordo com a ficha de investimento do contrato de financiamento, se previa que viesse a estar concluída em setembro de 2024.

O tempo para a conclusão do procedimento de concurso público internacional, acrescido do período que irá ser necessário para a execução da empreitada, exigirão prazos que muito dificilmente serão compatíveis com a janela temporal que resta para execução do PRR." (...)

3/8



Contraditório:

Não obstante os atrasos nos prazos de cumprimento, por motivos que, de todo, não podem ser imputados ao BI e BF, designadamente a celebração do Acordo entre Espanha e Portugal para a construção da Ponte, que só foi assinado na data de 23 de outubro de 2024, aquando da realização da Cimeira Ibérica, um dos motivos que inviabilizou o cumprimento dos prazos de execução inicialmente estabelecidos.

Por outro lado, na sequência, aguarda-se pela designação da Comissão Técnica Mista, Luso-Espanhola, para a aprovação do Projeto de Execução, e dar-se sequência aos procedimentos administrativos da Empreitada e Fiscalização.

A CCDR Algarve, I.P. como BI, irá promover as diligências junto do BF, para agilizar os procedimentos, de forma a concluir dentro do período de execução do PRR.

7-Página 83: (...) "Não existem evidências de que a autarquia tenha prestado os relatórios de progresso à CCDR Algarve em tempo útil, nos termos contratualmente definidos, incumprindo-se o acordado na cláusula 7ª, n.º 1, alínea a), do contrato celebrado entre as partes." (...)

Contraditório:

Os Relatórios trimestrais previstos na alínea a) do ponto 1 da Cláusula 7.ª do Contrato celebrado a 08.09.2021, foram enviados ao BI. Acrescenta-se que para além destes relatórios foram realizadas reuniões de acompanhamento, como também o BF procedeu ao envio do ponto de situação deste Investimento ao BI, sempre que se verificou essa necessidade. Ver **Anexo 6**.

8-Página 83: (...) "Também não existe evidência de registo no SGI dos contratos públicos que já foram celebrados." (...)

Contraditório:

Ver **Anexo 3** que contém as evidências da submissão na plataforma SI-PRR de todos os contratos efetuados até à data, relativamente ao investimento em questão.

4/8





9-Página 83: (...) "Quanto aos pagamentos, observa-se o seguinte: em 26-11-2021 a CCDR Algarve solicitou à EMRP o adiantamento de 1 170 000 €, que correspondia a 13% do valor global de financiamento então aprovado para a operação (9,0 M€), montante que foi disponibilizado à CCDR Algarve a 30-11-2021.

Este pagamento não seguiu, contudo, os termos fixados no contrato celebrado entre ambas as partes, que previam um adiantamento na percentagem máxima de 13%, mas sobre o valor anual da distribuição prevista do financiamento (que, para 2021, estava fixado em 250 000 €).

Acresce, que a CCDR Algarve fundamentou o pedido referindo que "Pretende-se criar as condições financeiras para o beneficiário final prosseguir com a adjudicação de trabalhos de cariz técnico". Nessa altura, contudo, não se evidenciava que o investimento apresentasse um grau de investimento que justificasse aquele valor, tendo a CCDR Algarve transferido para a autarquia apenas 500,0 m€, também a título de adiantamento, concretizado em 13-05-2022.

Isto é, dos valores adiantados à CCDR-Algarve, 670,0 m€ não foram transferidos para o Município de Alcoutim." (...)

Contraditório:

O adiantamento de 500.000€ pago pela CCDR Algarve ao BF, foi previsto no ponto 3 da Clausula 6.ª-B da Adenda, celebrada a 11 de fevereiro de 2022, e na Clausula Única da Adenda, celebrada a 18 de abril de 2022, e justificado pelo citado: "Pretende-se criar as condições financeiras para o beneficiário final prosseguir com a adjudicação de trabalhos de cariz técnico", conforme procedimentos infra: (ver **Anexo 4**)

- Levantamento Topográfico: procedimento iniciado a 03/12/2021 - adjudicado por 2.500€;
- Prospeção Geotécnica: procedimento iniciado a 14/02/2022 - adjudicado por 29.662,50€;
- Serviços Jurídicos: procedimento iniciado a 30/06/2022 - adjudicado por 74.000€;
- Estudo Prévio + Projeto de execução: Procedimento iniciado a 14/10/2022 - adjudicado por 490.000€ (+10.000€ referente ao prémio);
- Estudo de Impacte Ambiental: procedimento iniciado a 17/10/2022 - adjudicado por 40.000€.

5/8



Em conformidade com o estabelecido no aditamento ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o BI, na alínea a) do ponto 1 da cláusula 6.ª e nos termos da alínea a) da cláusula 6.ª da adenda ao contrato, celebrado em 11 de fevereiro de 2022, entre o BI e o BF, o valor do adiantamento foi estabelecido em uma percentagem máxima de 13% sobre o valor global previsto no financiamento. Tendo sido efetuados adiantamentos a que corresponde a percentagem de 5,6% (€500 000,00) do valor do investimento inicial (9M€) para o BF, foi respeitada a percentagem máxima fixada nos contratos, bem como foi tida em consideração a evolução dos vários investimentos a realizar pelo BF. Sendo que, a todo o momento, e caso se justifique, pode o BF solicitar um reforço da verba de modo a fazer face às despesas imputáveis ao projeto. Ver **Anexo 5**.

10-**Página 83:** (...) "Nestes termos, face à evolução do investimento que se perspetivava, foi desproporcional e, em parte, injustificado, o valor do adiantamento solicitado pela CCDR-Algarve e aprovado pela EMRP. Na realidade, pode mesmo dizer-se que a fundamentação invocada pela CCDR-Algarve não se revelou verdadeira.

Todavia, as normas e orientações inscritas no Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR relativas aos pagamentos a título de adiantamento, também não são inteiramente claras ou coerentes entre si. Com efeito, tais normas, ora ditam que a percentagem de adiantamento deve estar em linha com a concretização anual do investimento, ora determinam que o adiantamento corresponde a um máximo de 13% sobre o valor total do apoio previsto no contrato de financiamento.

Para além daquele adiantamento recebido da CCDR-Algarve (500,0 m€), o Município de Alcoutim recebeu 472 288 € a título de reembolsos, valor que se encontra suportado por documentação e que, segundo a CCDR-Algarve, titula despesa elegível." (...)

Contraditório:

A CCDR Algarve, sempre se pautou pelos princípios de prossecução de interesse público, de transparência, de proporcionalidade e boa-fé.

Os adiantamentos foram autorizados de acordo com os investimentos a executar pelo BF e previstos no contrato e adendas, nos termos referidos no ponto 9 do contraditório.



Acresce referir que, até dezembro de 2023 realizaram-se Cimeiras de Alto Nível entre os Governos de Portugal e Espanha, que consideraram bastante o documento de conclusões das Cimeiras, para o avanço do Projeto de construção da Ponte.

Em dezembro de 2023 o Ministério de Assuntos Exteriores do Reino de Espanha, formalizou e tornou claro que o avanço da obra da ponte necessitava de um Acordo específico, o qual foi celebrado em Faro a 23 de outubro de 2024.

11-**Página 104**, li: (...) "Na operação relativa ao investimento 'Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana' não ficou demonstrado que, de forma sistemática e tempestiva, tivessem sido prestados pelo Município de Alcoutim à CCDR-Algarve os relatórios de progresso previstos no contrato." (...)

Contraditório:

Os Relatórios trimestrais previstos na alínea a) do ponto 1 da Cláusula 7.ª do Contrato celebrado a 08.09.2021, foram enviados ao BI. Acrescenta-se que, para além destes relatórios foram realizadas reuniões de acompanhamento, em que o BF informava do ponto de situação deste Investimento. Esta informação serviu de suporte à elaboração dos relatórios de progresso trimestrais registados na plataforma PRR pelo BI.

Ver **Anexo 6**.

12-**Página 104**, lii: (...) "No âmbito de duas operações analisadas, constatou-se que os pedidos de adiantamento que foram apresentados à EMRP pelos beneficiários intermédios CCDR Norte e CCDR Algarve, para além de não cumprirem as disposições contratuais aplicáveis, encontravam-se fundamentados em razões que não se revelaram verdadeiras, porque desconformes com a efetiva execução dos investimentos e com as correspondentes necessidades de financiamento dos municípios envolvidos. Mais se verificou, que os montantes disponibilizados pela EMRP não foram integralmente transferidos para os municípios beneficiários finais." (...)



Número: S02092-202504-PRE Data: 24/04/2025 Tipo: Ofício Data de Registo: 24/04/2025



Contraditório:

Conforme o contrato entre BI e BF, aditamento e respetivas adendas, e a OT n.º 6/2021, o valor do adiantamento foi fixado numa percentagem máxima de 13% sobre o valor global previsto no financiamento. O BF, em face do avanço dos trabalhos, não reconheceu a necessidade de solicitar mais adiantamentos, pois o projeto não evoluiu conforme esperado, pelos motivos já referidos no ponto 6 do contraditório. A todo o momento, e caso se justifique, pode o BF solicitar um reforço da verba de modo a fazer face às despesas imputáveis ao projeto.

Com os melhores cumprimentos,

José Apolinário
Presidente do Conselho Diretivo
da CCDR Algarve, I.P.

Anexos: seis pastas digitais

..//..



REPÚBLICA
PORTUGUESA

8/8
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, I.P.
Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro • Portugal
Tél: +351 289 895 200 • E-mail: geral@ccdr-alg.pt • www.ccdr-alg.pt



De: ANMP - Sec. Geral <secgeral@info.anmp.pt>
Enviado: 23 de abril de 2025 11:05
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros; ANMP - Sec. Geral
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

N/Ref. OFI_180/2025/JF

[Ex.mo](#) Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta à Vossa comunicação abaixo, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) acusa a sua boa receção e emite os seguintes comentários:

- i. A ANMP considera que, de um modo geral, o Relato de Auditoria avalia de forma correta e sustentada a execução do PRR pela Administração Local, no âmbito e pressupostos da ação em causa (operações aprovadas até março de 2024). Em especial, no que ao contributo da ANMP diz respeito, revemo-nos nos conteúdos do relato, que refletem a parca intervenção dos poderes locais no desenho/ conceção do PRR e a pouca importância estratégica que lhes é atribuída na implementação do programa.
- ii. Foi identificado um lapso na conclusão III. (página 96), ao associar as deficiências na monitorização dos processos aos “baixos níveis de automação dos sistemas informáticos dos beneficiários finais”. Com efeito, a leitura do relato permite concluir que esta deficiência acontece nos sistemas dos beneficiários intermediários (e não finais).
- iii. Por fim, são descritas no relato várias falhas por parte dos beneficiários intermediários, com impacto relevante no cumprimento dos procedimentos referentes às candidaturas (Oe.1) e nos níveis de execução física e financeira das autarquias (Oe.3), aspeto que consideramos dever ser destacado no capítulo das Conclusões. Referimo-nos, designadamente, às seguintes situações: candidaturas decididas e notificadas aos municípios após os prazos definido nos avisos (páginas 48 e 68); avisos pouco claros e esclarecedores sobre os documentos necessários à instrução das candidaturas (página 56) e pedidos de pagamento não submetidos por dificuldades técnicas associadas à plataforma informática SIGA-BF (página 70).

Com os melhores cumprimentos.



Rui Solheiro - Secretário-Geral
Av. Marnoco e Sousa, 52
3004-511 COIMBRA
www.anmp.pt



AVISO DE CONFIDENCIALIDADE: Esta mensagem, assim como os ficheiros eventualmente enviados em anexo, é confidencial e reservada ao conhecimento da(s) pessoa(s)/entidade(s) nela indicada(s) como destinatária(s). Se não é o seu destinatário, solicitamos que não faça uso do respetivo conteúdo e proceda à sua destruição, notificando o remetente.

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>

Enviada: 9 de abril de 2025 16:26

Para: Correio-ANMP <anmp@info.anmp.pt>

Cc: ANMP - Sec. Geral <secgeral@info.anmp.pt>; Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exma. Senhora Presidente do
Conselho Diretivo da Associação Nacional dos Municípios Portugueses

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.^a citada, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.^a que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:

daix@tcontas.pt

Mais se solicita a V. Ex.^a que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),



De: AML PRRCD <prrcd_aml@aml.pt>
Enviado: 7 de maio de 2025 12:06
Para: Luis Teiga Barros
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exmo. Dr. Luís Barros,
Manifestamos, por esta, a intenção de não pronúncia.

Atenciosamente e ao dispor,
Sofia Figueiredo
Chefe da Equipa Multidisciplinar Gestão FEEI e PDCT
(+351) 218 428 570 ext.230
(+351) 962 291 919
sofia.figueiredo@aml.pt

a. . .
. . m. área
metropolitana
de Lisboa
Rua Cruz de Santa Apolónia 23, 25 e 25A
1100-187 Lisboa
(+351) 218 428 570
www.aml.pt



De: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>
Enviado: 30 de abril de 2025 11:16
Para: AML PRRCD <prrcd_aml@aml.pt>
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exmos. senhores,

No âmbito do processo identificado em epígrafe, foi, no passado dia 09 de abril, remetido o Relato em anexo (cfr. comunicação infra).



Tendo já decorrido o prazo de resposta, vimos por este meio solicitar que manifestem, por esta via, a intenção de não pronúncia.

Com os melhores cumprimentos,

LUIS TEIGA BARROS | AUDITOR
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945387
E: luisbarros@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt



De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>

Enviada: 9 de abril de 2025 16:23

Para: 'carlos.humberto@aml.pt' <carlos.humberto@aml.pt>

Cc: 'prrcd_aml@aml.pt' <prrcd_aml@aml.pt>; Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>

Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ªS | RELATO DE AUDITORIA

Exmo. Senhor

Primeiro-secretário metropolitano da Área Metropolitana de Lisboa

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.^a citado, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.^a que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:

daix@tcontas.pt

Mais se solicita a V. Ex.^a que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.

Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),



Exma. Senhora
Juíza Conselheira Relatora,
Dra. Sofia David
Tribunal de Contas
2.ª Secção – Área IX
(Enviado via email para: daix@tcontas.pt)

Assunto: Pronúncia sobre o Relato de Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local – Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2.ª Secção

Nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e em resposta à comunicação de V. Exa. datada de 9 de abril de 2025, vem o Município de Águeda, por este meio, pronunciar-se sobre o Relato de Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local – Processo n.º 9/2024.

O Município de Águeda nada tem a obstar ao conteúdo do Relato, acolhendo as observações e conclusões apresentadas com espírito construtivo e num quadro de permanente compromisso com a boa gestão dos fundos públicos.

Todavia, importa clarificar que, relativamente ao projeto de Requalificação do Parque Empresarial do Casarão, em especial a referência que consta da página 80 e que se transcreve: “A decisão da CCDR-Centro sobre reprogramação fixou a data limite para 31-12-2025 (mais 18 meses), podendo, contudo, o encerramento financeiro prologar-se até 30-06-2026. Apesar desta alteração, não existem evidências de adenda ao termo de aceitação a fixar estas novas datas”, foi devidamente celebrada, em 13 de novembro de 2024, uma adenda ao termo de aceitação, através da qual foram formalmente aceites os novos prazos de execução, fixando-se a conclusão da execução física até 31 de dezembro de 2025 e da execução financeira até 30 de junho de 2026, e que aqui se junta como Anexo I.

Mais se informa que os procedimentos associados aos cinco eixos de intervenção se encontram atualmente a decorrer e, no que respeita ao **Eixo I – Sistemas de produção e armazenagem de energia a partir de fontes renováveis destinadas ao autoconsumo e às Comunidades de Energia Renovável**, o procedimento de conceção-construção está em curso, tendo o prazo para apresentação de propostas sido prorrogado até 22 de junho de 2025, após resposta aos pedidos de esclarecimento.



Quanto ao **Eixo II – Ilhas de Qualidade de Serviço e Estabilidade Energética**, os trabalhos de instalação da nova linha de alta tensão iniciaram-se a 3 de março de 2025, estando a sua conclusão prevista para dezembro deste ano. A subestação encontra-se em fase de construção civil, estando previsto o fornecimento dos equipamentos eletromecânicos no segundo semestre. O pagamento da terceira prestação à E-REDES, no valor de 1.659.763,86 euros (IVA incluído), está previsto para abril, após o qual será submetido o pedido de comparticipação no âmbito do PRR. Em anexo segue o parecer da ERSE referente a este eixo.

Relativamente ao **Eixo III – Mobilidade Sustentável**, as infraestruturas de baixa tensão encontram-se praticamente concluídas, tendo a empreitada sido parcialmente suspensa a 10 de março de 2025, aguardando aprovação de procedimentos junto da E-REDES e da DGEG para a concretização da ligação elétrica.

No **Eixo IV – Reforço da cobertura com soluções de comunicação 5G**, aguarda-se, até ao final do mês de abril, a entrega das propostas no âmbito do procedimento de consultadoria, prevendo-se a abertura do procedimento de conceção-construção de seguida.

