

Gestão da Crise Pandémica de COVID-19

Síntese das ações de controlo e
lições para o futuro

RELATÓRIO N.º 1/2024-OAC-PG

Dezembro de 2024



Gestão da Crise Pandémica de COVID-19

Síntese das ações de controlo e lições para o futuro

PROCESSO Nº 1/24 – OAC–PG

Dezembro de 2024



RELATORES

- ♦ **Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes**, Juíza Conselheira, 2.ª Secção
- ♦ **Luís Filipe Cracel Viana**, Juiz Conselheiro, 2.ª Secção

EQUIPA DE APOIO

- ♦ *Preparação do relatório:* **Maria da Conceição de Oliveira Lopes**, Consultora, Departamento de Estudos, Prospecção e Estratégia
- ♦ *Infografia:* **Ricarda Filipa Faria Melo**, Auditora Verificadora, Departamento de Auditoria VII
- ♦ *Apoio Administrativo:* **Lúcia Maria Almeida Alves Gaspar**, Assistente Técnica, Departamento de Estudos, Prospecção e Estratégia



ÍNDICE

SUMÁRIO.....	1
Conclusões	2
Lições para o futuro: melhorias necessárias	3
1. ENQUADRAMENTO	7
A crise da COVID-19 e o seu impacto	7
O presente relatório: objetivo e âmbito	8
2. O CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO NO QUADRO DA GESTÃO DE CATÁSTROFES	10
As normas e diretrizes internacionais de auditoria	10
A COVID-19 como catástrofe	10
O ciclo de gestão das catástrofes	11
O controlo financeiro externo durante a crise da COVID-19	11
A atuação do Tribunal de Contas no contexto da crise da COVID-19	13
Desafios	17
3. A TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA E A FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO	19
O reporte financeiro e a especificação nas contas do Estado	19
A informação financeira constante dos documentos de prestação de contas das entidades públicas	21
O reporte financeiro ao nível da Administração Local	22
4. RESPOSTA IMEDIATA À CATÁSTROFE	25
A emergência de saúde pública: área da saúde	25
Impacto na atividade e no acesso ao SNS	26
Reforço de ventiladores	28
Vacinação	28
Testagem e rastreio de contactos	31
A emergência de saúde pública: respostas sociais	32
Resposta à emergência: área do ensino	33
Procedimentos de resposta à emergência: contratação pública	34
5. MEDIDAS DE AJUDA PÓS-CATÁSTROFE: AUXÍLIOS PÚBLICOS	38
Apoios à manutenção de emprego	38
Lay-off simplificado	38
Lay-off simplificado – Madeira	40
Apoio aos empresários em nome individual – Açores	40
Garantias públicas: linhas de crédito COVID-19	41
6. MEDIDAS DE APOIO À RECUPERAÇÃO	43
Impacto adverso da pandemia na economia	44
Impacto adverso da pandemia no setor da habitação	45
Estímulos ao consumo	46
Recuperação das aprendizagens	47
Medidas especiais de contratação pública	47
Plano de Recuperação e Resiliência	49
7. PREPARAÇÃO PARA A GESTÃO DE CATÁSTROFES: CONCLUSÕES E LIÇÕES PARA O FUTURO	50
Capacidade de resposta à emergência	50
Planeamento e monitorização	52
Sistemas de gestão e controlo	55
Sistemas e produção de informação	56
8. DECISÃO	59
ANEXO 1 ao Relatório n.º .../2024-OAC/PG	63
Lista de Relatórios aprovados pelo Tribunal de Contas com relevância para a gestão da crise pandémica de COVID-19	63
ANEXO 2 ao Relatório n.º .../2024-OAC/PG	67
Fonte e créditos de imagens das infografias (Figuras 1 a 5)	67

Índice de Figuras, Ilustrações e Quadros

Figura 1: Resultados das Medidas.....	2
Figura 2: Prevenção de Riscos e Resiliência no SNS	3
Figura 3: Planeamento e Monitorização.....	4
Figura 4: Sistemas de Gestão e Controlo.....	5
Figura 5: Sistemas e Produção de Informação	6
Figura 6: Incidência da Pandemia de COVID-19	7
Figura 7: Ciclo da Gestão de Catástrofes	11
Figura 8: Áreas Temáticas abordadas pelo TdC	16
Figura 9: Principais números da resposta à Pandemia de COVID-19 na área da Saúde.....	26
Figura 10: Regimes de ensino desde 16 de março de 2020 e de 8 de fevereiro de 2021 em diante	33
 Quadro 1 – Impacto das medidas COVID-19 na receita e despesa de cada ano – 2020-2023	 8
Quadro 2: Avaliação do acolhimento de recomendações internacionais no processo de vacinação.....	29
Quadro 3: Desperdício de vacinas a 31/03/2022 e a 31/12/2022	30

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEO	Acompanhamento da Execução Orçamental
AR	Área de Responsabilidade
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGE	Conta Geral do Estado
DGAL	Direção-Geral da Administração Local
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EPER	Entidade Pública Empresarial Regional
EPERAM	Entidade Pública Empresarial da Região Autónoma da Madeira
EUROSAI	<i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Europeia de Instituições Superiores de Controlo)
FS/SRATC	Fiscalização Sucessiva da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
GHS	<i>Global Health Security Index</i> (Índice Global de Segurança Sanitária)
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo)
IP	Instituto Público
ISC	Instituição Superior de Controlo
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
ISSM	Instituto de Segurança Social da Madeira
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de euros
MECP	Medidas Especiais de Contratação Pública
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OAC	Outras Ações De Controlo
OE	Orçamento do Estado
OE	Objetivo Estratégico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PG	Plenário Geral
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência

RA	Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
SAI	<i>Supreme Audit Institution</i> (Instituição Superior de Controlo)
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SESARAM	Serviço de Saúde da RAM
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia

SUMÁRIO

A doença de COVID-19, classificada como pandemia entre 11 de março de 2020 e 5 de março de 2023, provocou em Portugal, até outubro de 2024, cerca de 5,7 milhões de casos de infeção e cerca de 29 mil mortes.

Foram adotadas múltiplas medidas de política pública para responder à emergência de saúde pública e para mitigar e recuperar dos fortes efeitos sociais e económicos que dela derivaram. Essas medidas tiveram, entre 2020 e 2023, um impacto financeiro nas contas públicas de, pelo menos, 12 688 M€.

O Tribunal de Contas desenvolveu, entre 2020 e 2024, 47 ações de controlo diretamente relacionadas com a pandemia e com as medidas públicas aplicadas para fazer face aos seus efeitos.

Dos resultados dessas ações pode extrair-se que, em geral, o governo e a administração pública, ao nível central, regional e local, apresentaram maleabilidade suficiente para reagir, adaptar-se e responder com celeridade à emergência provocada pela pandemia COVID-19, num quadro de mudança, com medidas legislativas de exceção e o surgimento de novas políticas públicas necessárias e adequadas para responder à crise.

No entanto, na execução dessas políticas e medidas nem sempre foram observados os princípios básicos necessários para garantir transparência e responsabilidade na gestão pública, sendo que, por outro lado, o nível de obtenção de resultados não foi uniforme.