Por fim, no **Eixo V – Medidas Ativas de Prevenção e Proteção Contra Incêndios**, a empreitada teve início em fevereiro de 2025, estando em curso os trabalhos de fundações e estrutura do edifício. A execução financeira atual cifra-se em 170.096,77 euros (IVA incluído). Encontram-se igualmente em preparação os procedimentos para aquisição de equipamentos e para ações de formação e sensibilização, tendo sido já recebida resposta a consulta preliminar ao mercado em 8 de abril de 2025.

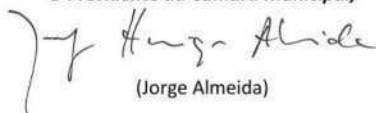
O Município de Águeda reafirma o seu empenho na concretização destes investimentos com rigor, transparência e eficiência, em conformidade com os prazos e compromissos assumidos no âmbito do PRR.

Confirma-se, assim, a boa receção da comunicação eletrónica remetida por V. Exa., não se mostrando, para já, necessária a remessa do Relato de Auditoria em formato físico.

Com os melhores cumprimentos,

Águeda e Paços do Concelho, 16 de abril de 2025

O Presidente da Câmara Municipal,


(Jorge Almeida)

ncampos



De: [REDACTED]
Enviado: 24 de abril de 2025 16:34
Para: [REDACTED]
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

De: Paulo Paulino <paulo.paulino@cm-alcoutim.pt>
Enviada: 24 de abril de 2025 13:03
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Cc: 'Henrique Hou' <henrique.hou@cm-alcoutim.pt>
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador,

Relativamente ao assunto em epígrafe, remete-se a V. Exa. a pronúncia sobre as matérias constante do Relato de Auditoria referenciado.

Nos termos dos contratos de financiamento PRR celebrados entre as CCDR e os respetivos municípios, cabe a estes apresentar os relatórios de progresso desenvolvidos em modelo a definir pela CCDR, com uma periodicidade trimestral ou sempre que tal seja solicitado, tal como se encontra determinado pela OT n.º 1/2021 e pela OT n.º 3/2021 e em decorrência do estipulado no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

No Relato resultante da Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local, respeitante ao investimento 'Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana', foi concluído que:

- *"Não existem evidências de que a autarquia tenha prestado os relatórios de progresso à CCDR-Algarve em tempo útil, nos termos contratualmente definidos, incumprindo-se o acordado na cláusula 7ª, n.º 1, alínea a), do contrato celebrado entre as partes."*
- *"Na operação relativa ao investimento 'Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana' não ficou demonstrado que, de forma sistemática e tempestiva, tivessem sido prestados pelo Município de Alcoutim à CCDR-Algarve os relatórios de progresso previstos no contrato."*

Relativamente a este ponto, esclarece-se V. Exa. do seguinte:

- Desde o início do investimento 'Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana', o município de Alcoutim (BF) e a CCDR do Algarve (BI) demarcaram a sua estreita relação técnica e institucional por forma a promover todas as diligências ao seu alcance e de forma concertada, tendo sempre como premissa o cumprimento do cronograma do investimento de modo a atingir o objetivo final da construção da Ponte internacional.
- Neste pressuposto, e desde a primeira hora, a CCDR do Algarve teve conhecimento e acompanhou / acompanha todos os desenvolvimentos efetuados pelo município de Alcoutim relativos à construção da Ponte, designadamente:
 - nas reuniões com os parceiros espanhóis,
 - nas reuniões com os ministérios do Governo português,
 - aquando do procedimento de levantamento topográfico, e o seu desenvolvimento,
 - aquando do procedimento do estudo geológico e geotécnico, e o seu desenvolvimento,
 - aquando do procedimento de conceção do estudo prévio preliminar para o projeto de execução, e o seu desenvolvimento,
 - aquando do procedimento de execução do projeto de execução, e o seu desenvolvimento,
 - aquando do procedimento de revisão do projeto de execução, e o seu desenvolvimento,
 - aquando do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental, e o seu desenvolvimento,



- o nas diligências para submissão do projeto de execução a parecer do Reino de Espanha pelos meios diplomáticos,
- o nas diligências respeitantes aos pedidos de parecer técnicos setoriais,
- o na submissão no Siliamb, do pedido de não sujeição a procedimento de AIA,
- o aquando dos pedidos de reprogramação financeira PRR,
- o nas démarches para assinatura do Acordo entre Portugal e Espanha,
- o nas diligências para a constituição da Comissão Técnica Mista para aprovação do projeto de execução.

mediante as diversas reuniões tidas, online e presenciais, assim como através da transmissão de comunicações eletrónicas entre o município de Alcoutim, a CCDR do Algarve e os parceiros envolvidos.

Neste entendimento, e em sede de pronúncia de contraditório, esclarece-se V. Exa. que o município de Alcoutim prestou / presta à CCDR do Algarve toda a informação de progresso relevante para a execução do investimento 'Ponte de Alcoutim - San Lucar del Guadiana', dando cumprimento, salvo melhor opinião, ao acordado na cláusula 7ª, n.º 1, alínea a), do contrato celebrado entre as partes, conforme se pode evidenciar através das cópias das comunicações eletrónicas que se juntam em anexo.

Em anexo: o mencionado. Link para download - <https://we.tl/t-UpWD7UAYoP>

Com os meus melhores cumprimentos,

Paulo Paulino

Presidente

+351 281 540 500

telefone

+351 281 546 363

fax

paulo.paulino@cm-alcoutim.pt



alcoutim

Município de Alcoutim

Rua do Município, 12

8970-066 Alcoutim

www.cm-alcoutim.pt



Dê a sua contribuição para um ambiente melhor - evite imprimir e-mails se não forem realmente necessários. As florestas agradecem!!



De: Catarina Duarte - Município da Batalha <catarina.duarte@cm-batalha.pt>
Enviado: 30 de abril de 2025 14:14
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros; Carlos Monteiro - Município da Batalha
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

*Exma. Senhora,
Auditora Coordenadora
Dra. Helena Fernandes,*

No seguimento do solicitado na v/ comunicação eletrónica datada de 09/04/2025, incumbe-me o Sr. Vice-presidente da Câmara Municipal, Dr. Carlos Agostinho Costa Monteiro, de informar V. Ex.ª que este Município nada tem a referir sobre o documento “Auditoria à execução do PRR pela Administração Local – Relato” rececionado e registado sob o n.º 3134/2025.

Com os melhores cumprimentos,



CATARINA DUARTE
Chefe de Divisão de Administr
Câmara Municipal da Batalha
Rua Infante D. Fernando | 2440-118
tel. 244 769 110 | www.cm-batalha.pt
catarina.duarte@cm-batalha.pt

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Enviada: 9 de abril de 2025 15:33
Para: Raul Castro - Município da Batalha <Raul.Castro@cm-batalha.pt>
Cc: Geral - Município da Batalha <geral@cm-batalha.pt>; Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal da Batalha,

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.ª citado, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.ª que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:
daix@tcontas.pt



De: Presidência <presidencia@cm-belmonte.pt>
Enviado: 2 de maio de 2025 10:40
Para: Luís Teiga Barros
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

Ex.mos Senhores,

No âmbito do processo em epígrafe, vimos, por este meio, informar Vossa Excelências que nada temos a opor. Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se considerem necessários.

Com os melhores cumprimentos,



Gabinete de Apoio à Presidência

 (+351) 275 910 010
 <https://cm-belmonte.pt>
 Rua Pedro Álvares Cab
6250-088 Belmonte

   cm-belmonte.pt

O Município de Belmonte procede ao tratamento dos dados pessoais dos munícipes, visitantes e, de forma geral, dos utilizadores e beneficiários dos serviços municipais de Belmonte. Conheça [\[aqui\]](#) a Política de Privacidade do Município de Belmonte para saber, com detalhe, a forma como o Município de Belmonte poderá proceder ao tratamento dos dados pessoais recolhidos.



DMG - DJ - UCAJ - UNIDADE CONTENCIOSO E ACOMPANHAMENTO JUDICIAL

Ricardo Bruno António Machado Rio (1/1)
Data Assinatura: 02/05/2025
HASH: 253728608103724aa3079372833955

BRAGA

Ofício

PROCESSO N.º 390/2024

DATA: 02/05/2025

V/ Refª: Processo n.º 9/2024 – AUDIT-2.ªS

A:

Tribunal de Contas

Direção Geral

Departamento de Auditoria IX

Email: DAIX@tcontas.pt

ASSUNTO: PROCESSO N.º 9/2024 – AUDIT-2.ªS – EXECUÇÃO DO PRR PELAS AUTARQUIAS LOCAIS

Ex.mo Senhor Diretor Geral,

O **Município de Braga**, em face da citação que lhe foi efetuada, para pronúncia sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local,

Vem, aos autos identificados em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redação dada pela lei n.º 48/2006, de 29.08, **manifestar a sua intenção de não pronúncia.**

DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE

O Presidente da Câmara,

Ricardo Rio

A resposta ao presente ofício pode ser remetida via e-mail para info@cm-braga.pt e deverá indicar o número de processo.





MUNICÍPIO DE BRAGANÇA
CÂMARA MUNICIPAL

2025,EXP,S,GE,1545 23-04-2025

18

TRIBUNAL DE CONTAS

E 4144/2025
2025/4/29



Exmos. Senhores
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050 - 189 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
	09-04-2025	Ofício n.º 1545 Proc. Nº.	2025/04/23

**ASSUNTO: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas à Execução do PRR pela
Administração Local - Processo n.º 9/2024-AUDIT-2.ª Secção**

Tendo por referência o assunto em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, informamos Vossas Excelências, de que foi rececionado o Relato de Auditoria - Processo n.º 9/2024-AUDIT-2.ª Secção, elaborado pelo Tribunal de Contas, tendo o mesmo merecido da parte dos Serviços Municipais, uma análise e reflexão criteriosas.

Após uma exaustiva leitura por parte da Divisão de Obras deste Município, pela mesma foi asseverado *não existirem situações que possam ser contestadas, uma vez que as mesmas se baseiam nos reportes trimestrais que o Município elabora e envia para a CCDRN. Foi ainda referido que a auditoria deveria ter em consideração a totalidade da informação que foi veiculada nos reportes desde o seu início, bem como todos os pressupostos, condicionantes e reservas que envolveram a contratualização deste investimento PRR com o BF Município de Bragança, nomeadamente no que respeita às datas da efetiva contratualização e ao risco de cumprimento do cronograma de ações.*

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

Paulo Jorge Almendra Xavier, Dr.

pág. 1 / 1

.....
Forte S. João de Deus • 5300-263 Bragança • Tlf. 273 304 200 (chamada para a rede fixa nacional)
Fax 273 304 299 • NIPC: 506 215 547 • Email cmb@cm-braganca.pt Página <http://www.cm-braganca.pt>
PO 01-IM.02.00





CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

19

Tribunal de Contas

Ex.mo Senhor Diretor-Geral

Dr. Fernando José de Oliveira Silva

Sua Referência
Processo n.º 9/2024

Sua Comunicação de
09.04.2025

N/ Referência
13027

Data
24.04.2025

ASSUNTO: Auditoria à execução do PRR pela Administração Local – Exercício do contraditório.

O Município de Coimbra, pessoa coletiva n.º 506415082, com sede na Praça 8 de Maio, 3000-300 Coimbra, tendo sido notificado para, querendo, se pronunciar sobre o Relato à Auditoria à execução do PRR pela Administração Local, vem, quanto ao mesmo, dizer o seguinte:

I) No que concerne à determinação do valor do terreno adquirido ao Banco Montepio Geral:

1. Por forma a dar cumprimento aos objetivos da Estratégia Local de Habitação de Coimbra (ELH) através do Programa 1.º Direito/PRR, os serviços municipais encetaram, entre o final do ano de 2021 e o início do ano de 2022, diversas diligências no sentido de identificar prédios com capacidade construtiva e com potencial que lograssem responder cabalmente aos objetivos estratégicos habitacionais locais definidos.

Nesta medida e para o efeito, os serviços procederam a um conjunto de pesquisas, designadamente, através do SIG Municipal – Inventário Cadastral e de páginas eletrónicas de imobiliárias, que permitissem a identificação de tais prédios.

Dessa pesquisa, os serviços municipais identificaram o loteamento 530, com 30 lotes para alienação, pertencentes ao Banco Montepio Geral, o que representava uma oportunidade de, **numa única operação**, cumprir 33% do Programa 1.º Direito/PRR – equivalente a 268 fogos –, assim como requalificar um território “abandonado” há mais de 10 anos.

2. Identificados os lotes que se adequavam aos objetivos estratégicos habitacionais locais, na medida em que, realce-se, estes resolveriam 33% das necessidades habitacionais

Min.: CN
Telefone: (+351) 239 857 500 • Fax: (+351) 239 820 114 • e-mail: geral@cm-coimbra.pt • Praça 8 de Maio – 3000-300 Coimbra



CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

definidas na ELH, o Departamento Financeiro desta Câmara Municipal estabeleceu contacto com o Banco Montepio Geral, a fim de obter informação relativamente ao preço de alienação dos lotes em apreço.

O preço apresentado pela referida instituição bancária para a alienação dos 30 lotes perfazia, conforme resulta da mensagem de correio eletrónico de 01.08.2022, o montante de 6.106.000 €, podendo ser aplicado um desconto de 5%, o que representava o montante de 5.800.700 € (cfr. doc. n.º 1).

3. Analisada a proposta de preço apresentada, o então Diretor Financeiro da Autarquia, Dr. Pedro Malta, comunicou à instituição bancária que o Município apenas estaria disposto a pagar 3.500.000 €, conforme resulta da mensagem de correio eletrónico de 30.08.2022 (cfr. doc. n.º 2).

Esta contraproposta da Autarquia foi rejeitada pelo Banco (cfr. doc. n.º 2).

4. Cumpre referir que, na sequência da identificação dos 30 lotes como adequados à concretização dos objetivos estratégicos habitacionais locais, o Departamento Financeiro, em maio de 2022, deu instruções à Divisão de Património para proceder à respetiva avaliação imobiliária.

Contudo, por indisponibilidade de recursos humanos, a avaliação solicitada apenas veio a ser realizada em novembro de 2022, por perito avaliador registado na CMVM e que, à data, integrava o Mapa de Pessoal do Município de Coimbra.

5. O perito avaliador em causa é o Senhor Artur Manuel Fernandes Rodrigues que, comprovadamente, reitera-se, encontra-se inscrito como perito na CMVM, desde novembro de 2015, conforme resulta da informação constante da página eletrónica desta Comissão (cfr. doc. n.º 3). Importa informar que, desde janeiro do corrente ano, o perito em causa encontra-se a exercer funções na Autoridade Tributária.

6. O perito em apreço, com total autonomia técnica, avaliou o conjunto dos 30 lotes pelo preço de 4.058.000 €, conforme resulta da informação com a referência n.º 79968, de 23.11.2022 (cfr. doc. n.º 4).

Tendo o relatório de avaliação imobiliário sido elaborado e subscrito por perito avaliador inscrito na CMVM, não foi o mesmo colocado em crise nem pelos dirigentes municipais,



CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

nem pelos membros da Câmara Municipal, sem competências e conhecimentos técnicos para a realização dessa mesma avaliação.

7. Entretanto, os serviços municipais tiveram acesso ao simulador de Habitação a Custos Controlados (HCC), fornecido pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), o qual permitiu determinar os valores elegíveis, no âmbito da candidatura a financiamento ao abrigo do Programa 1.º Direito/PRR.

De destacar, pela relevância que assume, que a identificação dos valores elegíveis demonstrava-se determinante na deliberação, a tomar pela Câmara Municipal, de prosseguir ou não com a operação.

Do simulador em apreço, resultou, à data, um valor máximo de elegibilidade, para a aquisição dos 30 lotes, de 4.389.300 €.

8. A escritura de compra e venda dos 30 lotes foi realizada, no dia 11.12.2023, pelo preço de 4.000.000 €.

9. Do exposto resulta, em síntese, que:

- a. O valor inicialmente proposto pelo Banco Montepio Geral para a alienação dos 30 lotes perfazia, com desconto de 5%, o montante de 5.800.700 €;
- b. A contraproposta apresentada pelo representante da Autarquia foi de 3.500.000 €, a qual foi rejeitada pela instituição bancária;
- c. O perito avaliador inscrito na CMVM avaliou os lotes no montante de 4.058.000 €;
- d. O valor máximo de elegibilidade para a aquisição dos lotes era de 4.389.300 €;
- e. O preço efetivamente liquidado pela aquisição dos lotes fez o montante de 4.000.000 €;
- f. A diferença entre o valor da proposta inicial do Banco Montepio Geral e o preço pelo qual a compra e venda foi realizada corresponde a 1.800.700 €, o que equivale a uma redução de cerca de 31% do valor da proposta inicial;
- g. A diferença entre o valor máximo de elegibilidade para a aquisição dos lotes e o preço efetivamente liquidado corresponde a 389.300 €, correspondente a cerca de 9% do valor máximo de elegibilidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

10. Do precedentemente exposto resulta, clara e manifestamente, que as dúvidas consignadas no Relato de Auditoria:

"Esta situação, aliada ao conteúdo das comunicações eletrónicas que foram trocadas no âmbito da aquisição do terreno, levanta dúvidas acerca do verdadeiro racional subjacente ao preço do imóvel, isto é, se o mesmo não terá sido encontrado em função do financiamento que estava disponível de acordo com as regras constantes no aviso do PRR, conformando-se o relatório de avaliação aos montantes ditados por estas regras."

São desprovidas de fundamento, pois, a não ser assim, o preço da compra e venda dos lotes teria correspondido ao valor máximo elegível de 4.389.300 € ou a um valor aproximado.

Ora, não foi isso que sucedeu, bem pelo contrário.

O preço efetivamente pago pela aquisição dos lotes ficou cerca de 9% abaixo do valor máximo elegível, traduzindo-se numa considerável poupança de 389.300 €.

II) No que concerne ao eventual incumprimento do disposto na Norma de Controlo

Interno:

Conforme referido no ponto anterior, para além da pesquisa de prédios municipais através do SIG Municipal, foram efetuadas inúmeras pesquisas em páginas eletrónicas de imobiliárias com o propósito de identificar prédios que lograssem satisfazer as necessidades plasmadas na ELH.

A proposta de aquisição dos 30 lotes propriedade do Banco Montepio Geral resultou, pois, de uma cuidada análise dos resultados das várias pesquisas efetuadas pelos serviços municipais, das quais se concluiu que o loteamento denominado por "Quinta das Bicas" se apresentava como uma clara oportunidade de negócio para o Município de Coimbra, face à perspectiva de, através de uma única operação, poder cumprir 33% do Programa 1.º Direito/PRR, com uma elevada economia de escala, dada a repetibilidade das operações de construção envolvidas, com a possibilidade de recurso a construção modular.

Note-se que o prazo de conceção e de construção da empreitada reveste de primordial relevância, pelo que a possibilidade de conceção e de execução, através de uma única empreitada, de 268 fogos, justificou a não realização de uma consulta formal ao mercado imobiliário.

Min.: CN

Telefone: (+351) 239 857 500 • Fax: (+351) 239 820 114 • e-mail: geral@cm-coimbra.pt • Praça 8 de Maio – 3000-300 Coimbra



CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

Nestes termos, a dispensa de consulta formal ao mercado imobiliário, de acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 23.º da Norma de Controlo Interno, à data em vigor no Município – e reitera-se a natureza formal da consulta dispensada, porquanto foram realizadas diversas consultas informais ao mercado imobiliário – justifica-se dada a especificidade da necessidade pública a satisfazer, bem como a urgência da mesma face aos prazos definidos pelo PRR.

Deste modo, considera-se cumprido o disposto no artigo 23.º da Norma de Controlo Interno, em vigor à data, o qual dispensava a consulta ao mercado imobiliário sempre que a urgência ou as especificidades da necessidade pública a satisfazer o justificassem.

III) Relativamente à inexistência de um regulamento que discipline a gestão do património imobiliário:

De entre os normativos internos na área do Património, a Norma de Controlo Interno e o Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal (RICPM) apresentam, complementarmente, orientações detalhadas sobre os procedimentos a adotar na área do património.

Muito embora o RICPM vigente date de junho de 2005, os serviços produziram uma proposta de alteração/revisão do mesmo, em maio de 2022, a qual procurou adaptar o anterior regulamento às exigências do atual normativo contabilístico e às necessidades identificadas à data.

Embora a proposta de alteração/revisão não tenha sido, até à presente data, aprovada, trata-se de um trabalho relevante e muito válido ao qual, por recente recomendação do Revisor Oficial de Contas – recomendação esta emanada em fevereiro último –, irão ser introduzidas melhorias, partindo de um relatório recentemente elaborado pelo auditor externo, onde se identificaram insuficiências na área em causa.

Deste modo, informa-se que o RICPM encontra-se em fase de alteração/revisão.

Face ao antedito, julga-se que o procedimento aquisitivo dos 30 lotes da “Quinta das Bicas” assegurou a defesa do interesse e do erário público, porquanto resulta do ponto I) a abismável discrepância entre o valor inicialmente proposto pelo Banco Montepio Geral e o valor efetivamente liquidado (- 31%), bem como a significativa diferença entre este valor e o valor máximo elegível para efeitos de financiamento (- 9%).

Min.: CN

Telefone: (+351) 239 857 500 • Fax: (+351) 239 820 114 • e-mail: geral@cm-coimbra.pt • Praça 8 de Maio – 3000-300 Coimbra



CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA

Mais se diga que a dispensa de consulta formal ao mercado imobiliário, de acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 23.º da Norma de Controlo Interno vigente à data, justifica-se dada a especificidade da necessidade pública a satisfazer (conceção e construção, através de uma única empreitada, de 268 fogos), bem como a urgência da mesma face aos prazos definidos pelo PRR.

Refira-se que se o Município tivesse de adquirir lotes de terrenos geograficamente dispersos seria necessário encetar pela conceção e construção de várias empreitadas, o que não se coadunava com os prazos definidos pelo PRR.

Reforça-se, pois, a convicção dos trabalhadores e dos dirigentes municipais, bem como dos decisores políticos de que as opções tomadas visaram a salvaguarda do interesse público municipal e que representaram a melhor solução para o erário público.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal

**JOSÉ MANUEL
MONTEIRO DE
CARVALHO E SILVA**

(Prof. Doutor José Manuel Monteiro de Carvalho e Silva)

Assinado de forma digital por JOSÉ
MANUEL MONTEIRO DE
CARVALHO E SILVA
Dados: 2025.04.24 21:36:10 +01'00'



De: Paula Mendes <paula.mendes@cm-gondomar.pt>
Enviado: 30 de abril de 2025 11:47
Para: Luis Teiga Barros
Cc: Carla Pinto Ferreira; Antonio Albertino; Filomena Santos; Tribunal de Contas - DAIX
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

Importância: Alta

Exmo. Senhor
Dr. Luís Teiga Barros,

Na sequência do mail anterior, informamos que é nossa intenção não nos pronunciarmos sobre o Relato de Auditoria em questão, no entanto estaremos atentos às conclusões relativas ao Município de Gondomar. Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional, apresento os meus cumprimentos,

Paula Mendes
Chefe de Divisão



GONDOMAR
i Puro

MUNICIPIO DE GONDOMAR
DIVISÃO DE ESTUDOS E PROJETOS COMUNITÁRIOS
Praça Manuel Guedes T 224 660 500
4420-193 Gondomar

www.cm-gondomar.pt

paula.mendes@cm-gondomar.pt

Respeite a Natureza, antes de imprimir veja se realmente é necessário.

Nota de confidencialidade: Esta mensagem poderá conter informação privilegiada e confidencial destinando-se exclusivamente ao destinatário da mesma. Se não é o destinatário da presente comunicação, agradecemos que nos informe e elimine a mensagem sem que a mesma seja divulgada, distribuída ou copiada. Obrigada/o.

De: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>
Enviada: 30 de abril de 2025 10:43
Para: Paula Mendes <paula.mendes@cm-gondomar.pt>
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

Exma. Dra. Paula Mendes,

No âmbito do processo identificado em epígrafe, foi, no passado dia 09 de abril, remetido o Relato em anexo para o endereço do senhor Presidente (cfr. comunicação infra).

Tendo já decorrido o prazo de resposta, vimos por este meio solicitar que manifestem, por esta via, a intenção de não pronúncia.

Com os melhores cumprimentos,

LUIS TEIGA BARROS | AUDITOR
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945387



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

21

INF/882/DGES/25

Data: 23/04/2025
Processo:
Designação: Emp. n.º 11/DMMC/DEM/22 - UNIDADE DE SAUDE FAMILIAR DO PARQUE DAS NAÇÕES
Emp. n.º 03/DMMC/DHM/DPH/2019 - PRESS - PROGRAMA DE RECONVERSÃO DE EDIFÍCIOS DA
SEGURANÇA SOCIAL. ALAMEDA AFONSO HENRIQUES N.º 82 / AVENIDA MANUEL DA MAIA N.º
40 - RESIDÊNCIA DE ESTUDANTES – UNL
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA - Direito de Contraditório

Informação

Exmo. Sr. Diretor Municipal da DMMC
Arq. Manuel Abílio Ferreira

Por intermédio da comunicação eletrónica remetida pelo Tribunal de Contas – DAIX, em 9 de abril de 2025, foi o Município de Lisboa (ML) citado, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria - Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS.

Assim, a presente informação pretende responder, para efeitos de contraditório, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da LOPTC, às matérias constantes do citado Relato de Auditoria (RA).

No que ao Município de Lisboa se refere, o presente Relato de Auditoria aborda as seguintes intervenções:

- C01. SNS: Construção - Parque das Nações
- C02. Habitação: Adaptação de imóvel p/ alojamento estudantil com 320 novas camas
- C03. Respostas Sociais: Operação Integrada Local de Sta. Clara

Sendo que a última não foi conduzida pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), mas sim pela Lisboa Ocidental, Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU), EM, pelo que não será abordada na presente informação.

Despacho

À D. M. Finanças

Junto se envia a presente informação com a qual concordo na totalidade de modo a que o conteúdo da mesma possa integrar a necessária resposta ao TdC no âmbito do necessário esclarecimento em sede de "Audiência Prévia" ao relatório intitulado **"Auditoria à execução do PRR pela Administração Local"**.

Desconhecendo se o referido TdC concedeu a solicitada prorrogação do prazo para resposta, envia-se o contributo da DMMC dentro do prazo inicial (24/04/2025) para que se possa exercer o necessário contraditório. Relembrando a confidencialidade do assunto, por estamos perante um relatório preliminar, envia-se igualmente para conhecimento ao G.V. Filipa Roseta e ao Departamento de Auditoria interna na pessoa do Dr. António Gramaxo.

Lisboa, 23 de Abril de 2025

**Manuel Abílio
Fernandes
Ferreira** Assinado de forma
digital por Manuel Abílio
Fernandes Ferreira
Dados: 2025.04.23
22:10:14 +01'00'



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

Assim, temos:

C01. SNS: Construção - Parque das Nações

Refere o Relato de Auditoria no seu quadro Caixa 1 – Análise de Operações, fls. 46, que:

- “iv. As candidaturas apresentadas pelos municípios da Batalha, Gondomar, Lisboa e Paços de Ferreira foram decididas após o prazo definido nos avisos;107*
- v. A decisão de aprovação das candidaturas submetidas pelos municípios de Gondomar, Lisboa e Batalha foi notificada aos mesmos para lá do prazo definido nos avisos;108*
- vi. Nos termos explicitados nos avisos, os atrasos verificados no início da execução física dos investimentos a realizar pelos municípios da Batalha, Gondomar e Lisboa, teriam levado à revogação da aprovação da candidatura.109*
- vii. Os cadernos de encargos para a realização dos projetos e empreitadas a executar pelos municípios de Gondomar, Lisboa, Mafra e Batalha não salvaguardam o cumprimento dos objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e a ACSS.
Para além de incumprirem o que se encontrava definido no PRR e no referido contrato, essas omissões não se coadunam com as exigências previstas no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29-01, diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP).
(...)*
- x. Nos seis investimentos analisados, não foram apresentados relatórios de progresso por parte dos BF à ACSS, nem foi definido, por esta entidade, um modelo a ser utilizado para esse fim, não tendo existido, desta forma,*



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

informação periódica, tempestiva e sistemática prestada ao BI acerca da evolução da execução dos investimentos.

Refira-se que, em desrespeito pelo que ficou estabelecido no artigo 9º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e nos Sistemas de Gestão e Controlo Interno da EMRP e da própria ACSS, os contratos de financiamento celebrados entre esta entidade e os BF não preveem a apresentação periódica desses relatórios.

- xi. Com exceção do investimento a executar pelo Município de Gondomar, a ACSS não registou no SGI os contratos públicos celebrados no âmbito da execução dos investimentos, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP.*

O exame realizado às operações permite, adicionalmente, relatar as seguintes observações quanto à evolução da execução dos investimentos:

- xiii. Como se pode verificar pelas cronologias apresentadas no Anexo II, apesar da aludida 'maturidade' dos projetos, a sucessão das diversas fases tem sido lenta, constatando-se que, em todos os casos, não se conseguiu cumprir o cronograma inicial.*

Nos projetos candidatados em 2022, os investimentos a executar pelos municípios de Lisboa e Gondomar registam um hiato de tempo significativo entre a data prevista para o início da empreitada e a data de consignação da mesma.

Não obstante os atrasos verificados, assumindo que os períodos projetados para as obras são realistas, o cronograma que resta mostra-se compatível com o cumprimento dos prazos definidos nos contratos.

(...)

- xvi. O Município de Lisboa repetiu o procedimento concursal para a adjudicação da empreitada, pelo facto de o primeiro ter ficado deserto."*

Concluindo no mesmo quadro que "Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira.”

Mais refere o RA no seu ponto 241 não terem sido “*elaboradas e preenchidas fichas e questionários relativos à mitigação do risco de duplo financiamento, mas faltam, para a maior parte dos investimentos, as fichas de verificação do risco de conflito de interesses e a subscrição pelos BF das declarações de inexistência de conflito de interesses relativas às operações.*”

Ora, do referido no RA, uma boa parte da matéria vertida deve ser analisada e respondida pela EMRP e ACSS e não pelo BF (neste caso, a CML). Nas matérias relativas à falta de *report*, de preenchimento de documentos, fichas e questionários, considera-se que a resposta deve ser providenciada junto da Direção Municipal de Finanças desta CML.

Quanto às matérias da competência da Direção Municipal de Manutenção e Conservação, esclarece-se:

O procedimento de contratação da intervenção em análise (Empreitada n.º 11/DMMC/DEM/22 – UNIDADE DE SAUDE FAMILIAR DO PARQUE DAS NAÇÕES) foi, como o próprio RA indica, um segundo procedimento, elaborado na sequência de um outro procedimento concursal que ficou deserto.

O primeiro procedimento foi decidido contratar em 31 de março de 2021, por deliberação do Executivo Municipal sobre a Proposta n.º 133/2021, tendo sido estabelecido como preço base o valor de 4.764.204,68€ + IVA. Aquando da divulgação do procedimento foi estabelecido como data-limite para entrega das propostas o dia 28 de junho de 2021, tendo essa data sido prorrogada para o dia 22 de julho de 2021.



Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

Nesse procedimento foram entregues diversas não propostas e, das propostas entregues admitidas, todas foram excluídas por falta de documentos e/ou por apresentarem propostas de preços que ultrapassavam (e muito) o preço base estabelecido.

Atendendo ao resultado do concurso, aquando da preparação do novo procedimento concursal, as peças do procedimento mantiveram-se praticamente inalteradas, com exceção do parâmetro do preço base, o qual foi revisto e atualizado para 6.110.000,00€+IVA.

A preparação do concurso decorreu durante o primeiro semestre de 2022. Efetivamente, tendo sido lançado o aviso convite do PRR em 7 de julho de 2022, por lapso, as peças que já se encontravam em preparação para submissão a deliberação do Executivo Municipal não foram alteradas de forma a incorporar as especificações técnicas fixadas pelo PRR.

Mais se esclarece que, tendo havido necessidade de tramitar dois procedimentos concursais para se conseguir concretizar a adjudicação pretendida, todo o planeamento previsto acabou ficou comprometido, acrescendo o facto do próprio contrato da empreitada, outorgado em 7 de dezembro de 2023, apenas ter sido objeto de declaração de conformidade, devidamente homologada pelos Juizes de turno da 1.ª Sessão do Tribunal de Contas (TdC) em 17 de maio de 2024.

Como é sabido, sem a referida declaração de conformidade sobre o contrato da empreitada, o mesmo não poderia produzir quaisquer efeitos, o que, juntamente com o período de tramitação do procedimento acabou por levar a que início da execução do contrato apenas ocorresse a 15 de julho de 2024.

Recorde-se a esse propósito, o esclarecimento prestado pela CML no âmbito da presente Auditoria, onde foi referido que *“uma vez conhecida a referida decisão do Tribunal de Contas e tendo sido iniciadas as operações preparatórias da consignação, o empreiteiro solicitou que lhe fosse concedido um prazo*



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

de cerca de trinta dias para efeitos de mobilização de meios materiais e humanos a afetar à empreitada, obtenção de licença de ocupação de via pública e outras operações relacionadas com a logística associada ao início da obra, levando a que a consignação tivesse lugar a 15/07/2024.”

Finalmente, importa notar que, apesar das vicissitudes que ditaram o protelamento do início da execução do contrato, atento o respetivo prazo de execução, prevê-se a respetiva conclusão em 06 de janeiro de 2026, dando-se cumprimento ao prazo previsto no PRR.