As **conclusões e lições para o futuro** que se podem extrair dos trabalhos do Tribunal de Contas são as seguintes.

Conclusões

Figura 1: Resultados das Medidas¹

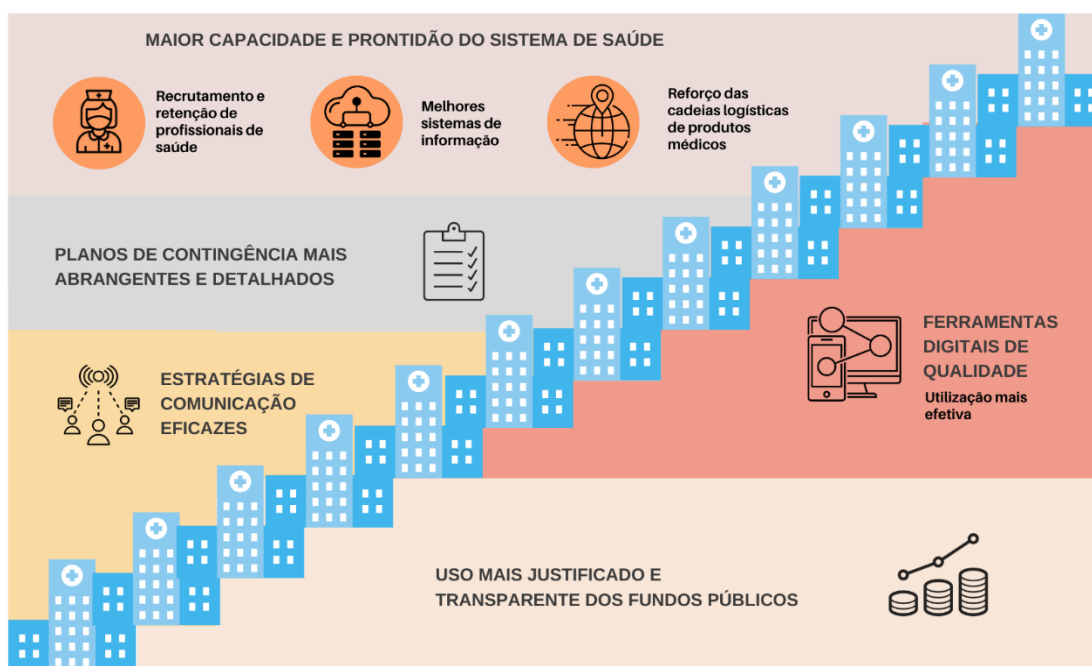


- Os planos de contingência foram adequados à gestão da emergência médica, mas a sua execução produziu efeitos negativos na restante atividade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e no acesso ao mesmo.
- As medidas de apoio ao emprego, ao consumo e ao ensino à distância foram aplicadas na sua totalidade, embora com alguns erros, com demoras e sem terem chegado de forma uniforme aos destinatários.
- As medidas de apoio às estruturas residenciais para pessoas idosas, à recuperação de aprendizagens e de combate aos efeitos adversos na economia e habitação foram afetadas por deficiente planeamento, gestão e execução.
- A vigilância epidemiológica foi prejudicada pelas limitações dos sistemas de informação.

¹ Vide fonte e créditos de imagens no Anexo 2

Lições para o futuro: melhorias necessárias

Figura 2: Prevenção de Riscos e Resiliência no SNS²



- O Tribunal formulou várias recomendações que apontam para a necessidade de assegurar uma melhor prevenção de riscos e uma maior resiliência do SNS para enfrentar futuras emergências de saúde pública, designadamente através dos aspetos referidos na Figura 2.
- Foi assinalado que importa aprender com base nas experiências da pandemia, enfatizando a preparação, transparência e cooperação como pilares fundamentais para uma resposta eficaz a futuras crises de saúde pública.

² Vide fonte e créditos de imagens no Anexo 2

Figura 3: Planeamento e Monitorização³



- As boas práticas apontam para a existência prévia de planos para acorrer a contingências futuras, incluindo incidentes graves e catástrofes, num trabalho fundamental de antecipação por parte dos governos e das organizações e estruturas públicas, que permita guiar a ação das várias entidades envolvidas na resposta à crise. Este planeamento é importante, tanto ao nível estratégico nacional como ao nível sectorial ou departamental.

³ Vide fonte e créditos de imagens no Anexo 2

Figura 4: Sistemas de Gestão e Controlo⁴



- Mesmo em contextos de exceção e quando se têm de desembolsar rapidamente fundos de ajuda de emergência, o estabelecimento de controlos básicos é especialmente importante para gerir os riscos de integridade dos programas, ajudando a minimizar a probabilidade de pagamentos indevidos e a identificá-los e recuperá-los quando o rápido desembolso de fundos torna difícil a aplicação integral dos controlos prévios.
- Muitas das recomendações do Tribunal, proferidas em todos os setores de atividade administrativa e na generalidade dos programas auditados, incidiram sobre o estabelecimento de mecanismos de controlo e revisão que assegurem a transparência, a responsabilidade e a qualidade da gestão documental e dos processos administrativos e, bem assim, sobre o reforço dos mecanismos de controlo interno para acompanhamento dos processos (de apoios, de contratação ou outros) que tornem possíveis a prevenção de erros e a determinação das responsabilidades.

⁴ Vide fonte e créditos de imagens no Anexo 2

Figura 5: Sistemas e Produção de Informação⁵



- Importa que, em futuras crises, se assegure melhor a completude e fiabilidade da informação acumulada sobre a despesa pública realizada, a receita perdida e o apuramento rigoroso do custeio das atividades relacionadas com a resposta e respetivo financiamento, para permitir o seu conhecimento, acompanhamento, correção e avaliação, bem como o reporte transparente e uma efetiva prestação de contas.
- Os sistemas digitais de informação são cruciais para a aplicação das medidas de combate às crises e identificaram-se várias situações em que a sua maior abrangência, uniformização, integração e supervisão poderiam ter contribuído para uma maior eficácia das medidas.

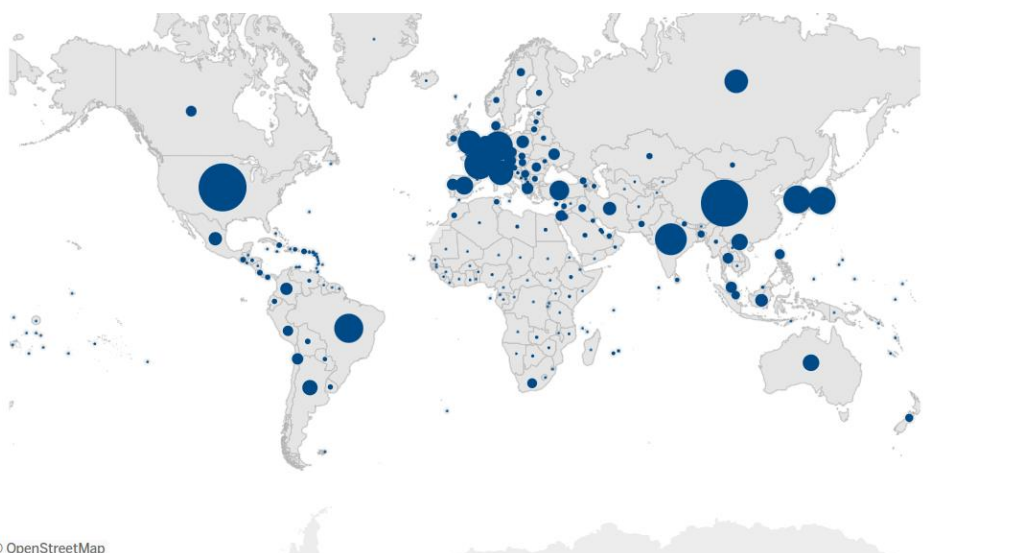
⁵ Vide fonte e créditos de imagens no Anexo 2