C02. Habitação: Adaptação de imóvel p/ alojamento estudantil com 320 novas camas

Relativamente a esta intervenção refere o Relato de Auditoria no seu ponto 188, Quadro Caixa 2 – Análise de Operações - PROGRAMA DE ALOJAMENTO ESTUDANTIL A CUSTOS ACESSÍVEIS, fls. 61 e sgs, que:

“Relativamente aos procedimentos desenvolvidos pelo Município de Lisboa no contexto da execução do seu investimento, cabe observar o seguinte:

xxiii. O contrato de empreitada foi celebrado em 08-07-2021, pelo valor aproximado de 10,0 M€, e com um prazo de 720 dias, ocorrendo a consignação da obra a 22-09-2021.

A empreitada viria a conhecer atrasos, com a receção provisória da obra a ocorrer a 19-04-2024, 940 após a consignação, tendo sido concedidas três prorrogações de prazos.

Entre 01-12-2022 e 31-07-2024, o contrato de empreitada foi objeto de seis modificações objetivas (MOC) relativas a trabalhos complementares que, no global, acrescentaram 1,9 M€ ao preço adjudicado, sendo o executivo camarário o órgão com competência para autorizar a realização da despesa relativa a esses mesmos trabalhos.



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

De acordo com a documentação fornecida, apenas a 1ª MOC foi oportunamente colocada à apreciação da câmara municipal.

Os trabalhos referentes às MOC seguintes (e as correspondentes despesas) foram autorizados por despacho do Diretor Municipal de Manutenção e Conservação, a quem se encontrava delegada a competência de realização de despesa até ao montante de 49,9 m€, em sede de execução de contratos públicos, não tendo sido colocados à discussão e aprovação do órgão executivo.

Acresce que, quanto às 3ª, 4ª, 5ª e 6ª MOC a empresa adjudicatária avançou com a realização dos trabalhos sem que houvesse análise e validação da nova despesa por parte dos serviços competentes, tendo as respetivas ordens de execução sido emitidas a posteriori, com a autorização do Diretor Municipal, quando aqueles trabalhos já se encontravam finalizados.

O executivo municipal ratificou, em reuniões ocorridas em 15-12-2023 e 20-05-2024, os atos praticados, sem competência, pelo Diretor Municipal.

Ou seja, as despesas em questão foram inicialmente autorizadas por um órgão incompetente em razão do valor, tendo a ilegalidade daí decorrente sido sanada por via da ratificação-sanação levada a cabo pelo executivo municipal.

Mais se verificou que as correspondentes faturas só foram emitidas em momento posterior às referidas ratificações.

Cabe observar, no entanto, que para correto cumprimento do ciclo da despesa, esta deveria ter sido original e oportunamente apreciada e aprovada pelo órgão competente para intervir que era o executivo municipal.

Na ausência de razões de urgência ou outras razões justificativas, esta situação mostra-se incompatível com a disciplina da despesa pública e com o pleno controlo que deve ser previamente exercido pelos serviços e órgão competentes sobre a execução dos contratos.



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

De acordo com os elementos disponíveis, o preço inicial adjudicado da obra (9,9 M€), foi significativamente ultrapassado, cifrando-se o valor da empreitada em, pelo menos, 12,9 M€(+3,0 M), montante que inclui os trabalhos complementares (1,9 M€) e a revisão de preços (1,1 M€).”

Do exposto anteriormente é possível concluir que o douto TdC identifica, nas práticas adotadas pelo ML relativamente às Modificações Objetivas do Contrato (MOC) objeto de análise no âmbito da Auditoria, duas situações que considera merecedoras de reparo, a saber:

Nas 2.^a a 6.^a MOC's “os trabalhos referentes às MOC... (e as correspondentes despesas) foram autorizados por despacho do Diretor Municipal de Manutenção e Conservação, a quem se encontrava delegada a competência de realização de despesa até ao montante de 49,9 m€, em sede de execução de contratos públicos, não tendo sido colocados à discussão e aprovação do órgão executivo;

“Quanto às 3.^a, 4.^a, 5.^a e 6.^a MOC a empresa adjudicatária avançou com a realização dos trabalhos sem que houvesse análise e validação da nova despesa por parte dos serviços competentes, tendo as respetivas ordens de execução sido emitidas a posteriori, com a autorização do Diretor Municipal, quando aqueles trabalhos já se encontravam finalizados.

Isto por oposição à 1.^a MOC que o douto TdC considera ter sido “oportunamente colocada à apreciação da câmara municipal”.

Da referida apreciação parece resultar a inexistência de uma diferenciação clara, sistemática e processual entre o ato de ordenar a execução de trabalhos complementares (os incluídos na MOC, que formalizará determinada despesa) e o ato de aprovar essa mesma despesa, abordagem que não se afigura ajustada à realidade da execução dos contratos de empreitada.



Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

Por outro lado, independentemente do ato em causa (o que titula a ordem para executar os trabalhos complementares ou o que titula aprovação da despesa que lhes corresponda), o reparo associado ao facto de os trabalhos relativos às 2.ª a 6.ª MOC's "*e as correspondentes despesas*" terem sido autorizados "*...por despacho do Diretor Municipal de Manutenção e Conservação a quem se encontrava delegada a competência de realização de despesa até ao montante de 49,9 m€...*" não se afigura ajustado.

Assim é porque a autorização proferida pelo Sr. Diretor Municipal de Manutenção e Conservação não corresponde, ao contrário do indicado pelo douto TdC, à autorização de qualquer despesa associada à MOC, mas tão somente à prática do ato de ordenar a execução dos trabalhos complementares, cuja competência lhe foi delegada sem limite de valor e a que se seguirá um conjunto de procedimentos jurídicos e administrativos que culminarão com a aprovação, essa sim, da despesa por parte do órgão competente para o efeito, no caso em presença, o Executivo Camarário.

Atendendo ao expressivo desenvolvimento e investimento verificado na Cidade de Lisboa, o Município tem promovido inúmeras obras, encontrando-se estabilizado um conjunto de procedimentos, sempre que, no âmbito das mesmas se verifica a necessidade de serem executados trabalhos complementares, sendo de referir que na base desses procedimentos está a já mencionada diferenciação entre os atos de ordenar a execução dos trabalhos e de formalizar/aprovar a despesa que decorre da execução dos trabalhos ordenados.

Tais procedimentos implicam a remessa ao douto TdC, quando o contrato inicial foi sujeito a visto prévio, de duas comunicações distintas para cada trabalho complementar ou grupo de trabalhos complementares ordenados, a saber: cópia do despacho que autoriza a execução dos trabalhos complementares e, posteriormente, cópia do contrato relativo à MOC onde tais trabalhos se encontram incluídos. Esta metodologia, praticada há vários anos, nunca foi objeto de qualquer reparo por parte do douto TdC.



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

Melhor explicando:

O Município de Lisboa tem em curso inúmeras empreitadas no âmbito das quais, por vezes, surge a necessidade de serem executados trabalhos complementares ao contrato inicial, leia-se “trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato”, conforme definição que consta do n.º 1 do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos”.

Por forma a melhor responder à matéria abordada neste RA, importa, desde já, efetuar um breve enquadramento à questão das modificações objetivas do contrato, sua tramitação e autorização, bem como âmbito das competências delegadas e subdelegadas.

Resumidamente, temos:

Verificação da necessidade de executar Trabalhos Complementares e sua validação técnica	Obtenção do cabimento	Ordem de Execução dos Trabalhos Complementares	Processo de validação final de trabalhos e preços aplicados	Obtenção Fundos Disponíveis
Serv. Fiscalização (SF)	DMF/DC	DM ou DMKC	DMKC/DGES	DMF/DC
Proposta de aprovação da despesa à Entidade Competente	Aprovação da despesa	Obtenção do compromisso	Contrato	Processo de Pagamento/liquidação
DMKC/DGES	Entidade Competente	DMF/DC	DMKC/DGES	SF → DMF/DC

Pelo fluxo atrás indicado e analisando os processos das seis modificações objetivas do contrato, podemos concluir que todas seguiram este fluxo, com uma ligeira variação na ordem de execução da primeira modificação objetiva do contrato, a qual foi autorizada pela Sra. Vereadora Filipa Roseta por avocação da competência delegada.

Como se constata, por regra, a execução de trabalhos é precedida de uma ordem do dono de obra, porquanto, não se encontrando esses trabalhos previstos contratualmente, a sua execução implica a manifestação expressa da intenção do dono de obra de os “acrescentar” ao contrato em vigor.



Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

E assim é porque o dono de obra pode optar pela não execução desses trabalhos ou pode preferir executá-los com recurso a uma entidade terceira.

E assim é porque o dono de obra pode optar pela não execução desses trabalhos ou pode preferir executá-los com recurso a uma entidade terceira.

É nesse contexto que o Município de Lisboa tem vindo a ordenar a execução dos trabalhos complementares e, como já referido, no âmbito de empreitadas cujos contratos estão sujeitos a fiscalização do douto TdC, a comunicar essa ordem a esse Tribunal.

Acresce referir que quando as alterações são de natureza idêntica à dos trabalhos contratuais já autorizados não existe lugar à ordem de execução, procedendo o empreiteiro à sua execução de acordo com o programa de trabalhos em vigor, uma vez que os mesmos já se encontram previstos no projeto aprovado e patenteado a concurso, sendo, deste modo, parte integrante do contrato.

Significa isto que os trabalhos são os contratualmente previstos e, nessa medida, como não poderia deixar de ser, são executados de acordo com o planeamento em vigor, de forma ininterrupta, não se aplicando aos mesmos a emissão de uma ordem, por parte do dono de obra que “desencadeie” a sua execução.

Assim, os trabalhos desta natureza que integram as modificações objetivas do contrato resultam de circunstâncias em que se verifica a inaplicabilidade da figura da “ordem de execução”, por desprovida de utilidade, uma vez que, tratando-se de trabalhos que estão previstos no contrato, os mesmos não carecem de ser ordenados, remanescendo apenas a matéria relativa à apreciação do pedido da empresa no sentido do pagamento dos acréscimos que reclamou.

Será esta a situação de parte dos trabalhos complementares incluídos nas várias MOC's, sendo certo que, por uma questão de simplificação, a ordem de execução abrange a totalidade dos trabalhos abrangidos pela MOC, ainda que, como referido, em muitos dos casos tal figura não se aplique.



Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

Uma situação é uma iniciativa, que parte do dono de obra, no sentido de ordenar um trabalho que não está previsto contratualmente, sobre o qual inexistirá qualquer dúvida. Outra, muito diferente, são os vários pedidos/comunicações apresentados pelo empreiteiro, por sua conta, em que surge todo o tipo de reclamação, desde trabalhos que a CML considera estarem incluídos no descritivo do articulado ou nos trabalhos preparatórios e acessórios definidos no Caderno de Encargos e trabalhos que, embora não estejam expressamente indicados, são indispensáveis à execução da empreitada de acordo com as regras do caderno de encargos.

Sendo certo que, no meio de todas essas reclamações, uma parte será, muito provavelmente, aceite, não pode o dono de obra precipitar-se a "ordenar" trabalhos ao empreiteiro, quando tais ordens não são aplicáveis (nos casos em que respeitam a trabalhos previstos contratualmente) e sem, previamente, proceder à análise cuidada das reclamações, sob pena de criar no empreiteiro, compreensivelmente, a convicção de que os seus pedidos foram bem acolhidos pelo Município.

Regra geral, nos processos de trabalhos complementares para suprimento de erros e omissões, as empresas apresentam extensas listas de erros e omissões, maioritariamente desproporcionadas, sem apego à realidade, sendo certo que a sua análise e tratamento consome um tempo apreciável, tendo em conta a necessidade de auscultar equipas projetistas externas, de compatibilizar as respetivas respostas e analisá-las, devolvê-las com pedidos de esclarecimentos uma vez que, não raro, as respostas não se mostram totalmente esclarecedoras ou ajustadas.

Acresce que os referidos processos não são da iniciativa do dono de obra, pelo que ao mesmo não poderá caber a obrigação de ordenar qualquer trabalho neles considerados.

Assim, o que competirá ao dono de obra, isso sim, é avaliar a reclamação do empreiteiro, ajuizar sobre a sua adequação, apurar qual a despesa resultante,



Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

proceder à emissão do correspondente cabimento e, quando aplicável, comunicar ao douto TdC a validação do montante apurado a título de trabalhos complementares para suprimento de erros e omissões.

Para além dos trabalhos complementares para suprimento de erros e omissões atrás citados, existem outros trabalhos complementares que são reclamados pelo empreiteiro e que resultam da medição dos trabalhos efetivamente executados e que, especialmente em edifícios pré-existent, decorrem, muitas vezes das diferenças obtidas entre os levantamentos efetuados e que se encontram na base dos projetos de execução desenvolvidos e os efetivamente executados e medidos no local da obra. A título de exemplo, se houver uma divergência no levantamento do pavimento em cerca de 20m² em cada piso, num edifício com 10 pisos idênticos, temos, desde logo, um erro de medição em várias atividades relativas a pavimentos de 200m², situação que leva, muitas vezes, a que os trabalhos complementares reclamados já se encontrem executados.

Já no que concerne ao referido quanto à Entidade Competente para efeitos de ordenar a execução dos trabalhos complementares, esclarece-se que nos termos do Despacho n.º 152/P/2023, a Sra. Vereadora Filipa Roseta subdelegou no diretor municipal de Manutenção e Conservação, as seguintes competências (excerto):

“2 - Em matéria de realização de despesa, contratação pública e conexa:

2.1 - Autorizar a realização de despesa, até ao limite de 49 879 euros (quarenta e nove mil oitocentos e setenta e nove euros), incluindo a despesa que dê lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico e à assunção de compromissos plurianuais previamente autorizados pela Assembleia Municipal, nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, incluindo no âmbito da celebração dos contratos públicos, ao abrigo dos n.os 1 e 3 do artigo 109.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, com exceção de prestações de serviços com pessoas singulares;



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

2.6 - Para procedimentos de valor superior ao limite constante no ponto 2.1, submeter à aprovação da entidade competente as peças do procedimento validadas pela DMMC, exercendo, no âmbito da formação dos contratos públicos, as competências instrumentais à condução do respetivo procedimento, e, em sede de execução de contratos públicos, as competências atribuídas à entidade adjudicante necessárias à boa execução do contrato;

4 - Em matéria de execução de contratos públicos, exercer as seguintes competências:

4.4 - Ordenar a execução de trabalhos complementares.”

Para a matéria em apreço, decorre do citado despacho que a competência para ordenar a execução de trabalhos complementares se encontra subdelegada no diretor municipal de Manutenção e Conservação, subdelegação de competências que não se confunde com a aprovação da despesa relativa à formação de novos contratos, essa sim, limitada pelo valor delegado de 49 879 euros.

Aliás, a esse propósito, recorde-se o estabelecido no artigo 21.º - Alteração do montante da despesa autorizada, do DL n.º 197/99, de 8 de junho, o qual refere que:

“1 - A competência fixada nos termos do artigo 17.º mantém-se para as despesas provenientes de alterações, variantes, revisões de preços e contratos adicionais, desde que o respetivo custo total não exceda 10% do limite da competência inicial.

2 - Quando for excedido o limite percentual estabelecido no número anterior, a autorização do acréscimo da despesa compete à entidade que, nos termos do artigo 17.º, detém a competência para autorizar a realização do montante total da despesa.”

Significa isto que, tendo sido a decisão de contratar da empreitada tomada por deliberação do Executivo Municipal, uma vez que a despesa associada era de valor superior a 748 196 euros (valor delegado pelo Sr. Presidente da CML na Sra.



Câmara Municipal de Lisboa

Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

Vereadora Filipa Roseta, respeitando o máximo delegável da CML no seu Presidente, como estabelecido no artigo 29.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, o qual refere que *“as competências atribuídas pelo presente diploma às câmaras municipais (...) podem ser delegadas nos seus presidentes até 150000 contos”* [748 196,85 euros]), qualquer que fosse o valor dos trabalhos complementares a aprovação da sua despesa caberia sempre ao Executivo Municipal.

Efetivamente, da análise dos processos das diversas Modificações Objetivas do Contrato, a formalização das mesmas culminou sempre com a aprovação da despesa por parte do Executivo Municipal, tendo a 1.ª MOC sido aprovada em 16 de novembro de 2022, por deliberação sobre a Proposta n.º 708/2022, a 2.ª MOC em 15 de dezembro de 2023, por deliberação sobre a Proposta n.º 774/2023 e as restantes, conjuntamente, em 20 de maio de 2024 por deliberação sobre a Proposta n.º 289/2024, não tendo, desta forma, sido aprovada qualquer despesa pelo diretor municipal de Manutenção e Conservação, mas sim, como não poderia deixar de ser, pelo Executivo Municipal.

Em obediência ao exposto, as autorizações efetuadas pelo Exmo. Sr. Diretor Municipal corresponderam, assim, apenas ao ato de ordenar a execução dos trabalhos complementares, de acordo com as competências que lhe foram delegadas, ato esse que, como já referido, não se confunde com o ato de autorizar a despesa, que, no caso do processo em presença, compete exclusivamente ao Executivo Camarário, uma vez que foi este último a autorizar a decisão de contratar da empreitada, aí se fixando a competência para aprovar qualquer nova despesa associada à mesma, independentemente do respetivo valor.