1. ENQUADRAMENTO

A crise da COVID-19 e o seu impacto

1. A pandemia de COVID-19, uma das mais mortais da história, traduziu-se, até outubro de 2024, em cerca de 777 milhões de casos de infeção pelo vírus SARS-CoV-2 e em cerca de 7 milhões de mortes. Conforme se intui pela figura seguinte, a pandemia teve uma forte incidência na Europa, tendo em Portugal ocorrido cerca de 5,7 milhões de casos de infeção e cerca de 29 mil mortes⁶.

Figura 6: Incidência da Pandemia de COVID-19



Fonte: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/global-covid-19-tracker/>

2. O período crítico da doença decorreu a partir de 30 de janeiro de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarou como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional. Seguiu-se a declaração de pandemia a 11 de março seguinte. Em 5 de maio de 2023 a OMS considerou a emergência como finda.
3. A crise de saúde pública em causa teve um impacto muito vasto. Não apenas afetou a saúde e a vida de muitos milhões de pessoas em todo o mundo como teve, entre outras, significativas consequências sociais, económicas e financeiras em todos os países. Colocou pressões enormes nos sistemas de saúde, originou prolongados confinamentos e supressão de movimentos entre países, provocou fortes paragens e contrações na atividade económica, colocando empresas e empregos em risco de desaparecimento. Os governos confrontaram-se com a necessidade de conter a expansão da doença, em especial em grupos particularmente vulneráveis; de tratar os infetados; de lidar com as mortes; de

⁶ Vide <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/global-covid-19-tracker/>

investir na produção de vacinas; de, encontradas as mesmas, disponibilizar vacinação generalizada; bem como de providenciar apoios capazes de mitigar os fortes constrangimentos sociais e económicos.

4. Em Portugal, como na generalidade dos países, foram adotadas medidas nos sistemas de saúde para lidar com a emergência sanitária; iniciativas para preservar atividades educativas; regras excecionais para acelerar decisões e aquisições de bens imprescindíveis; ajudas públicas para proteger negócios e trabalhadores; bem como medidas e políticas para promover a recuperação económica após a emergência. O *Diário da República* mantém uma lista, em cronologia e por classificação temática, dos atos legislativos e outros atos normativos com publicação nesse jornal oficial relacionados com a pandemia⁷, os quais corporizam uma boa parte das medidas adotadas. Vários dos relatórios do Tribunal de Contas, listados no Anexo 1 a este relatório, mapearam medidas por áreas. O conjunto destas medidas teve um impacto financeiro significativo nos orçamentos públicos.
5. De acordo com os dados constantes das Contas Gerais do Estado (CGE) portuguesas, entre 2020 e 2023 o impacto orçamental das medidas adotadas no âmbito da pandemia de COVID-19 degradou o saldo da conta da administração central e segurança social em 12 688 M€ (1 235 M€ de receita não cobrada e 11 425 M€ de despesa efetiva).

Quadro 1 – Impacto das medidas COVID-19 na receita e despesa de cada ano – 2020-2023

(em milhões de euros)

Medidas COVID-19	2020	2021	2022	2023	Total
Receita fiscal e contributiva (valores não cobrados) ¹	-1 473	-305	-516	-484	-1 235
Despesa efetiva (líquida de revenda de vacinas)	2 787	4 721	3 254	690	11 452
Impacto das medidas COVID 19 no saldo	-4 260	-5 026	-3 770	-1 174	-12 688

1) O total não corresponde à soma das partes, uma vez que as medidas do lado da receita incluem o adiamento de obrigações fiscais (com impacto temporário), considerando-se no total apenas o valor no final de 2023.

Fonte: Elaboração própria a partir da informação constante das CGE 2020 a 2023, das bases de dados remetidas pela DGO e dos quadros informativos facultados pelo IGFSS.

Como decorre do exposto no n.º 3 deste relatório, o cálculo deste impacto foi afetado por várias inconsistências, pelo que a dimensão do mesmo terá sido provavelmente maior.

O presente relatório: objetivo e âmbito

6. O presente relatório insere-se no Plano Estratégico Trienal 2023-2025 do Tribunal de Contas (TdC) e respetivo eixo prioritário “1.8. Continuar a acompanhar e auditar as medidas de resposta à pandemia Covid-19”⁸ e na programação intersectorial vertida no plano anual de fiscalização do TdC para 2024. Corresponde à ação 24/l25, enquadrada no objetivo de “Avaliação do modo como o Estado utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes, bem como na mitigação dos respetivos efeitos”.

⁷ Vide <https://diariodarepublica.pt/dr/geral/areas-tematicas/legislacao-covid-19>

⁸ Enquadrado no Objetivo Estratégico “OE 1 – Controlo da Gestão - Fomentar uma gestão de recursos públicos rigorosa, eficiente, sustentável e focada em resultados”.

7. Baseia-se, essencialmente, nas conclusões e recomendações de 47 trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas relacionados com a pandemia de COVID-19, no período decorrido entre 2020 e 2024, os quais estão listados no Anexo 1 com os respetivos *links* de acesso.
8. Mas, para além disso, pretende também concluir sobre o grau ou nível de preparação demonstrado pelo Estado e demais entes públicos nas suas respostas para acorrer à emergência pandémica e aos seus impactos e, bem assim, sobre as lições que se podem extrair para futuro, de forma a não repetir erros e a responder adequadamente a eventuais novas situações semelhantes.

2. O CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO NO QUADRO DA GESTÃO DE CATÁSTROFES

As normas e diretrizes internacionais de auditoria

9. O controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas, em especial numa matéria globalizada como aquela a que nos referimos, insere-se num contexto internacional de controlo em que têm especial relevância as normas e orientações emitidas pela INTOSAI para a realização de auditorias públicas⁹.
10. Tipicamente, as instituições superiores de controlo financeiro externo (ISCs) desenvolvem um de 3 tipos de auditoria: financeira, de conformidade ou de resultados, podendo combinar na mesma ação de controlo objetivos de qualquer uma delas. A fiscalização a exercer no contexto de uma catástrofe, seguindo o mesmo tipo de abordagem¹⁰, encerra especificidades relevantes, em especial quanto à obtenção de compreensão e avaliação do risco que se levam a cabo na fase de planeamento das auditorias.
11. Nessa medida, a INTOSAI emitiu orientações para as auditorias ao tema específico da gestão de catástrofes, corporizadas na diretriz GUID 5330 - *Orientações para Auditorias à Gestão de Catástrofes*¹¹, doravante referida como GUID 5330, que orienta de forma mais pormenorizada a fase de planeamento¹² e, em especial, o modo como os diferentes aspetos da gestão de catástrofes podem ser abordados nos vários tipos de auditoria¹³.

A COVID-19 como catástrofe

12. De acordo com a definição dada pelo glossário em anexo ao GUID 5330, a pandemia de COVID-19 é caracterizável como uma catástrofe ou desastre, na medida em que se traduziu numa perturbação grave do funcionamento da sociedade, devida à contaminação generalizada por um vírus pouco conhecido e potencialmente letal, com perdas e impactos humanos, económicos e mesmo ambientais, que excedeu a capacidade das comunidades para lidar com a situação com os seus próprios recursos. Tratou-se de um evento que surgiu e se prolongou de forma gradual; de larga escala, na medida em que afetou toda a sociedade; e que requereu assistência nacional e internacional.

⁹ Sobre o quadro de regulação da auditoria pública da responsabilidade da INTOSAI e adotado pelo TdC: <https://intosai.org/focus-areas/audit-standards.html>

¹⁰ No contexto de uma catástrofe, a auditoria financeira determina, através da recolha de provas de auditoria, se a informação financeira de uma entidade afetada pelo desastre é apresentada de acordo com o quadro legal e de relato financeiro aplicáveis; as auditorias de conformidade avaliam se as atividades empreendidas cumprem a legislação aplicável, as políticas acordadas e os princípios delineados em acordos internacionais destinados a orientar a ajuda de emergência (adesão aos princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência funcional) e as auditorias de resultados avaliam a economia, a eficiência e a eficácia das organizações ou sistemas, programas ou operações da administração relacionadas com a catástrofe.

¹¹ INTOSAI (2020), GUID 5330, *Guidance on Auditing Disaster Management*, em <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2020/12/GUID-5330-English.pdf>

¹² Vide § 9 e Anexo III da GUID 5330.

¹³ Vide § 10 da GUID 5330.

O ciclo de gestão das catástrofes

13. A GUID 5330 representa a gestão de catástrofes como um ciclo com várias fases, as quais se encontram expressas na Figura 7.

Figura 7: Ciclo da Gestão de Catástrofes



Fonte: Adaptado da GUID 5330

14. Conforme se visualiza na figura, o ciclo de gestão das catástrofes desenvolve-se em seis fases. Duas destas fases estão relacionadas com as medidas preventivas e preparatórias que se podem estabelecer e executar antes de uma potencial catástrofe ou desastre (atividades pré-desastre), com o intuito principal de reduzir os respetivos riscos. As outras quatro fases descrevem as atividades que se seguem à ocorrência de um desastre (atividades pós-desastre).

O controlo financeiro externo durante a crise da COVID-19

15. O papel do controlo financeiro externo é reconhecido como crucial no quadro dos mecanismos de resposta dos governos a situações de catástrofe, por zelar, mesmo em tempos de exceção, pela observância dos princípios fundamentais da gestão financeira pública, bem como pela necessária transparência¹⁴ e responsabilidade (*accountability*)¹⁵.

¹⁴ A transparência pode ser definida como o princípio básico de divulgação ao público da informação relevante sobre as decisões governamentais, as políticas e os quadros jurídicos e institucionais, de uma forma compreensível, acessível e atempada.

¹⁵ A responsabilidade no sector público, no sentido de *accountability*, tem a ver com a relação entre o Estado e os seus cidadãos e a medida em que aquele é responsável perante estes pelas suas ações. Refere-se à garantia de que os responsáveis pela utilização de dinheiros públicos possam ser responsabilizados pelos seus atos, o que pode suceder em termos políticos, sociais, administrativos ou jurídicos (neste caso, responsabilidade em sentido estrito).

16. Como se assinalou em várias reflexões conduzidas sobre o papel das ISCs no contexto da pandemia¹⁶, a mesma geraria, num período curto, um aumento muito considerável do volume da despesa pública, conjugado com um nível muito mais elevado de riscos na sua execução. Nesse sentido, a organização mundial das instituições superiores de controlo financeiro externo, INTOSAI¹⁷, alertou muito precocemente para que *“As ISC devem assegurar – no âmbito dos seus mandatos – que os muitos biliões que [no mundo] estão a ser alocados para enfrentar a crise cumprem os respetivos objetivos e são geridos da melhor forma possível”*¹⁸.
17. Refira-se que experiências anteriores de auditorias realizadas em fases de emergência e pós-emergência revelaram abusos significativos e generalizados de procedimentos desviando financiamentos daqueles que eram os objetivos previstos. Também no caso da pandemia de COVID-19 e decorrido algum tempo sobre o início da mesma, começaram a generalizar-se suspeitas de fraudes na implementação das medidas excecionais de combate à crise¹⁹.
18. Assim, as ISCs deveriam ser instituições presentes e visíveis, respondendo às expetativas dos cidadãos e contribuintes^{20/21}:
- Avaliando os riscos associados aos programas e respostas públicas;
 - Fazendo corresponder o planeamento das suas ações a esses riscos;
 - Respondendo com produtos de auditoria atempados para reforçar a responsabilização;
 - Recorrendo, nomeadamente e se adequado, a auditorias *ex-ante* ou em tempo real a operações de importância crítica.
19. As ações de controlo de uma ISC podem ser realizadas a qualquer fase do ciclo de gestão de uma catástrofe ou desastre²².

¹⁶ Vide, designadamente, World Bank Group. (2020). *Role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*.
<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/267801591908669145/covid-19-role-of-supreme-audit-institutions-sais-in-governments-response-to-covid-19-emergency-and-post-emergency-phases>

¹⁷ Do inglês *International Organisation of Supreme Audit Institutions*. Vide <https://www.intosai.org/index.html>

¹⁸ Vide <https://www.intosai.org/news/intosai-and-corona>.

¹⁹ Vide World Bank Group. (2020), já citado, e também, por exemplo, <https://www.oecd-events.org/gacif2023/session/c399c3do-c8c7-ed11-9f73-6045bd8890e4/combating-fraud-amid-crises-lessons-learned-from-the-pandemic-and-the-path-forward>

²⁰ Vide, para além do documento acima referido do Banco Mundial, também:
https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Survey_statistics_SAIs_Role_Effectiveness.pdf, <https://www.idi.no/news/professional-sais/how-can-sais-stay-true-to-quality-accountability-transparency-under-covid19> e <https://portal.tcu.gov.br/coopera/iniciativas-internacionais/>

²¹ A título exemplificativo, refira-se a atuação das entidades congêneres do Tribunal de Contas no Canadá (OAG) e Estados Unidos (US GAO), as quais responderam aos pedidos que lhes foram dirigidos, logo em 2020, pelos respetivos órgãos legislativos para realizar auditorias às despesas decorrentes da COVID-19, e no Reino Unido (UK NAO), onde a ISC prontamente começou a produzir relatórios para fornecer uma visão geral de todos os programas e despesas relacionados com a COVID-19, com o objetivo de ajudar os parlamentares e o público a acompanhar os correspondentes gastos - vide https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_fs_e_43616.html; <https://www.gao.gov/coronavirus> e <https://www.nao.org.uk/topics/covid-19/>.

²² Vide § 8 da GUID 5330.