Face ao exposto, reitera-se que o reparo do douto TdC no sentido nas 2.ª a 6.ª MOC's *“os trabalhos referentes às [2.ª a 6.ª MOC's]... (e as correspondentes despesas) [terem sido] autorizados por despacho do Diretor Municipal de Manutenção e Conservação, a quem se encontrava delegada a competência de realização de despesa até ao montante de 49,9 m€, em sede de execução*



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

de contratos públicos, não tendo sido colocados à discussão e aprovação do órgão executivo” não se afigura correto porquanto, conforme explicado anteriormente, o Exmo. Sr. Diretor da DMMC tem competência subdelegada que lhe permite ordenar a execução de trabalhos complementares, sem limite de valor, competência que usou para ordenar ou ratificar a decisão de ordenar (efetuada pela fiscalização) a execução dos trabalhos incluídos nas referidas MOCs, tendo sido a correspondente despesa, como também já referido, aprovada pelo órgão competente para o efeito, novamente, o Executivo Camarário.

Quanto ao segundo reparo, atinente às ordens de execução dos trabalhos complementares incluídos nas 3.ª a 6.ª MOC's, reitera-se, igualmente, que a ordem de execução dos trabalhos complementares não está dependente de prévia validação, porquanto tal validação está condicionada por um conjunto de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos, cuja morosidade, que decorre da necessidade de avaliar cabalmente quantidades e preços propostos para os trabalhos complementares e respetivo enquadramento legal, não se compadece com o regular andamento das empreitadas.

Fazer depender a ordem de execução dos trabalhos complementares da análise e validação prévia da hipotética despesa que dos mesmos resultará, implicaria, não raro, a suspensão dos trabalhos da empreitada, com os consequentes prejuízos diretos (por via das reclamações a título de reposição do equilíbrio financeiro do contrato que normalmente resultam da suspensão total e/ou parcial dos trabalhos) e indiretos, associados ao prejuízo para o interesse público que resultaria do protelamento da disponibilização das obras realizadas aos respetivos utilizadores.

Atento o exposto, é entendimento do Município que os procedimentos que adota em matéria de trabalhos complementares, no que respeita à ordem para a sua execução e posterior formalização da despesa não incumpem o ciclo de despesa, porquanto apenas se pode falar em despesa quando esta se estabiliza, jurídica e tecnicamente e é objeto de aprovação, sendo, naturalmente, de afastar qualquer



Câmara Municipal de Lisboa
Direção Municipal de Manutenção e Conservação

INF/882/DGES/25

entendimento a este propósito que se revele inexequível, leia-se desapegado da realidade da execução dos contratos e causador dos prejuízos já referidos.

Resta, finalmente, reiterar que a execução dos trabalhos complementares em momento anterior à formalização da Modificação Objetiva de Contrato, ou seja à aprovação da despesa, é tema que não tem suscitado questões junto do douto TdC, que tem recebido ao longo dos anos inúmeras comunicações de ordens de execução emanadas dos Diretores Municipais com a tutela das obras no Município, seguidas dos correspondentes contratos, logo que os já mencionados procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos são concluídos, culminando com a aprovação da despesa e celebração do contrato relativo à MOC.

**MÓNICA
PINTO
RIBEIRO**

Mónica Pinto Ribeiro, Eng.^a
(Técnica Superior)

Assinado de forma
digital por MÓNICA
PINTO RIBEIRO
Dados: 2025.04.23
20:28:21 +01'00'

**CLÁUDIA ISABEL
MURTA
GONÇALVES PIRES
FERREIRA**

Cláudia Pires Ferreira, Eng.^a
(Técnica Superior)

Assinado de forma digital
por CLÁUDIA ISABEL MURTA
GONÇALVES PIRES FERREIRA
Dados: 2025.04.23 20:20:53
+01'00'



De: Patrícia Villar <patricia_villar@cm-loures.pt> em nome de Chefe de Gabinete
<chefe_gabinete@cm-loures.pt>
Enviado: 21 de abril de 2025 15:09
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Assunto: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA
Anexos: Resposta sintese ao TC.pdf

Exmos. Senhores,

Ao cuidado da Dr.ª Helene Fernandes, Auditora Coordenadora,

Incumbe-me o Sr. Presidente da Câmara, Dr. Ricardo Leão, relativamente ao assunto em epígrafe e face ao exposto no referido relatório, nada temos a salvaguardar ou a opor, conforme síntese remetida em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

GABINETE DE APOIO À PRESIDÊNCIA
CHEFE DE GABINETE

TEL.: +351 211 150 100 | EXT.: 438058

EMAIL: chefe_gabinete@cm-loures.pt



CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES

PRAÇA DA LIBERDADE, 2674-501 LOURES
TEL. +351 211 150 100

SIGA-NOS EM: cm-loures.pt f y d i x

A correspondência transmitida por via eletrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte de papel, devendo ser-lhe conferida, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento (ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril).



CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Direção Municipal de Apoio à Gestão

[Handwritten signature]

23

A correspondência deverá ser
dirigida ao Presidente da Câmara

EXMO. SENHOR PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS
AVENIDA DA REPÚBLICA, 65
1050-189 LISBOA LISBOA

Sua referência

Sua Comunicação de

Nossa Referência
Saída/2025/10441
500.10.002/2025/1

Data
24/04/2025

Assunto: **PROCESSO 9/2024 – AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PRR PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

Instado para, querendo, me pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria acima identificado, começo por fazer uma síntese do que foi apurado no que diz respeito ao Município de Mafra.

Assim, a auditoria pronuncia-se sobre a (i) Construção da Unidade de Saúde Mafra Oeste e sobre a (ii) Reabilitação do Palácio Nacional de Mafra, sendo que, no que diz respeito a (i), entende o tribunal superiormente presidido por V. Exa. que a) o caderno de encargos para a realização dos projetos e empreitadas “...*não salvaguarda o cumprimento dos objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e a ACSS*”, b) que “*O projeto de execução relativo ao investimento do Município de Mafra não foi objeto de revisão, de acordo com o artigo 43, n.º 2, do CCP, algo que deveria ter ocorrido em 2023, antes da adjudicação da empreitada.*” e ainda que c) faltam as fichas de verificação do risco de conflito de interesses e a subscrição pelos BF das declarações de inexistência de conflitos de interesses relativas às operações.

Analisando o referido em (i) a) começo por informar que a ACSS, aquando do processo de candidatura do Município de Mafra a BF do aviso “Construir novas unidades/polos de saúde, com necessidades de energia primária pelo menos inferiores em 20% ao padrão NZEB, para substituir edifícios desadequados, e enquanto Beneficiário Intermediário e como tal entidade com competência para



Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130261 810 130
e-mail: geral@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt



Modelo G-19/5 – Ofício Tipo



CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Direção Municipal de Apoio à Gestão

RP

análise da candidatura supra formulada, questionou o Município, entre outros, o seguinte:

"11 No que se refere a "Tecnologias e práticas adotadas em termos de eficiência energética e cumprimento do princípio DNSH" entende-se necessário, por parte do BF, sujeito a vistoria, a confirmação:

Da garantia da utilização de pelo menos 5% (até 30 de junho de 2021) e 10% (a partir de 1 de julho de 2021) de materiais reciclados relativamente à quantidade total de matérias-primas usadas em obra, no âmbito da contratação da empreitada de construção e de manutenção de infraestruturas ao abrigo do Código dos Contratos Públicos".

Em resposta, o Município enviou à ACSS declaração de compromisso e cumprimento do princípio DNSH, no que respeita à garantia da utilização de pelo menos 10% de materiais reciclados relativamente à quantidade total de matérias primas usadas em obra, documento que se envia agora para melhor perceção.

Por outro lado, de acordo com o aviso da candidatura era necessário que fosse assegurada a elaboração de um plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição (RCD) que assegurasse que os operadores económicos responsáveis pela intervenção garantissem que pelo menos 70% (em peso) dos resíduos de construção e demolição não perigosos (excluindo os materiais naturais referidos na categoria 17 05 04 na Lista Europeia de Resíduos pela Decisão 2000/532/CE) produzidos serão preparados para reutilização, reciclagem e recuperação de outros materiais, incluindo operações de enchimento usando resíduos para substituir outros materiais, de acordo com a hierarquia de resíduos, recorrendo para o efeito a operadores de gestão de resíduos devidamente licenciados, sempre que a legislação nacional assim o exija, o que foi garantido tal como resulta do plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição.



Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130261 810 130
e-mail: geral@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt





CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Direção Municipal de Apoio à Gestão

No que diz respeito à eficiência energética remeto documento elaborado pela equipa de projeto que demonstra que nas peças submetidas a concurso foram acauteladas as questões com ela relacionadas.

Assim, e pese embora as especificações técnicas que salvaguardam o cumprimento dos objetivos climáticos/ambientais não estejam vertidos no caderno de encargos tal não significa que não tenham sido asseguradas pelo Município, constando das peças e acervo documental submetido a concurso, designadamente por estarem especificadas no mapa de trabalhos (LPU) no plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, em especial nos pontos ,2.2 a 6, estando portanto o adjudicatário a elas vinculado.

No que diz respeito a (i) b), começo por referir que aquando da submissão do processo de empreitada da Construção da Unidade de Saúde Mafra Oeste a fiscalização prévia (processo 18/2024 – Joleu – Sociedade de Construções Lda.), foi solicitado ao Município que juntasse documento que ilustrasse “... a *revisão do projeto de execução por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração (relatório) distinta do seu autor, nos termos e para os efeitos do previsto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP e no n.º 2 do artigo 18.º da Lei 31/2009, de 3 de julho, na redação da Lei 40/2015, de 1 de junho*” (cfr. ofício vossa referência 1402/2024, de 2024-01-15).

Na altura foi dado cumprimento ao solicitado, através do envio da documentação que remeto em anexo, documentação esta que demonstra que o aludido projeto foi alvo de revisão, sem que o Tribunal tenha questionado nada mais sobre este particular, não podendo por isso acompanhar-se a afirmação feita.

Já quanto ao afirmado em (i) c) há a referir que as apontadas faltas se encontram, à data, sanadas, sendo que o procedimento em apreço contem as fichas de verificação do risco de conflito de interesses e a subscrição pelo BF das declarações de inexistência de conflitos de interesses relativas às operações devidamente subscritas, as quais também já foram remetidas para PRR/ACSS.



Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130261 810 130
e-mail: geral@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt





CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Direção Municipal de Apoio à Gestão

No que diz respeito a (ii) aponta o Tribunal que a) o caderno de encargos para a realização dos projetos e empreitadas *"...não salvaguarda o cumprimento dos objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o FSPC"*.

Sobre este particular há a referir que de acordo com o documento intitulado *"Anexo I – Parte 2 da lista de controlo do princípio de "não prejudicar significativamente" (Anexo ao Contrato de Financiamento entre o FSPC e a EMRP)"*, documento que, creio, terá servido de base ao Tribunal para produzir a afirmação em análise, entende o Município, ressalvando melhor juízo, que a demonstração do cumprimento dos objetivos climáticos e ambientais não é aplicável à operação de Reabilitação do Palácio Nacional de Mafra, na sua grande globalidade.

Na verdade, percorridas as medidas constantes do aludido anexo, verifica-se que grande parte delas não é, pela sua própria natureza, aplicável, tanto mais que a única referência específica a um equipamento identifica o Arquivo Nacional do Som, que é um equipamento que aparece classificado como *"nova construção"*.

Prese embora o referido, entendemos que as medidas respeitantes à prevenção e reciclagem de resíduos é aplicável e encontra-se assegurada quer na empreitada de Conservação e Restauro da Basílica e Biblioteca do Palácio Nacional de Mafra e na de Conservação e Reabilitação da Envolvente Exterior no Palácio Nacional de Mafra, nomeadamente nos Planos de Prevenção e Gestão dos Resíduos de Construção e de Demolição (PPGRCD).

Na verdade, o PPGRCD da empreitada *"Conservação e restauro da Basílica e Biblioteca do Palácio Nacional de Mafra"* prevê a reciclagem/reutilização de alguns materiais utilizados e/ou removidos da obra, pela sua remoção e deposição seletiva, chegando no caso do material elétrico e luminárias a uma reutilização prevista de 80%. Está também prevista a reutilização de metade da água utilizada na obra. O plano prevê também que a totalidade dos resíduos produzidos em obra sejam sujeitos



Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130261 810 130
e-mail: geral@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt





CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Direção Municipal de Apoio à Gestão

A

a operações de valorização. Apesar de não referir quais as operações de valorização a que os resíduos serão sujeitos, a entrega obrigatória destes a um operador licenciado garantirá o cumprimento das disposições legais na matéria.

O PPGRCD da empreitada "Conservação e reabilitação da envolvente exterior no Palácio Nacional de Mafra" não prevê a reutilização de resíduos na própria obra, pois pelos trabalhos em causa tal não é possível. Prevê, no entanto, que os produtos a utilizar contenham uma quantidade mínima de 10% de incorporação de reciclados - representando no caso em apreço 12,22%. Prevê também que todos os resíduos sejam sujeitos na totalidade a operações de valorização, que representam nestes casos operações de reciclagem e reutilização.

Junto, para melhor perceção, os referidos planos, considerando, ressalvando melhor entendimento que, pese embora as especificações técnicas que salvaguardam o cumprimento dos objetivos climáticos/ambientais não estejam vertidos no caderno de encargos, tal não significa que não tenham sido asseguradas pelo Município, constando das peças e acervo documental submetido a concurso, designadamente por estarem especificadas no plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, como demonstrado.

Devo assinalar que, pese embora as constatações observadas pelo Tribunal superiormente presidido por V. Exa., algumas das quais o Município, factualmente, não acompanha, ainda assim, entende V. Exa. que *"Nenhuma das várias situações identificadas e descritas nos pontos anteriores constitui uma irregularidade ou ilegalidade com desvalor jurídico suscetível de consubstanciar a prática de uma infração de natureza financeira."*, o que se acompanha sem qualquer reserva.

Por último há a referir que o Município a que presido vê nas auditorias como a que foi empreendida pelo Tribunal de Contas uma oportunidade para melhorar os seus procedimentos e conseqüente cumprimento escrupuloso da lei, havendo, por isso, que enaltecer o Tribunal pelo Relatório produzido.



Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130261 810 130
e-mail: geral@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt





CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Direção Municipal de Apoio à Gestão

Na expectativa de haver esclarecido cabalmente V. Exa., com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente da Câmara Municipal,

(António Felgueiras)



Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130261 810 130
e-mail: geral@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt





De: Presidencia <presidencia@cm-matosinhos.pt>
Enviado: 17 de abril de 2025 15:27
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA
Anexos: RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf; 3. Acordo Colaboração_Matosinhos.pdf; 1. Comunicação com o portal base_EDOC_4685.pdf; 2. Evidencia solicitação Relat Progresso_IHRU.pdf

Importância: Alta

Estimada Drª Helena Fernandes

O Município de Matosinhos vem, por esta via e na sequência da audiência de interessados, remeter os seguintes esclarecimentos relativamente ao relatório de auditoria oportunamente remetido.

I - A consignação dos trabalhos físicos nos investimentos de Matosinhos ocorreu para além de 1 ano após a notificação de aprovação de candidatura por parte do IHRU, atraso que não respeita o previsto no ponto 3.3.1, requisito 4, subponto iii, alínea b), do aviso; (página 59/143)

1. Contexto:

O contrato original, firmado entre o Município de Matosinhos e o IHRU, remonta a 01/03/2021, incidindo, apenas, sobre a aquisição dos edifícios a reabilitar.

Contudo, este contrato, foi objeto de aditamento relativo à inclusão também dos trabalhos de reabilitação, tendo sido a respetiva adenda assinada, pelas partes, em 20 de março de 2023. Neste sentido, o prazo para desenvolvimento, passou a ser até 20 de março de 2024, ou seja, um ano após.

2. Desenvolvimento do projeto:

O projeto, tendo sido desenvolvido inicialmente com os recursos internos, originou, pela sua particularidade, a necessidade de envolvimento externo especializado, no sentido de avaliar a capacidade estrutural dos dois edifícios objeto de intervenção, em virtude de se tratarem de construções em processo de construção, mas abandonadas há muitos anos.

Por este motivo, desde logo, na contratação das especialidades foi sentida a necessidade de realização da análise estrutural do edifício, no sentido de garantir a robustez estrutural do mesmo, para atender a sua adequabilidade ao acréscimo de carga perspectivada com o novo programa - utilização final.

O procedimento de contratação das engenharias teve início em maio de 2022, conhecendo a assinatura de contrato com o projetista, em setembro de 2022.