20. Entre as possíveis intervenções das ISCs podem incluir-se a tarefa de sensibilização para a redução dos riscos ou a avaliação da relação custo-benefício das medidas que visam reduzi-los²³. O Anexo II da GUID 5330 dá vários exemplos de objetivos que podem ser fixados em auditorias realizadas no contexto em causa. Refira-se que a auditoria às ajudas pós-catástrofe e aos trabalhos de reabilitação e reconstrução são geralmente realizadas num contexto em que os controlos *ex-ante* podem não funcionar, em que não foram estabelecidos procedimentos padrão de funcionamento e em que os mecanismos institucionais são fracos.
21. A GUID fornece orientações para avaliar se as atividades referentes às várias fases²⁴:
- Limitam o impacto das catástrofes e aumentam a preparação para enfrentar as mesmas de uma forma eficaz e com menor custo;
 - Melhoram a eficácia, a economia e a eficiência da ajuda às catástrofes;
 - Permitem dispor de controlos internos adequados e promover a responsabilização e a transparência;
 - Asseguram a existência de procedimentos adequados de controlo interno e de adjudicação de contratos, testados regularmente;
 - Previnem ou reduzem a fraude, o desperdício e os abusos; e
 - Permitem avaliar os custos e benefícios dos investimentos de recuperação para garantir que as infraestruturas sejam resistentes a futuras catástrofes.
22. O documento salienta, ainda, a existência de riscos específicos de fraude em todas as atividades de gestão de desastres, os quais podem ser avaliados ao longo de todo o ciclo²⁵. Por exemplo, o risco de fraude e corrupção aumenta em situações de grande volume de ajuda; em aquisições associadas a grandes volumes de despesa pública em projetos de recuperação; na execução de medidas de natureza fiscal, de alívio da dívida e de garantias públicas; e nos apoios sociais. Estas são áreas que devem merecer o cuidadoso exame por auditores.
23. A fraude e a corrupção podem assumir diversas formas, tais como declarações exageradas de necessidades, manipulação de dados (por exemplo reporte exagerado ou insuficiente do número de vítimas) ou pedido de “comissões” a fornecedores e àqueles que se candidatam a receber ajuda, majorações e peculato ou roubo de bens, bem como entrega de equipamentos fraudulentos.

A atuação do Tribunal de Contas no contexto da crise da COVID-19

24. O Tribunal de Contas português enfrentou, como as entidades suas congéneres em todo o mundo²⁶, sérios constrangimentos ao desenvolvimento das suas atividades de controlo durante a crise pandémica.
25. Desde logo, as pessoas que nele trabalham foram sujeitas às mesmas limitações que o comum dos cidadãos para contenção da epidemia (confinamentos e medidas sanitárias). A adaptação das atividades

²³ Vide § 3 da GUID 5330.

²⁴ Vide § 7 da GUID 5330.

²⁵ Vide §§ 33 a 35 da GUID 5330.

²⁶ Vide os documentos referidos na nota 15.

de controlo passou por teletrabalho, pela utilização de meios de acesso remoto à informação, pela interação eletrónica entre as equipas e com as entidades auditadas e por um recurso maior a verificações documentais.

26. Mas, mesmo trabalhando remotamente, os auditores e o Tribunal foram confrontados com limitações significativas à sua atuação de fiscalização, atento o encerramento de parte dos serviços públicos e a grande pressão sobre os restantes ²⁷. Acresceu a entrada em vigor de legislação excecional, designadamente em matéria de suspensão de prazos judiciais e administrativos. Estas circunstâncias acarretaram a impossibilidade de continuação dos trabalhos de campo das auditorias e dificuldades significativas na obtenção de informação e de respostas por parte das entidades objeto de fiscalização. Mesmo colocando o foco no acesso eletrónico aos dados necessários, as insuficiências nos sistemas de informação implicaram limitações de âmbito e o arrastamento temporal das auditorias em curso.
27. Por outro lado, a crise sanitária e os seus efeitos sociais, económicos e financeiros criaram um novo contexto de controlo. A necessidade de realização de novas atividades públicas destinadas ao combate e mitigação dos efeitos da doença, a pressão da urgência na sua concretização e um vasto conjunto de legislação e regulamentação excecional, introduzindo novos procedimentos, dispensando vários controlos habituais e instituindo novos mecanismos de ajuda pública, fizeram emergir relevantes impactos financeiros, novos riscos e novas áreas de atenção para o controlo financeiro público.
28. Refira-se que as ações de controlo do Tribunal de Contas decorrem, em grande parte, dos objetivos estratégicos e dos eixos prioritários que são estabelecidos em sede de planeamento. A preparação dos planos estratégicos assenta num modelo de planeamento consolidado, que inclui um processo de análise de riscos para priorização das ações e tarefas a desenvolver para um período de 3 anos. Mudanças rápidas e imprevistas como aquelas que se verificaram implicaram uma adaptação radical do planeamento que havia sido concluído para o controlo a exercer no período de 2020 a 2022. Num primeiro momento, foram reajustados os programas de fiscalização para 2020 e, posteriormente, foi revisto o próprio Plano Trienal 2020-2022, dado que todos, aprovados em momento anterior à eclosão da pandemia, se mostraram inadequados aos novos riscos e às expectativas sociais quanto ao seu acompanhamento por parte do Tribunal.
29. Nessa linha, foram reformuladas as matrizes de riscos externos e internos, a priorização e a seleção das ações a realizar e foram adicionados novos eixos prioritários de ação, designadamente o de *“Acompanhar, do ponto de vista do controlo financeiro, as medidas adotadas para resposta à pandemia Covid 19”*^{28/29/30}.
30. Assim, reavaliadas as prioridades, foi decidida a realização de ações diretamente relacionadas com o acompanhamento, avaliação e controlo da resposta do governo e do setor público à crise pandémica e respetivas consequências, designadamente:
 - Estudos tendentes à identificação de riscos e impactos na gestão de emergências, em geral e em determinados setores;

²⁷ Especialmente em áreas como a saúde, educação, administração interna, defesa, segurança social e autarquias locais, focalizadas no combate intenso e urgente à doença e às suas consequências.

²⁸ Vide Plano Estratégico 2020-2022, página 28.

²⁹ Vide Relatório de Atividades e Contas 2020, nota de apresentação do Presidente

³⁰ Refira-se que o prolongamento da crise sanitária e dos seus efeitos conduziu a que no Plano Estratégico Trienal para 2023-2025 se tenha ainda incluído como eixo prioritário de ação “1.8. Continuar a acompanhar e auditar as medidas de resposta à pandemia Covid-19”

- Auditorias especificamente dirigidas a setores afetados;
- Acompanhamento dos impactos da crise nas finanças públicas, tanto a nível central como local e regional;
- Análise do reporte dos efeitos da crise da COVID-19 nos instrumentos de prestação de contas;
- Inclusão da análise das alterações resultantes da crise da COVID-19 nas ações de controlo já previstas e/ou já em curso;
- Acompanhamento dos contratos que foram excecionalmente isentos de fiscalização prévia.

Neste âmbito, foi desenvolvido, pelas várias Secções do Tribunal de Contas, um conjunto largo de ações, entre os anos de 2020 e 2024, as quais estão listadas no Anexo 1 a este relatório.

31. Conforme decorre dessa lista e do conteúdo das ações realizadas, o Tribunal de Contas português incidiu a sua ação fiscalizadora a diversos níveis, cobrindo as várias fases do ciclo de gestão das catástrofes e uma boa parte dos fundos e recursos públicos mobilizados na resposta à crise. Algumas das ações revestiram-se de natureza preliminar e rápida, a fim de assegurar a respetiva oportunidade.
32. Desde logo, agiu precocemente no sentido da sensibilização para os riscos associados à gestão da emergência, fazendo diversos alertas para as preocupações e princípios a ter em conta. Neste âmbito, o Tribunal aprovou, em junho de 2020, um documento³¹ baseado em recomendações internacionais e em resultados de auditorias e outras ações de controlo já anteriormente conduzidas, no qual mapeou os principais riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências. Com este documento, o Tribunal pretendeu alertar as entidades que gerem dinheiros públicos e os respetivos responsáveis para a necessidade de considerar e mitigar os riscos identificados e para ponderarem a aplicação de medidas que os acautelem, designadamente no que respeita à/ao:
 - Clareza e coerência da legislação e regulamentação;
 - Emissão de orientações para a implementação harmonizada das medidas;
 - Estabelecimento de mecanismos de monitorização;
 - Definição e coordenação de responsabilidades;
 - Prevenção da duplicação de apoios;
 - Importância de parametrizar adequadamente os sistemas de informação e de reforçar os sistemas de segurança informática;
 - Necessidade de valorizar e salvaguardar a integridade, a transparência e a publicidade dos processos e ações;
 - Imperativo de se documentarem e fundamentarem todos os processos e de se manterem controlos básicos;
 - Reporte e registo desagregado de todas as ações de implementação das medidas COVID-19, para efeitos de mensuração e análise.

³¹ Processo n.º 1/2020 – OAC - *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)*

33. Posteriormente, o Tribunal auditou:

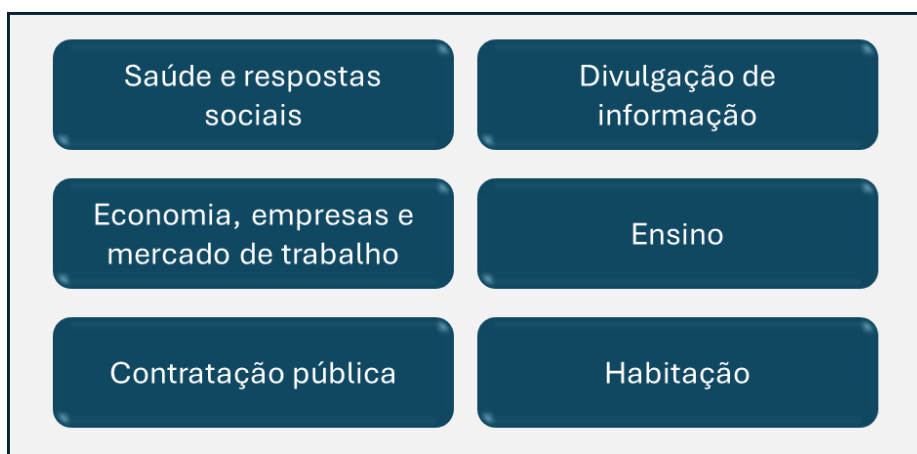
- Várias das atuações públicas para resposta imediata à emergência sanitária (e.g. processos de reforço de ventiladores, testagem, vacinação, apoio às estruturas residenciais para pessoas idosas e ensino à distância);
- Procedimentos excecionais de contratação instituídos;
- Diversos processos de apoio a cidadãos e empresas (e.g. *Lay-off* simplificado e *IVaucher*);
- A reação aos impactos da crise em várias áreas (e.g. outros cuidados de saúde, economia, habitação, administração local).

34. O TdC tem também feito incidir o seu controlo na implementação dos mecanismos de recuperação (e.g. mecanismos excecionais de reforço do financiamento europeu).

35. Refira-se que matérias relacionadas com a gestão da pandemia foram também analisadas pontualmente noutras ações de controlo, como, por exemplo, as relativas à gestão da ajuda alimentar³², à gestão dos fundos europeus³³, à gestão dos resíduos³⁴ ou à gestão da empregabilidade nos ciclos de estudos do ensino superior³⁵, abordando-se a forma como foram afetadas pelas circunstâncias pandémicas e as medidas implementadas para a mitigar.

36. A Figura 8 apresenta as principais áreas temáticas relacionadas com a COVID-19 que foram objeto de ações de controlo do TdC.

Figura 8: Áreas Temáticas abordadas pelo TdC



37. As ações desenvolvidas abrangeram análises e juízos de conformidade com as regras excecionais instituídas, os princípios de controlo interno e de prevenção de fraudes e as regras e diretrizes contabilísticas, bem como a apreciação de resultados e a avaliação da eficácia das medidas.

³² RELATÓRIO N.º 14/2020-2.ªS - *Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas*

³³ RELATÓRIO N.º 12/2021-2.ªS - *Auditoria ao Portugal 2020*

³⁴ RELATÓRIO N.º 7/2022-2.ªS - *Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico*

³⁵ RELATÓRIO N.º 24/2022-2.ªS - *Empregabilidade dos Ciclos de Estudos do Ensino Superior*

38. As análises e recomendações do Tribunal de Contas nas ações realizadas, tal como se referirá mais à frente, incidiram em múltiplos dos aspetos enunciados na GUID 5330 e em outros documentos da INTOSAI e de outras estruturas internacionais, correspondendo, assim, às boas práticas de controlo financeiro em contexto de catástrofe.

Desafios

39. Foram publicadas várias reflexões sobre o papel das ISCs no controlo financeiro externo no contexto da pandemia de COVID-19, que elencam um conjunto significativo de desafios que as mesmas enfrentaram com maior ou menor sucesso, constituindo também lições para a sua atuação futura³⁶.
40. Em jeito de balanço, a INTOSAI *Development Initiative* (IDI), no seu documento sobre as lições e aprendizagens retiradas pelas ISC das auditorias à transparência, responsabilidade e inclusão das despesas COVID-19, referiu que³⁷ “*Com o desenvolvimento de metodologias adaptadas à realização de auditorias durante situações de emergência, as ISC estão agora mais bem equipadas para responder rapidamente às crises. Além disso, as ISC notaram uma maior eficiência quando as entidades atuaram prontamente sobre as suas recomendações, facilitando processos de auditoria mais rápidos*”³⁸.
41. Dos desafios incorporados destacam-se o papel pedagógico de alertar precoce e utilmente para riscos iminentes, a capacidade para adaptar de forma flexível e rápida as prioridades e abordagens de controlo, a mobilização de instrumentos de trabalho à distância e de ferramentas digitais, bem como a importância de antecipar os resultados da fiscalização.
42. A consciência de que a relevância da ISC em momentos de crise e grande mutação passa, em muito, pela tempestividade da divulgação das suas apreciações traduziu-se na ideia de que a elaboração de vários relatórios curtos e rápidos pode ser mais útil do que a tradicional produção de auditorias abrangentes, exaustivas e aprofundadas, mas demoradas. A necessidade de realizar auditorias em tempo real, num período de tempo mais curto, de forma a poder contribuir para a correção do rumo das atividades de emergência, bem como de auditorias contínuas, de acompanhamento, que informem sobre o modo como a resposta à crise se está a desenrolar, continua a ser um desafio para as ISCs e, em particular, para o Tribunal de Contas português. Este desafio prende-se com o seu carácter meramente factual, a necessidade de aligeirar os procedimentos de recolha de evidência e realização de contraditório, a rapidez com que a realidade evolui e o risco da sua desatualização durante os procedimentos de revisão, contraditório e aprovação.
43. A utilização mais intensa de tecnologias digitais e sistemas informáticos inteligentes é um fator crítico para focar, sustentar e simultaneamente acelerar o controlo, que importa aperfeiçoar significativamente.