No exercício do projeto e face às incertezas verificadas, quer nos edifícios, quer nos elementos estruturais que foi possível recolher, em janeiro de 2023, e por necessidade de confirmação da solução estrutural, dá-se início à aquisição de serviços para a realização de uma análise por radar, para aferição da componente metálica existente. O contrato foi assinado em março de 2023, tendo sido concluído o trabalho, em junho de 2023.

Paralelamente, foi necessário proceder também à realização de sondagens geotécnicas com o mesmo intuito, procedimento que resultou na entrega de elementos em maio de 2023.

Compilada e assimilada esta informação (para além de algumas tentativas de obtenção de indicações do IHRU, através de reuniões presenciais na sede, no Porto), o projeto foi concluído em outubro de 2023.

Seguiu-se a esta entrega, a necessária e obrigatória revisão do projeto, que, entretanto, já tinha sido precavida e contratada. Fruto da revisão preliminar, houve necessidade de se proceder à realização de acertos no projeto tendo o relatório final de revisão do projeto sido entregue, em fevereiro de 2024.



3. Desenvolvimento do procedimento pré-contratual (no Sistema de Gestão Documental, EDOCLink):

O procedimento de contratação da empreitada, teve início imediatamente após a conclusão do projeto, encontrando-se carreado na distribuição EDOC/2024/4685, iniciada na data de 15 de fevereiro de 2024. A abertura do procedimento foi aprovada em 23/02/2024 e o anúncio publicado no Diário da República de 4 de março de 2024.

Seguiu-se um prolongado período de pedidos de esclarecimentos/ listas de erros e omissões e de formulação das respetivas respostas, associado a prorrogações de prazo de apresentação de propostas, prazo este que terminou apenas a 22 de abril de 2024, tendo-se imediatamente dado início à apreciação e avaliação das 16 propostas apresentadas. O relatório preliminar ficou concluído a 8 de maio de 2024, seguindo-se o período de audiência prévia, sem que tenha sido proferida qualquer alegação, pelo que foi subscrito o relatório final por parte do júri, a 20 de maio de 2024, propondo a adjudicação à sociedade COSTEIRA – Engenharia e Construção, S.A., pelo valor contratual de €10.684.758,37 (acrescido do IVA à taxa legal em vigor). O órgão executivo aprovou a proposta de adjudicação em reunião de 29/05/2024, tendo sido, nessa sequência, notificado o adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação e prestar caução. O contrato foi assinado, pelas partes, a 20 de junho de 2024.

II - Os cadernos de encargos para a contratação do projeto de execução e da obra a executar pelo Município de Matosinhos não salvaguardam os objetivos climáticos/ambientais, uma vez que não incorporam as respetivas especificações técnicas que se encontram fixadas no PRR e na ficha anexa ao contrato de financiamento celebrado entre a EMRP e o IHRU. Para além de incumprirem o que ficou estipulado no PRR e o que se encontrava contratualizado na cláusula 5ª do contrato de financiamento celebrado com entre a autarquia e o IHRU, essas omissões não cumprem o determinado no artigo 49º, n.º 1, e no anexo VII do CCP; (página 59-60/143 e página 103/143)

Neste contexto dá-se nota de que a intervenção retrata uma reabilitação e não uma construção nova, pelo que não tem de atender aos requisitos NZEB20, impostos para os edifícios novos.

Não obstante, e como se pode verificar nos elementos que se anexam – link infra com os pré-certificados –, a todas as frações foi atribuída a classificação energética A ou A+, superando a melhoria de 10% do NZEB, aplicável às situações de aquisição e reabilitação, como é o caso desta empreitada.

<https://we.tl/t-GTi8SrO6eF>

III - O contrato de empreitada celebrado pelo Município de Matosinhos em 20-06-2024 apenas foi objeto de publicação no Portal Base a 09-01-2025, incumprindo-se o prazo determinado na Portaria 318-B/2023, de 25-10; (página 60/143 e página 104/143)

Resposta:

Efetivamente o contrato de empreitada celebrado pelo Município de Matosinhos em 20 de junho de 2024 foi objeto de publicação no Portal Base a 9 de janeiro de 2025. Não obstante, o relatório de formação foi enviado, em tempo, em cumprimento do prazo estabelecido pela alínea j) do n.º 1 do artigo 8.º da Portaria 318-B/2023, de 25 de outubro, para publicitação no Portal Base. Mas, por força de um problema técnico de interligação entre o mesmo e a plataforma de contratação pública AcinGov, problema este que não é imputável ao Município de Matosinhos, não foi imediatamente publicado.

Isto mesmo está evidenciado no documento em anexo, onde constam as datas e tentativa de publicação e a evidência de ter ocorrido, por mais do que uma vez, “um erro durante a geração do pedido”. Pela análise do mesmo, fica claro que as tentativas de comunicação de dados se iniciaram a 10 de maio de 2024, tendo ficado concluídas apenas a 28 de dezembro do mesmo ano.

IV - Uma vez que os pagamentos, no âmbito desse contrato, se iniciaram a 18-09-2024, incumpriu-se, também, o artigo 15º, n.º 2, da Norma de Controlo Interno da autarquia, segundo o qual a ordem de pagamento só deve ser emitida pelos serviços de contabilidade após a verificação da publicitação da celebração do contrato, reduzido a escrito ou não, no Portal dos contratos públicos; (página 60/143 e página 103/143)

Resposta:

Relativamente à Norma de Controlo Interno (NCI), ela foi revista em 18/05/2022, por deliberação do órgão executivo, tendo-se procedido a uma renumeração dos artigos. Assim, fruto desta revisão da NCI e da renumeração, o artigo relativo ao “Processamento de ordens de pagamento” deixou de ser o artigo 15.º e passou a ser o artigo



39.º. Certamente por lapso, o Tribunal de Contas reportou-se à numeração existente antes desta última revisão ocorrida em 2022, e por isso mencionou o n.º 2 do artigo 15.º quando deveria ter mencionado n.º 2 do artigo 39.º. No que se refere à data de início de pagamentos e de acordo com o artigo 39.º, n.º 2 da Norma de Controlo Interno, “A ordem de pagamento só deve ser emitida pelos serviços de contabilidade, após a verificação da publicitação da celebração do contrato, reduzido a escrito ou não, no portal dos contratos públicos, quando aplicável...”. Ocorre que, no espírito do artigo, está a publicitação como condição de eficácia do contrato, sendo por isso aplicável apenas aos contratos formados por ajuste direto, consulta prévia ou contratação excluída (neste último caso se de valor igual ou superior a 5.000,00€). Assim, e de acordo com o espírito da norma, a não publicitação do relatório de formação do contrato em análise, considerando que o mesmo se formou no âmbito de um concurso público, não sendo condição de eficácia, também não condiciona a realização da(s) respetiva(s) ordem(s) de pagamento.

V - Não foram enviados ao IHRU os relatórios de progresso a prestar, de forma periódica, tempestiva e sistemática, informações acerca da evolução da execução dos investimentos, não tendo o IHRU definido um modelo a ser utilizado para esse fim, conforme decorria dos contratos celebrados. (página 60/143);

Resposta:

Os relatórios de progresso não foram remetidos dado que o IHRU nunca disponibilizou ao Município o respetivo modelo a utilizar. Remetemos um dos comprovativos da sua solicitação junto daquela entidade (documento remetido em anexo).

VI - O valor adjudicado para a realização da empreitada relacionada com o investimento a executar pelo Município de Matosinhos é inferior ao estimado em candidatura (-2,2 M€). (página 60/143)

Resposta:

O valor base estimado na candidatura para a empreitada foi de 14.521.744,31€. Devido ao tempo decorrido entre a aprovação da candidatura e a abertura do concurso, e face ao contexto inflacionista em que nos encontrávamos, entendeu-se aumentar ligeiramente a base do mesmo para o valor de 14.840.000€, tendo a adjudicação no âmbito do referido concurso recaído sobre uma proposta com um valor substancialmente mais baixo, no montante de 10.684.758,37€, ou seja, inferior em cerca de 3,8 milhões de euros ao estimado em candidatura.

Valor base estimado na candidatura: €14.521.744,31

Valor base do procedimento: €14.840.000,00

Valor da adjudicação: €10.684.758,37

Acrescenta-se ainda que, no ponto xiii (pág. 61/143) do Relatório, onde é referido que a solução habitacional do município de Matosinhos não se encontrava integrado no acordo de colaboração inicial com o IHRU, nem na ELH inicial, tal facto não corresponde à realidade. Efetivamente, como se comprova, esta solução habitacional esteve sempre integrada no Acordo de Colaboração e na ELH. A única alteração existente corresponde ao número total de habitações, que passou de 90 (ver Acordo de Colaboração, em anexo - pág. 2 e 5) para 105, devido a uma alteração em sede de projeto de reabilitação, fruto das tipologias existentes (em número de 90) não serem as adequadas às necessidades do Município, tendo sido reformuladas para 105.

O Município de Matosinhos está disponível para prestar qualquer esclarecimento adicional.

Presidência



Câmara Municipal de Matosinhos



De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>

Enviada: 9 de abril de 2025 15:53

Para: Presidencia <presidencia@cm-matosinhos.pt>



De: GAP Montemor-o-Novo <gap@cm-montemornovo.pt>
Enviado: 5 de maio de 2025 18:59
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros; Olímpio Galvão; Pedro Bento; Daniel Pedreira; Paulo Neves
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA
Anexos: CP02_2024_Certidao_Revogacao.pdf; CP06_2025_Publicacao_Vortal.png; DRE_419002684.pdf; FimProc_14319440.pdf

Exmos. Senhores,

Em resposta ao Email de V. Exas., encarrega-me o Sr. Presidente de informar o seguinte:

O descrito no Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA, em relação ao Contrato de Financiamento PRR, entre o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural e o Município de Montemor-o-Novo, para Operações de requalificação e conservação em Montemor-o-Novo – Convento da Saudação (Projeto n.º8430 - Reutilização do Convento da Saudação em Montemor-o-Novo), corresponde ao disponibilizado ao Tribunal de Contas a 30 de julho e a 30 de outubro de 2024, e está devidamente esquematizado na página 3, do Anexo V (C4.Cultura), da Auditoria à execução do PRR pela administração local, e por essa razão não foi necessária a pronúncia do Município, em relação à vossa comunicação de 9 de abril de 2025.

Após 30 de outubro de 2024 houve desenvolvimentos em relação ao assunto, na Reunião de Câmara de 26 de dezembro de 2024 foi revogada a decisão de contratar relativamente ao Concurso Público 02/2024, e foi devidamente publicitado na Base Gov a 27/12/2024 (comprovativos em anexo).

O Município recebeu, do Sr. Presidente do Instituto do Património Cultural, em reunião presencial de 17/01 em que esteve presente o Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, orientações com vista à reorganização da empreitada de Reutilização do Convento da Saudação, tendo por objetivo o seu faseamento. Esta reorganização tem como objetivo definir uma 1ª Fase de empreitada contemplando uma operação com área de intervenção aproximada de metade da totalidade do edifício, com custo estimado não superior a 3.500.000,00 €. Em resultado desta reorganização da obra, foi necessário proceder a uma alteração do projeto com vista a atualizar as peças desenhadas, os mapas de trabalhos e cadernos de encargos dos trabalhos a realizar efetivamente nesta fase, em cada componente de especialidade de obra. O Município deu seguimento imediato ao procedimento de aquisição de serviços de projeto junto do Coordenador e Autor do Projeto de Execução, estando agora em curso a referida alteração ao processo. A conclusão desta alteração ao projeto está prevista ainda para o mês de abril, esperando-se que a sua aprovação, quer do Município, quer da Tutela, ocorra também em abril, prosseguindo de imediato para abertura de procedimento de empreitada.

A 8 de abril houve reunião com a Sra. Ministra da Cultura, o Sr. Presidente do IP, a Vice-Presidente da CCDR-Alentejo I.P. para a Cultura, na qual foi reafirmado a necessidade de se avançar para a 1ª fase de intervenção no Convento da Saudação.

Na Reunião de Câmara de 30 de abril de 2025 foi aprovado o Projeto de Reutilização do Convento da Saudação – 1ª Fase, e a respetiva autorização da despesa e decisão de contratar para a empreitada.

Foi publicado em Diário da República, 2ª Série, n.º84, de 02/05/2025, o Anúncio de procedimento n.º 11447/2025, para Reutilização do Convento da Saudação em Montemor-o-Novo – 1ª Fase, bem como na respetiva plataforma eletrónica, comprovativos em anexo.

Com os melhores cumprimentos,



V/ Ref:
Processo n.º 9/2024 – AUDIT
2.ª Secção

S/ Comunicação
2025.04.09

N/ Ref: 2715

Data: 2025/04/24

Ex.ma Senhora
Auditora Helena Fernandes – Dep. de
Auditoria IX – Tribunal de Contas
Av. da República, 65

1050-189 LISBOA daix@tcontas.pt

N/ Processo n.º 2024/500.10.001.01/1

Assunto: Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2.ª Secção
Projeto: Construção da Unidade de Saúde de Paços de Ferreira (13/C01-i01/2023.P4776)

No âmbito da audiência prévia referente ao processo identificado em epígrafe, o Município de Paços de Ferreira, enquanto Beneficiário Final (BF) do projeto em causa, vem por este meio apresentar as seguintes observações ao Relato da Auditoria à execução do PRR pela Administração Local:

1. Atualização da Situação do Projeto

A empreitada de construção da nova Unidade de Saúde de Paços de Ferreira, integrada na Componente C1 – SNS do PRR, teve início em abril de 2025. Conforme estipulado no contrato de empreitada (cláusula n.º 3, em anexo), o prazo de execução da obra é de 14 meses, com conclusão prevista até 30 de junho de 2026. Assim, não se verifica a alegada ausência de execução referida no Relato da Auditoria.

Anexos:

- 1_1_Auto consignação empreitada
- 1_2_Contrato empreitada

2. Sobre a Seleção e Estado de Maturidade da Operação

O projeto foi selecionado de acordo com os critérios de maturidade e prontidão de execução estabelecidos no respetivo aviso. O terreno destinado à construção foi adquirido por escritura pública em 10 de setembro de 2024, conforme documento anexo. A obra teve início em abril de 2025, conforme referido no ponto anterior.

Anexos:

- 2_1_Escritura pública Compra e Venda



3. Sobre os Registos no SGI

A ausência de registos financeiros no SGI até outubro de 2024 justifica-se pelo seguinte:

- A empreitada teve início apenas em abril de 2025, inexistindo autos de medição ou pagamentos de obra até à data referida;
- O único pagamento realizado até então respeita à aquisição do terreno, cujo valor foi devidamente reportado ao BI, aguardando-se o seu reflexo no SGI.

Anexos:

- 3_1_Fatura aquisição terreno Centro Saude
- 3_2_Ordem de Pagamento fatura aquisição terreno Centro Saude
- 3_3_Comprovativo pagamento de escritura

4. Conformidade Técnica e Ambiental

O projeto cumpre integralmente os requisitos técnicos e regulamentares aplicáveis, designadamente:

- Padrões NZEB: Edifício concebido para consumo quase nulo de energia, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 101-D/2020;
- Princípio DNSH: Garantido desde a fase de conceção;
- Normas ambientais e legais: Rigorosamente observadas na fase de projeto e nos procedimentos de contratação pública.

5. Considerações Finais

O Município de Paços de Ferreira reafirma o seu compromisso com a execução rigorosa dos investimentos públicos, em articulação com os Beneficiários Intermediários (ACSS) e a EMRP, e em estrito cumprimento dos normativos do PRR.

Solicita-se que as presentes observações sejam tidas em consideração na versão final do Relato da Auditoria, por forma a refletir com precisão e atualidade a situação da operação.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal, em exercício

[Assinatura
Qualificada] Paulo
Jorge Rodrigues
Ferreira

Assinado de forma digital por
[Assinatura Qualificada] Paulo
Jorge Rodrigues Ferreira
Dados: 2025.04.24 14:46:14
+01'00'

(Paulo Jorge Rodrigues Ferreira)



De: [REDACTED]
Enviado: 2 de maio de 2025 15:21
Para: [REDACTED]
Assunto: FW: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2.ªS - RELATO DE AUDITORIA
Anexos: Resposta a Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2.ªS | Execução do PRR pelas autarquias locais

De: Conta Institucional DMRF <dmrf@cm-porto.pt>
Enviada: 10 de abril de 2025 12:47
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Assunto: RE: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2.ªS - RELATO DE AUDITORIA

Exma. Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Helena Cruz Fernandes,

Em resposta à citação desse colendo Tribunal, em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, prolatado a 8 de abril de 2025, junto do Departamento de Auditoria do IX do Tribunal de Contas, que concede ao Município do Porto o prazo de 10 dias úteis para, querendo, se pronunciar, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, em anexo.

Com efeito, no exercício do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, cumpre informar que sobre o assunto em questão, o Município do Porto prestou os necessários esclarecimentos no âmbito da Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local, conforme email que ora junto com o conteúdo nele melhor identificado, através do ofício com a referência NUD/493494/2024/CMP, datado de 01/08/2024, para o qual se remete por uma questão de economia processual e para todos os efeitos legais.