³⁶ Para além dos já citados World Bank Group. (2020), *Role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*; EUROSAI Project Group on COVID-19, *Role and Effectiveness, Outline of EUROSAI member SAIs' challenges and examples of responses to the COVID-19 pandemic impact*; IDI, *How can SAIs stay true to quality, accountability and transparency under Covid19*; também *Was government spending on Covid-19 transparent, accountable and inclusive? Conclusions, Insights and Lessons Learned from TAI*, em <https://idi.no/elibrary/professional-sais/tai-audit/1963-tai-publication-march-2024-government-spending-on-covid-19-english/file>

³⁷ Vide página 23.

³⁸ Tradução nossa.

44. Por último, salienta-se que as ISCs estão ativamente a trabalhar na sua melhor preparação para eventuais crises futuras. No âmbito da EUROSAI³⁹, foi constituído um grupo de projeto que visa utilizar técnicas de previsão para identificar ameaças que possam ser auditadas e mapear oportunidades de colaboração que reforcem os esforços coletivos para incorporar a resiliência e a preparação no trabalho levado a cabo pelas ISC⁴⁰.

³⁹ A EUROSAI é a organização das instituições superiores de controlo financeiro externo da Europa. Vide <https://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>

⁴⁰ Comunicação da ISC da República Checa sobre resultados do inquérito dirigido às ISC da EUROSAI.

3. A TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA E A FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO

45. Conforme o TdC alertou no seu Relatório n.º 1/2020 – OAC - *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)*, o conjunto das medidas de resposta pública à crise da COVID-19, nos seus variados domínios, carecia de mensuração e de reporte regular. Aí se referia que “*conhecer a dimensão e o impacto financeiro das medidas associadas à crise é importante por razões de transparência e de boa gestão financeira bem como de calibração, acompanhamento e avaliação das próprias medidas. Os seus efeitos em termos de sustentabilidade das finanças públicas devem ser estimados e monitorados e a adequada orçamentação, quer imediata quer futura, depende de uma estimativa sólida e de um reporte rigoroso*”.
46. O referido documento referiu explicitamente que:
- O reporte, a responsabilidade e a prestação de contas pelos recursos utilizados na situação de emergência implicava um registo desagregado de todas as ações de implementação das medidas COVID-19, para efeitos de mensuração e análise, a fim de permitir a avaliação do seu impacto em sede de finanças públicas e da respetiva sustentabilidade;
 - Importava prevenir os riscos de que a desagregação da informação financeira associada às medidas COVID-19 não fosse total, uniforme e verificável, sendo necessário que, designadamente, se pudessem identificar, em todos setores, os custos e efeitos das medidas destinadas à recuperação económica e às medidas traduzidas em adiamento ou perda de receita.
47. Neste domínio, o TdC realizou várias ações posteriores com o objetivo de verificar a correção e fiabilidade do reporte financeiro das várias medidas adotadas em resposta à emergência resultante da COVID-19. As ações versaram essencialmente o reporte financeiro ao nível das contas do Estado e das autarquias locais.
48. No essencial, concluiu-se que, apesar dos alertas do TdC e das melhorias introduzidas ao longo do processo, verificaram-se várias e relevantes insuficiências de reporte que impedem um cálculo rigoroso dos impactos financeiros da pandemia.
49. O acompanhamento das respetivas recomendações evidenciou melhorias, mas não a superação completa das insuficiências.

O reporte financeiro e a especificação nas contas do Estado

50. A questão do reporte da informação financeira relativa às medidas associadas à COVID-19 nas contas do Estado foi abordada em dois relatórios de acompanhamento da execução orçamental (AEO) e nos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado (CGE) de 2020 a 2023, onde se deu conta de várias deficiências detetadas.
51. Em julho de 2020, foi aprovado um relatório de AEO⁴¹ que incluiu uma visão panorâmica sobre as medidas adotadas, forma de governação, sistemas de informação envolvidos, procedimentos instituídos

⁴¹ RELATÓRIO N.º 1/2020–AEO, 2.ª SECÇÃO – COVID 19 - *Medidas e reporte nos primeiros três meses. Acompanhamento da execução orçamental*

e valores reportados no âmbito do combate e mitigação dos efeitos da pandemia. Entre outros aspetos, o Tribunal constatou que:

- A informação da execução orçamental apenas permitia evidenciar os impactos que se traduziam em fluxos de caixa (pagamentos e recebimentos). Pela não aplicação da base contabilística de acréscimo, não evidenciava, por exemplo, as alterações na arrecadação de receitas, o diferimento de prazos de pagamento ou a despesa por pagar;
 - A informação divulgada pelo Ministério das Finanças era insuficiente, por não permitir identificar o impacto de cada medida adotada;
 - A aplicação das duas medidas orçamentais instituídas pela Direção-Geral do Orçamento para identificar as despesas associadas à pandemia não era uniforme, não permitia obter informação desagregada para cada medida e excluía despesas cujos procedimentos tinham sido iniciados antes da sua divulgação.
52. O Tribunal recomendou, então, ao Governo que providenciasse: (i) pela quantificação do impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada; (ii) pela consistência na utilização das medidas orçamentais com ela relacionadas; e (iii) pela divulgação de informação completa, incluindo dados financeiros e físicos (como o número de beneficiários) e indicadores de resultados.
53. Num segundo relatório de AEO⁴² foram constatadas melhorias no reporte, traduzidas em maior desagregação da informação, criação de novas medidas orçamentais, identificação das despesas no âmbito da Segurança Social, inclusão de estimativas de perda de receita da Segurança Social por isenção de contribuições e de dados sobre a receita não cobrada, em resultado de moratórias. Não obstante, subsistiam medidas cujos montantes não estavam autonomizados nos sistemas de reporte das entidades executoras ou não se encontravam integralmente refletidos, tendo o Tribunal formulado novas recomendações.
54. O Parecer sobre a CGE de 2021 identificou novas dificuldades, resultantes das diferenças de reporte entre os documentos previsionais, designadamente o Relatório do OE 2021, e os documentos de execução, quer quanto a medidas concretas quer por a previsão e a execução serem divulgadas com base em referenciais contabilísticos distintos, assim impedindo a avaliação do cumprimento das medidas⁴³.
55. As análises efetuadas no âmbito dos Pareceres sobre as CGE (até 2023) evidenciaram progressos na identificação de receitas e despesas COVID-19, mas, ainda assim, subsistiram falhas, designadamente pela inclusão de despesas financiadas pelo PRR com ligação ténue à crise pandémica e pelo facto de não terem sido incluídas/consideradas as seguintes situações:
- O reforço da contribuição financeira para a UE para cobrir necessidades adicionais de pagamento derivadas da crise pandémica e da quebra de receitas (320 M€ em 2020);

⁴² RELATÓRIO n.º 1/2021-AEO, 2.ª SECÇÃO – COVID-19 - Execução orçamental, dívida e garantias a 30 de setembro de 2020, que apreciou o reporte das medidas associadas à COVID-19 na Síntese de Execução Orçamental elaborada pela Direção-Geral do Orçamento e analisou os efeitos das medidas na dívida direta do Estado e nas responsabilidades contingentes por garantias prestadas.