Com os melhores cumprimentos.

Fernando Pedroso⁽¹⁾
Diretor Municipal

⁽¹⁾ Competência subdelegada pela O.S. n.º NUD/36866/2025/CMP, de 17/01/2025



Direção Municipal de Recursos Financeiros
Câmara Municipal do Porto
Praça do General Humberto Delgado
4049-001 Porto
T. +351 222 097 067

De: Presidência <presidencia@cm-porto.pt>
Enviada: 9 de abril de 2025 15:59



Auditoria à Execução do PRR pela Administração Local
PROCESSO N.º 9/2024 – AUDIT – 2ª SECÇÃO

Excelentíssima Senhora
Juíza Conselheira Relatora,

Freguesia de Benfica, NIPC 506602222, com sede na Av. Gomes Pereira 17, 1549-019 Lisboa, notificada do Relato de Auditoria elaborado no âmbito do processo suprarreferenciado, vem nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, apresentar a respetiva

PRONÚNCIA,

o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes.

1

A. Ponto 6- Análise das Operações

Ponto iv.

Relativamente ao ponto iv, relativo ao Contrato de financiamento que veio a ser celebrado com o IHRU no âmbito da operação relativa à aquisição e reabilitação de 13 fogos (Freguesia de Benfica) existe um cronograma físico e financeiro do investimento que reflete as várias etapas, atividades e tempo estimado para cada uma das fases e financiamento associado, designadamente a etapa da aquisição e assinatura da escritura, as diferentes etapas da empreitadas de obra, bem como a entrega das chaves, enviados em anexo (Anexo 1- Cronograma Físico e Financeiro).

Ponto vii.

No que toca ao ponto vii, no âmbito da execução do investimento de construção de um edifício para a disponibilização de 120 camas de alojamento estudantil, os serviços para a



elaboração da revisão do projeto foram contratados mais de dois meses após a consignação da obra e a versão final do projeto revisto foi entregue em 06-11-2023, mais de 4 meses após o início da empreitada. De acordo com as informações prestadas pela Freguesia, *“Até Novembro foram sendo alterados alguns pormenores de execução, detetados pela Revisão de Projeto, mas que não influenciavam diretamente a fase da obra em causa, daí ter sido possível avançar com a execução da obra (e correspondentes autos de faturação), sem comprometimento da versão final do Projeto.”*²²⁸ Cfr. comunicação eletrónica remetida à equipa de auditoria a 23-12-2024, esclarecemos o seguinte:

Como é possível verificar no **Anexo I** - Cronograma Físico e Financeiro, a ordem cronológica das etapas do processo de construção do Alojamento estudantil, foram as seguintes:

11/04/2023 - Contrato para a conceção/construção
15/06/2023-Consignação
21/08/2023 - Contrato para a Revisão do Projeto
18/09/2024 - Conclusão Obra

2

Informamos que, no âmbito da obra de conceção/construção, o que foi considerado como início da empreitada foi o momento a partir do qual a entidade executante iniciou a elaboração de todos os projetos de Arquitetura e especialidades.

A execução da obra propriamente dita, foi iniciada a 4 de setembro de 2023, segunda-feira, com a movimentação de terras.

Assim, os projetos finais que se encontravam ainda a sofrer revisão eram os projetos de especialidades, algo que não influenciava com os trabalhos que estavam já a decorrer, permitindo, desta forma, concluir a construção do edifício a tempo do ano letivo 2024/2025.



Ponto xi.

Relativamente ao ponto xi, o ISS e o IHRU (no caso do investimento a executar pela Freguesia de Benfica) não registaram no SGI os contratos públicos celebrados pelos BF no âmbito da execução dos investimentos, conforme recomenda o Manual de Procedimentos da EMRP.

A Freguesia de Benfica é totalmente alheia aos procedimentos internos do ISS e do IHRU, pelo que, desconhecendo-os, não nos é possível prestar qualquer esclarecimento acerca de tais matérias.

Ponto xii.

No que concerne ao ponto xii, *"no mapa das transferências e subsídios recebidos que consta da prestação de contas de 2023, a Freguesia de Benfica evidencia os montantes recebidos da Agência Erasmus +, no âmbito do investimento relativo ao alojamento estudantil, como transferências correntes, sendo a sua natureza de capital, situação que não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c) do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental"*, esta situação foi logo corrigida e considerados os posteriores recebimentos de PRR na classificação económica rubrica 100307, conforme se demonstra pelo mapa DOREC enviado em anexo (**Anexo II-DOREC**).

3

Ponto xiii.

Em relação à candidatura para aquisição e reabilitação de 13 fogos e a procedimentos internos conexos com a mesma que foram desenvolvidos pela Freguesia de Benfica, a Freguesia adquiriu um imóvel à Paróquia de Nossa Senhora do Amparo de Benfica por 3.531.580,00 euros.

O relatório refere que a proposta de aquisição foi efetuada por correio eletrónico enviado à Paróquia em 20-12-2022, não tendo sido precedida de qualquer consulta ao mercado.

Refere ainda que, de acordo com as disposições contidas na OT n.º 3/2021, nas despesas com aquisição de imóveis, o custo a financiar pelo PRR deve estar suportado por uma



metodologia de avaliação efetuada por perito avaliador imobiliário que demonstre o custo de mercado e o racional para apuramento de custos.

Acerca desta matéria e por forma a prestar os devidos esclarecimentos atinentes aos procedimentos adotados, passamos a descrever as diferentes etapas/fases ao longo do respetivo processo, tendo presente a observância da necessária e total transparência e defesa do interesse público, nomeadamente o princípio da boa administração, da igualdade e da imparcialidade, respeito pela concorrência.

Assim,

1. O processo de aquisição do prédio, decorreu da consulta de mercado, junto a imobiliárias a quem foi pedido que identificassem à Junta prédios devolutos situados na área da freguesia, em perigo de derrocada, que constituíssem perigo para a população, tanto do ponto de vista estrutural, como do ponto de vista social (ocupações abusivas e criminalidade).

De igual modo, foi realizada uma reunião extraordinária da Comissão Social de Freguesia (CSF) com a finalidade de fazer o levantamento dos edifícios existentes, junto dos mais de setenta parceiros sociais do território.

De facto, Benfica é uma freguesia com elevada densidade populacional, sendo praticamente inexistentes prédios inabitados.

Ainda assim, da consulta do mercado e da CSF de Benfica foram identificados três imóveis sitos na:

- Rua Cláudio Nunes 5- 15
- Rua Cláudio Nunes 45
- Travessa José Agostinho Macedo 3-5

2.A Junta de Freguesia de Benfica, entrou em contacto com os três proprietários, visto ter interesse em candidatar os imóveis ao financiamento do programa do 1º Direito – PRR, pelo seu valor simbólico, histórico e perigo para a população pelo seu estado de conservação.



Relativamente à Travessa José Agostinho Macedo e à Rua Cláudio Nunes 45, a negociação foi realizada por mediação mobiliária com a agência ERA Benfica, tendo-se concluído o processo de aquisição da primeira em janeiro de 2024 e a aquisição da Cláudio Nunes 45 continua a aguardar aprovação por parte do IHRU.

A escolha do imóvel da Rua Cláudio Nunes nº 5-15 não foi, pois, aleatória, nem inconsequente, uma vez que se tratava de um dos três imóveis identificados que cumpriam os critérios estabelecidos pela Estratégia Local de Habitação do Município de Lisboa, que designava a reabilitação de imóveis em condições de degradação como uma das medidas a financiar no âmbito do 1º Dto.

3. No que se refere ao imóvel em questão - Rua Cláudio Nunes nº 5-15 -, o processo de negociação foi realizado através de diferentes reuniões presenciais e troca de emails, nas seguintes datas:

- Reunião presencial a 14 de setembro de 2022

Foi abordada a possibilidade de venda do imóvel no âmbito do financiamento do PRR e solicitada documentação para verificar a viabilidade da candidatura.

Foram apresentadas diversas propostas e contrapropostas por ambas as partes, tendo sido inicialmente consensualizado o valor de cerca de 3,5 milhões de euros, valor este abaixo do montante máximo elegível de aquisição, com base nos valores do INE, que totalizava 4,19 milhões de euros (3993€/ m2) – cf. Anexo III- Memorando de Processo de Aquisição.

- E-mails enviados pela Paróquia à JFB a 15 de setembro de 2022 disponibilizando dados relacionados com o levantamento topográfico, áreas do edifício para projetar o número de fogos a construir (**Anexo IV A, B e C**, Mails de 15 de setembro de 2022).



- Reunião a 19 de dezembro de 2022 com visita técnica ao edifício, a fim de se aferir da viabilidade da empreitada para construção de 8/12 fogos, resultando no email enviado pela Junta de Freguesia de Benfica de proposta de 20 de dezembro de 2022, enviado à Fábrica da Igreja Paroquial (**Anexo V a**- Mail da Proposta de 20 de dezembro de 2022; **Anexo V b**- Mail de resposta à proposta de 20 de dezembro de 2022).

- Reunião a 31 de Março de 2023 com a Junta de Freguesia de Benfica, a consultora Lexabridge, a inquilina do imóvel e o seu advogado- Dr. Vítor Henriques, no sentido de mediar a revogação do contrato com base na explicação dos objetivos do programa do 1º Direito e sensibilizar para o impacto do valor indemnizatório no valor da compra, que resultou no acordo de revogação em anexo, com indemnização no valor de 425.000,00€. (**Anexo VI**- Acordo de Revogação Arrendamento; **Anexo VII**-Mail acordo de revogação de contrato de arrendamento).

- Email de formalização de proposta de aquisição por parte da Junta, enviado ao Patriarcado de Lisboa em 3 de maio de 2023, com a proposta do valor de 3.531.580,00 euros, dado estar alinhado com o valor de mercado (**Anexo VIII**- Mail de consolidação da proposta para o Patriarcado de Lisboa; **Anexo VIII A**- Proposta Patriarcado de Lisboa).

- Reunião a 4 de Julho de 2023 na Igreja Nossa Senhora do Amparo na presença dos serviços jurídicos e consultora para a habitação, onde foi comunicado a aceitação do valor por parte do Patriarcado.

- Visita técnica ao edifício e verificação de documentação com o objetivo e validar o valor de aquisição final e elaboração do Relatório final de avaliação do imóvel a 5 de julho de 2023 (**Anexo IX**- Relatório de Avaliação do Imóvel), antes de se proceder à elaboração da minuta do Contrato de Promessa de Compra e Venda.

- Reunião a 13 de julho de 2023 na Igreja Nossa Senhora do Amparo na presença dos serviços jurídicos e consultora para a habitação, para discussão dos termos do CPCV (**Anexo X**- Mail de Marcação de reunião de 13 de julho)



Nas reuniões de negociação, estiveram sempre presentes o Sr. Presidente de Junta, o Sr. Prior da Paróquia de Benfica, acompanhadas ambas as partes de consultoras jurídicas, sendo que a Junta de Freguesia de Benfica se fez acompanhar da consultora externa Jurídica – BMDV – e da consultora externa para a área da habitação - Lexabridge.

Aproveitamos a oportunidade para anexar o Memorando do processo de aquisição (**Anexo III**), do qual resulta, nomeadamente que o preço final resultou de um processo de negociação em que o valor inicial correspondia ao valor de mercado, tendo sido reduzido em aproximadamente 700.000,00€.

Importa salientar a tal propósito que o preço da aquisição do imóvel tinha também (na perspetiva da sua proprietária) subjacente o valor indemnizatório que a proprietária teria de pagar à inquilina do r/c do prédio- Restaurante “Tradicional”. Tratava-se de um processo negocial assaz complexo e difícil, do qual a Junta teria sempre de ter conhecimento, já que constituía condição fundamental a aquisição do prédio totalmente devoluto.

7

4. Desde o primeiro momento, a Junta de Freguesia de Benfica procurou zelar pelo melhor preço, negociar as condições do contrato, reduzir o valor inicial, compatibilizando o valor com o investimento necessário para a empreitada de obras, ainda assim ficando abaixo do valor de mercado.

A Junta de Freguesia de Benfica teve o necessário acompanhamento jurídico-técnico nas diligências de negociação.

5. Quanto ao valor de aquisição, foi realizado um relatório de avaliação do imóvel internamente com base nos indicadores de valor do mercado, do valor de mercado do INE e método comparativo de preços de mercado (**Anexo XI- Método Comparativo de Preço de Mercado**).

Relativamente ao Relatório interno de avaliação do Imóvel, importa esclarecer que o relatório enviado com a data de julho de 2023, foi o relatório final (**Anexo IX**), resultante da atualização do relatório preliminar ocorrido em dezembro de 2022.



Apesar de a 1ª avaliação ter sido feita em dezembro de 2022, o relatório foi atualizado em julho de 2023, em 2ª visita técnica, visto terem decorrido dois trimestres com respetiva atualização do preço de mercado. Assim, o relatório apresentado é apenas uma atualização do anterior, que, no caso, em nada alterou o valor proposto.

Apesar de não ter sido feita uma avaliação externa, a Junta de Freguesia assegurou procedimentos de negociação do valor, com a presença de duas consultoras externas, não utilizou o racional exclusivo do valor máximo que era permitido pelas regras de aviso, dado que o valor apresentado ficou 418,18€/ m2 abaixo do valor máximo (relembremos que o valor máximo era de 5.318,00€/m2(INE)/ 5.322,00€ (Idealista, em anexo) e o valor apresentado foi de 4.899,82 (8,5% abaixo no total da candidatura e 15,7% abaixo relativamente ao valor da aquisição - menos 624,60€/m2), já resultado do processo de negociação, bem como do método comparativo com os valores de mercado, zelando pelo princípio da transparência, imparcialidade, concorrência na defesa pelo interesse do erário público.

8

Sublinhamos que o imóvel em questão, está situado na artéria com maior valor da freguesia. De facto, o prédio é central, tem valor histórico e patrimonial, a entidade a quem foi adquirido é uma entidade com estatuto de utilidade pública, com elevado grau de responsabilidade social na freguesia, com respostas sociais nos domínios da infância, 3ª idade e social- jardim de infância, centro de convívio, baco alimentar, refeitório social, entre outros, não se tratando de um privado individual ou de empresa.

Sublinhamos que, no que respeita à concorrência, foram apresentadas propostas para os três imóveis devolutos, resultando a aquisição de dois deles e aguardando a aprovação de outro por parte do IHRU.

Assim, todos os imóveis identificados com as características em causa, situados na freguesia de Benfica (devolutos para reabilitação presentes no mercado) foram objeto de candidatura por parte da Freguesia de Benfica no âmbito do programa em causa.



B. Conclusões

No que se refere ao capítulo das conclusões (Relativamente ao Ponto 3.2.6 e Caixa 6 (Freguesias) passamos a esclarecer o seguinte:

Ponto v – Com respeito ao Contrato de financiamento que veio a ser celebrado com o IHRU no âmbito da operação relativa à aquisição e reabilitação de 13 fogos (Freguesia de Benfica) existe um cronograma físico e financeiro do investimento que reflete as várias etapas, atividades e tempo estimado para cada uma das fases e financiamento associado, designadamente a etapa da aquisição e assinatura da escritura, as diferentes etapas da empreitadas de obra, bem como a entrega das chaves, enviados em anexo (**Anexo I - Cronograma Físico e Financeiro**).

Ponto vii - No que concerne à afirmação da “inexistência de um sistema de controlo interno, para além de contrariar normas do Regime Jurídico das Autarquias Locais e do regime contabilístico aplicável, mostra-se incompatível com as exigências de controlo previstas no Regulamento MRR e no Sistema de Gestão e Controlo do PRR, aprovado e divulgado pela EMRP, que expressamente refere que os beneficiários do financiamento PRR, devem dotar-se de um sistema de controlo interno capaz de “prevenir, detetar e corrigir irregularidades, e internalizar procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União”, informamos que a junta de freguesia dispõe há inúmeros anos de mecanismos de controlo interno e externo evidenciados pelos documentos publicados no nosso site, que se encontram em anexo, designadamente:

- o Plano de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, <https://bairrobenfica.pt/wp-content/uploads/2023/04/Plano-de-Riscos-de-Corruptao-e-Infracoes-Conexas.pdf> (Anexo XIII-PRCIC)



- o Sistema de Controlo Interno: <https://bairrobenfica.pt/wp-content/uploads/2022/11/jfb-SISTEMA-CONTROLO-INTERNO-rev..pdf> (Anexo XIV- Sistema de Controlo Interno)

- o Código de conduta: <https://bairrobenfica.pt/wp-content/uploads/2022/11/Codigo-de-Conduta-JFB.pdf> (Anexo XV- Código de Conduta)

- Dispõe ainda de um canal de denuncia formal, com um nomeado para o efeito: <https://bairrobenfica.pt/canal-de-denuncia-interna/>

Ponto viii- No que concerne à afirmação de que “o IHRU e o ISS não definirem um modelo a ser utilizado na prestação de relatórios de progresso dos investimentos, conforme decorria dos contratos celebrados entre aqueles institutos e as freguesias”, a Junta de Freguesia de Benfica sempre se disponibilizou a preencher os formulários enviados por e-mail ou registados na plataforma, não sendo da sua responsabilidade a não disponibilização do referido modelo.

10

Ponto x- No que toca à afirmação de que o “Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, no âmbito da candidatura relativa à aquisição e reabilitação de 13 fogos, aprovada à Freguesia de Benfica, a aquisição do imóvel não foi precedida de uma avaliação imobiliária nos termos do ponto 2.4 da OT nº 3/2021, para além de não ter sido efetuada uma consulta prévia ao mercado nem ter sido desenvolvido um processo negocial”, reafirmamos que a junta adotou procedimentos que demonstram o cumprimento dos princípios da transparência, da concorrência, da igualdade e da boa administração, designadamente o processo de negociação, com atas das reuniões, presença das consultoras externas para assessoria das negociações, a consulta ao mercado e apresentação de propostas aos três imóveis disponíveis na freguesia, tendo apresentado 3 candidaturas ao IHRU, duas delas já aprovadas e a 3ª aguarda aprovação.



Quanto ao Regulamento que discipline a gestão do seu património imobiliário, a Freguesia de Benfica, adquiriu a 1ª propriedade em dezembro de 2023 e começou a atribuir casas, no último trimestre de 2024, altura em que começou a elaborar o documento que regula a Gestão Patrimonial, sendo que, neste momento, foi já aprovado o Regulamento de Gestão do Património Imobiliário da Freguesia de Benfica, pelo executivo da junta, estando para consulta pública durante 30 dias, conforme **Anexo XII**.

Ponto xi - No que respeita à afirmação *“No mapa das transferências e subsídios apresentado pela Freguesia de Benfica, relativo às contas de 2023, evidenciam-se os montantes recebidos da Agência Erasmus + como transferências correntes, indevidamente, uma vez que aqueles valores consubstanciam transferências de capital. Esta situação não se coaduna com o princípio da transparência e prestação de contas, previsto no artigo 2º, alínea c), do Decreto-Lei nº 29-B/2021, nem com as regras definidas na Norma de Contabilidade Pública n.º 26 – Contabilidade e Relato Orçamental”*, tal como já referido, o mesmo foi corrigido na alteração modificativa em 2024, conforme documento em anexo (**Anexo II**).

11

Por último, no que diz respeito ao referido no ponto 82 da página 22 do Relato, cumpre referir que a Junta de Freguesia de Benfica desconhece qual a fonte dos dados que tiveram por base a discrepância indicada.

De facto, poderá haver discrepâncias nos dados a que se fazer referência, decorrentes do facto do momento de emissão da fatura e de validação da mesma no âmbito das regras do PRR, não terem uma correspondência cronológica com o efetivo pagamento e reembolso dos montantes.

De qualquer forma, segue em anexo mapa excel referente à situação deste projeto reportada a fevereiro de 2025 – **Anexo XVI** - Resumo.

Face a todo o exposto, cremos que se encontram esclarecidos todos os pontos referentes à Freguesia de Benfica contantes do Relato de Auditoria ora em causa.



Do que tudo resulta que a Freguesia de Benfica não terá praticado qualquer ação ou omissão no âmbito da condução dos procedimentos ora em causa, passível de juízo de censura ou condenação, encontrando-nos, naturalmente disponíveis para prestar quaisquer outros esclarecimentos adicionais que se entenda por convenientes.

Junta: 16 Anexos.

O Presidente,



Ricardo Marques



De: Presidente <presidente@jf-azinheiradosbarros.pt>
Enviado: 16 de abril de 2025 11:27
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros
Assunto: Re: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA

Exmos. Senhores,

No seguimento da partilha do relatório de auditoria, partilhamos os nossos contributos:

1. O nome correto da Freguesia é "Azinheira dos Barros e São Mamede do Sádão", pelo que o nome "Sátão" deve ser corrigido (aparece mal redigido 12 vezes);
2. A caracterização referenciada na nota de rodapé 231 não corresponde ao identificado no mapa de pessoal devidamente registado. A Junta de Freguesia tem 3 trabalhadores, sendo 2 Assistentes Técnicas e 1 Assistente Operacional. Tem ainda um executivo composto por 3 elementos: 1 Presidente, 1 Secretário e 1 Tesoureiro. Não obstante, não se pode induzir a falta de capacidade administrativa para desenvolver os procedimentos necessários para a execução dos investimentos, uma vez que, tal como nas grandes autarquias ou nos grandes organismos públicos, os serviços podem ser contratados a entidades externas. Ou, por outro lado, os eleitos podem ter competências pessoais, profissionais ou académicas suficientes para o desenvolvimento de um procedimento de elementar execução, como seja uma empreitada. Não nos parece adequado fazer este juízo de valor num relatório de auditoria, mas sim, e apenas, recomendar a formalização de parcerias com os municípios para robustecer a capacidade técnica e administrativa.

Com os nossos melhores cumprimentos,

Ricardo Vaz

No dia 09/04/2025, às 16:01, Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt> escreveu:

Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia da Azinheira dos Barros e São Mamede do Sádão,

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.ª citado, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.ª que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:
daix@tcontas.pt



Mais se solicita a V. Ex.^a que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.
Com os melhores cumprimentos,

Pel' O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | AUDITOR-COORDENADOR
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt

<RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf>



Luis Teiga Barros

30

De: Freguesia de Mazedo e Côrtes <freguesiademazedoecortes@gmail.com>
Enviado: 17 de abril de 2025 12:03
Para: Tribunal de Contas - DAIX; Luis Teiga Barros
Cc: GDOCSservice
Assunto: Re: RECIBO: Processo n.º 9/2024 - AUDIT, 2ªS - RELATO DE AUDITORIA [Registo de saída: 15616/2025 - DAIX]
Anexos: Declaração Seminário IPAI_31-01-2025_Tiago Rodrigues.pdf

Exmo Senhor Auditor do Tribunal de Conta Luís Barros, muito bom dia!

Vimos, pelo presente meio comunicar que, recebemos o relatório do Tribunal de Contas sobre AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PRR PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL, processo n.º 9/2024 - AUDIT - 2ª secção.

Sobre o mesmo (relatório), gostaríamos de deixar alguns contributos e informações que entendemos serem relevantes:

✧ 1. Informações sobre o projeto financiado (habitação urgente e temporária)

UF Mazedo e Cortes – Reabilitação de 7 Alojamentos em Cortes

Valor de investimento: 857 400 €

Valor de financiamento: 815 159 €

Valor pago até outubro de 2024: 369 667 €

Situação: Em fase de construção

R: Embora se trate de uma União das Freguesias de Mazedo e Côrtes, os alojamentos são na Freguesia de Mazedo e não na Freguesia de Côrtes. Referir também, que, há data de hoje, a fase de construção está concluída e estamos a tratar da documentação do auto de receção provisória.

✧ 2. Análise conjunta com outras freguesias (problemas nos processos)

"Nos investimentos relativos à construção de 19 e 7 alojamentos urgentes e temporários (Freguesia de Azinheira dos Barros e S. Mamede de Sátão e UF de Mazedo e Cortes), a metodologia dos pagamentos não seguiu o disposto no aviso e no contrato de financiamento, uma vez que os reembolsos foram concretizados sem que as freguesias realizassem os pagamentos junto do fornecedor."

R: Para o ano de 2024 é verdade o que está escrito no relatório. Contudo, gostaríamos de referir que o IHRU permitiu que o pagamento das faturas fosse feito depois do desembolso desta entidade. Mais se informa que, existe uma mecanismo de garantia e segurança do IHRU de cumprimento do pagamento dado que, num desembolso seguinte só ocorre caso o beneficiário apresente os comprovativos de pagamento das faturas anteriores. Além disso, para o ano de 2025, o IHRU desembolsou para a Junta de Freguesia, os 25% do valor do projeto que ainda não o tinha feito e, isso já permitiu que algumas faturas fossem pagas antes mesmo do desembolso das mesmas por parte do IHRU.

✧ 3. Ausência de cronograma detalhado

"Os contratos de financiamento [...] com o IHRU [...] não têm um cronograma físico e financeiro do investimento que reflita as várias etapas [...]" – Inclui a UF de Mazedo e Cortes

R: Os cronogramas físico e financeiro do investimento foram apresentados em sede de candidatura ao respetivo aviso do IHRU. De facto, também é verdade que, os mesmos, deveriam ter sido revistos em função do decorrer da obra de empreitada. Contudo, também é importante referir que, junto com todas as faturas que foram apresentadas ao IHRU para desembolso seguiram, sempre, o respetivo auto de medição onde é possível aferir o desenvolvimento físico do projeto.

✧ 4. Omissões nos cadernos de encargos

"Os cadernos de encargos [...] são omissos em relação aos requisitos climáticos/ambientais, contrariando os avisos e o PRR," – Aplica-se também à UF de Mazedo e Cortes



R: A Junta de Freguesia de Mazedo e Côrtes não têm conhecimento nessa área sendo que, recorreu ao mercado e, neste caso, a um gabinete de arquitetura e engenharia para a execução dos projetos e respetivas especialidades de engenharia. Contudo, na avaliação final de passagem do PRE-ce (Pré-certificado energético) para o Certificado Energético temos expectativas que sejam cumpridos os requisitos climáticos/ambientais quer do Plano Diretor Municipal e do aviso da BNAUT, do PRR.

✎ 5. Ausência de garantias de capacidade técnica

"Os investimentos submetidos [...] pela UF de Mazedo e Cortes [...] foram aprovados e contratualizados sem que estas entidades apresentassem garantias de que estavam assegurados os meios técnicos, físicos e financeiros."

R: Gostaríamos de transmitir que, anualmente, estabelecemos um protocolo de transferência de verbas financeiras com a Câmara Municipal de Monção para investimento. Este protocolo tem um valor de transferência de capital acima dos 160.000,00€, por ano. Aquilo que respeita ao valor a pagar com capitais próprios da Junta de Freguesia de Mazedo e Côrtes, ao projeto para reabilitação dos alojamentos esteve sempre assegurado. Também, transmitir que, tivemos um gabinete de arquitetura e engenharia que nos ajudou no apoio técnico e físico do investimento.

✎ 6. Falta de sistema de controlo interno

"Nos casos da UF Mazedo e Cortes [...] não ficou demonstrado que tivessem implementado um sistema de controlo interno."

R: Dizer-vos que estivemos preocupados com esta problemática, inclusive cheguei a questionar a Câmara Municipal de Monção se teriam também eles, um Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de corrupção e infrações conexas para podermos também nós (Junta de Freguesia) adaptarmos aos nossos projetos mas, estes também não tinham o que dificultou a sua implementação. Contudo, gostaria de referir que, Eu, o Presidente de Junta estive presente, por iniciativa própria, no Seminário, da Faculdade de Economia do Porto, no dia 31 de janeiro de 2025, intitulado de: "*Partilha de Boas Práticas na Área dos Fundos Europeus: em especial para o caso do PRR*". Por favor, confrontar declaração anexa a esta comunicação.

✎ 7. Equipa reduzida

"A UF de Mazedo e Cortes detém apenas 2 trabalhadores (secretária e tesoureiro)", o que levanta dúvidas sobre a capacidade administrativa para gerir o investimento autonomamente.

R: É verdade. O Executivo de Junta de Freguesia é composto por três elementos (Presidente, Secretária e Tesoureiro). Todos eles, com as suas atividades profissionais e o tempo que resta, dedicamo-nos à vida autárquica e, neste caso em particular, a esta junta de Freguesia Mazedo e Côrtes. Nós somos os elementos do Executivo de Junta de Freguesia e também, somos psicólogos, engenheiros, arquitetos, gestores, motoristas, somos um bocadinho de todas as profissões. É uma boa escola de vida. Pedimos colaboração à Câmara Municipal de Monção mas, dado eles também terem projetos submetidos ao PRR e com poucos recursos humanos especializados, não conseguimos obter a sua colaboração.

Contudo, referir que, dentro do que foram as nossas dificuldades, estamos felizes por ver transformado o que investimos e conseguirmos deixar obra feita.

Agradecer o Vosso relatório que permitiu alertar para algumas questões que, no futuro, deveremos ter outra sensibilidade.

Também informo que estamos disponíveis para colaborar numa lógica de melhoria contínua dos processos.

Com os melhores cumprimentos,
Tiago Morais Rodrigues
O Presidente de Junta de Freguesia.

Registo de Correspondência <GDOCSservice@tcontas.pt> escreveu (quarta, 9/04/2025 às(s) 16:05):

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de saída de correio eletrónico



Mensagem original

Data/hora : 2025-04-09 16:05:36

Registo nº : 15616/2025

Data/hora : 2025-04-09 16:05:46

Serviço : DAIX

Email : DAIX@tcontas.pt

N. Anexos : 1

Anexos : RELATO_Proc_9_2024_AUDIT_2S.pdf

Em caso de não receção do e-mail a que respeita este recibo, por favor contacte os
serviços do Tribunal

Exmo. Senhor Presidente da Junta da União de Freguesias de Mazedo e Cártes,

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 8 de abril de 2025, fica V. Ex.ª citado, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, o qual se remete em suporte digital, pesquisável, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Ex.ª que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Solicita-se que a pronúncia seja remetida para o seguinte endereço eletrónico:

daix@tcontas.pt

Mais se solicita a V. Ex.ª que proceda à confirmação da boa receção da presente comunicação e, se assim entender, solicite a remessa do Relato de Auditoria em formato físico (papel), para o endereço eletrónico constante do parágrafo precedente.

Com os melhores cumprimentos,

Pelâ™ O Diretor-Geral (por delegação de assinatura),

Auditoria à execução do PRR pela administração local

Anexo VIII (Emolumentos)

Processo n.º 9/2024 – AUDIT – 2ªS



FICHA DE EMOLUMENTOS

AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PRR PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA: DA IX – PROCESSO N.º 9/20234 - AUDIT, 2.ª SECÇÃO

– Entidades fiscalizadas

- No âmbito da administração central: a Administração Central dos Serviços de Saúde, I.P. (ACSS); a Agência Erasmus +; as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional o Norte, Centro e Algarve; a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP); o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC); o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU); o Instituto da Segurança Social, IP (ISS);
- No âmbito da administração local: as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto; os Municípios de Águeda; Alcoutim; Batalha; Belmonte; Braga; Bragança; Caldas da Rainha; Coimbra; Condeixa-a-Nova; Gondomar; Lisboa; Loures; Mafra; Matosinhos; Montemor-o-Novo; Paços de Ferreira; Porto; Setúbal; a Freguesias de Benfica; a Freguesia de Azinheira dos Barros e São Mamede do Sádão; União de Freguesias de Barreiro de Besteiros e Tourigo; a União de Freguesias de Mazedo e Cortes; e a União de Freguesias de São Miguel do Outeiro e Sabugosa;

– Cálculo do valor dos emolumentos:

Descrição	Base de cálculo		Valor (€)
	Custo Standard(€)	Unidade de Tempo	
Ações fora da área da residência oficial	0,00	0	0,0
Ações na área da residência oficial	88,29	443	39 112,47
Emolumentos calculados			39 112,47
Emolumentos Limite máximo (VR)			17 164,00
Emolumentos a pagar			17 164,00

– Distribuição dos Emolumentos:

Entidade	Valor
Estrutura de Missão Recuperar Portugal	815,29 €
Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS)	489,17 €
Agência Erasmus +	489,17 €
Comissão de Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR-Algarve)	217,41 €
Comissão de Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C)	217,41 €
Comissão de Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N)	217,41 €
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC)	163,06 €



Entidade	Valor
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP (IHRU)	489,17 €
Instituto da Segurança Social, IP (ISS)	163,06 €
Águeda	643,65 €
Alcoutim	643,65 €
Batalha	632,92 €
Belmonte	214,55 €
Braga	1 662,76 €
Bragança	643,65 €
Caldas da Rainha	214,55 €
Coimbra	1 029,84 €
Condeixa-a-Nova	214,55 €
Gondomar	847,47 €
Lisboa	1 877,31 €
Loures	214,55 €
Mafra	847,47 €
Matosinhos	1 029,84 €
Montemor-o-Novo	214,55 €
Paços de Ferreira	632,92 €
Porto	64,39 €
Setúbal	1 244,39 €
Freguesia de Benfica	343,28 €
Freguesia de Azinheira dos Barros e São Mamede do Sádão	171,64 €
União de Freguesias de Barreiro de Besteiros e Tourigo	85,82 €
União das Freguesias de Mazedo e Cortes	171,64 €
União das Freguesias de São Miguel do Outeiro e Sabugosa	85,82 €
Área Metropolitana de Lisboa (AML)	85,82 €
Área Metropolitana do Porto (AMP)	85,82 €
Totais	17 164,00 €

A Auditora-Coordenadora,

(Helena Cruz Fernandes)