⁴³ Vide Parecer sobre a CGE 2021, Pág. 18.

- Fluxos positivos na receita, designadamente transferências da UE para o financiamento de despesas COVID-19 (230 M€ em 2020; 145 M€ em 2021) e outras receitas efetivas (146 M€ em 2021);
 - Despesas com apoios pagos pela Segurança Social (51 M€ em 2020 e 9 M€ em 2021);
 - A suspensão da reutilização dos manuais escolares, isenções temporárias e reduções de taxa de IVA de bens para combater os efeitos da COVID-19.
56. Relativamente ao reporte de despesas não efetivas (sem impacto no saldo), também foram identificadas fragilidades, designadamente: i) a não inclusão, em 2020, de um empréstimo do Estado à TAP (1 200 M€) e aquisição de uma participação na TAP (por 55 M€), para reestruturação da empresa, cuja situação foi agravada pela pandemia; ii) em 2021, do aumento de capital da TAP, SA (998 M€), apenas parte (640 M€) deveria ser considerada como despesa COVID-19, uma vez que a outra parcela (358 M€) se referia a compensação pelo desreconhecimento nas contas da TAP, SA de dívida da TAP, SGPS constituída até 2015.
57. Foram sendo progressivamente implementadas, ainda que parcialmente, as recomendações formuladas pelo Tribunal no sentido de assegurar: i) a quantificação do impacto orçamental das medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada; ii) a consistência da informação reportada; e iii) a adequada contabilização dos apoios recebidos da UE e prestação de informação agregada quanto à sua aplicação.
58. No entanto, ficou por implementar a recomendação para que, a par da informação financeira, fossem divulgados dados físicos e indicadores de resultados das medidas COVID-19.

A informação financeira constante dos documentos de prestação de contas das entidades públicas

59. No Relatório n.º 1/2020 – OAC - *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)*, o TdC também alertou todas as entidades públicas para que, independentemente do regime contabilístico que lhes fosse aplicável, deveriam organizar a informação e documentação de suporte às transações e operações subjacentes às medidas COVID-19, de modo a identificar nos documentos de prestação de contas os impactos económicos, financeiros e orçamentais dessas medidas, indicando ainda as normas contabilísticas aplicadas⁴⁴.
60. No quadro de uma ação destinada a aferir da aplicação dos novos referenciais contabilísticos na área da Defesa⁴⁵, o Tribunal visou, para além de outros objetivos, identificar quais os impactos da pandemia de COVID-19 que foram divulgados nas contas de 2020 e a análise e caracterização dos contratos celebrados, nesse ano, pelas entidades do Ministério da Defesa Nacional (MDN) que apresentassem execução orçamental significativa no que respeita às despesas relacionadas com a COVID-19.
61. Na referida auditoria apurou-se, entre outros aspetos, que:

⁴⁴ Em Anexo I ao referido relatório, o Tribunal sistematizou e publicou as normas de contabilidade com maior relevância para a situação, de acordo com os vários referenciais contabilísticos.

⁴⁵ RELATÓRIO n.º 2/2022 - OAC 2.ª SECÇÃO - *Aplicação dos novos referenciais contabilísticos na área da Defesa*.

- Na maioria das contas referentes a 2019 não foi introduzida informação sobre o possível impacto financeiro da COVID-19, como seria necessário face às normas aplicáveis;
 - Quanto ao impacto da COVID-19 na execução orçamental de 2020 das entidades do MDN, havia informação, mas foram detetadas divergências entre os montantes indicados na prestação de contas de 2020 e os pagamentos constantes do sistema de informação de gestão orçamental (SIGO), no valor de 573 mil €, resultantes da não consideração de despesas com o combate à pandemia realizadas antes de a Direção Geral do Orçamento emitir uma circular sobre a matéria;
 - 6 das 19 entidades do MDN não reportaram no SIGO qualquer despesa no âmbito das medidas COVID-19, apesar de se terem identificado contratos celebrados nesse âmbito.
62. Foi, assim, formulada uma recomendação (dirigida a 7 das 19 entidades abrangidas pela ação de controlo) no sentido de serem efetuados os registos das despesas COVID-19 nas medidas orçamentais criadas para o efeito.
63. Na última avaliação em sede de acompanhamento da implementação das recomendações, essa recomendação foi considerada como ainda não acolhida.

O reporte financeiro ao nível da Administração Local

64. Ao nível da Administração Local, o Tribunal de Contas produziu 3 relatórios sucessivos⁴⁶, que analisaram, para os anos de 2020 e 2021, o impacto financeiro nas respetivas entidades do Continente das medidas adotadas no âmbito da COVID-19.
65. Dadas as competências limitadas da administração local no âmbito da saúde, assuntos económicos e proteção social, não se esperaria que as respostas anticrise adotadas por este nível de administração assumissem, em termos agregados, um peso muito significativo. Ainda assim, na proximidade territorial e em complemento às respostas adotadas pelos restantes subsectores da administração pública, foram, sobretudo por parte dos municípios, concretizadas medidas que passaram principalmente por:
- Suspensão, isenção ou redução de cobrança de taxas ou tarifas associadas a bens ou serviços⁴⁷;
 - Distribuição de material de proteção individual, sanitário e de equipamento médico;
 - Apoio logístico aos centros de vacinação e às ações de rastreio do vírus;
 - Disponibilização de bens/serviços ou meios financeiros para entidades de índole social, recreativa, cultural e desportiva, para empresas, famílias, associações empresariais ou de bombeiros, entre outros.
66. Em termos gerais, concluiu-se que o somatório dos valores da perda de receita que os municípios do Continente relataram nos seus Relatórios de Gestão e que associam diretamente à pandemia atingiu quase 200 M€ em 2020 e 53 M€ em 2021. Do lado da despesa, observou-se um impacto provável de 213 a 216 M€ em 2020 e de 300,2 M€ em 2021.

⁴⁶ Foram abrangidas as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais, as freguesias e uniões de freguesias, as associações de municípios e as empresas locais, embora parte das análises só tenham incidido sobre os municípios.

⁴⁷ E.g. água, saneamento, gestão de resíduos urbanos, arrendamento de habitação, de lojas ou outros espaços, ocupação do espaço público e estacionamento, entre outros.

67. Observou-se que, embora tenha sido produzida legislação excecional que visou flexibilizar a capacidade operativa das autarquias locais e mesmo suspender vinculações jurídicas no contexto orçamental e financeiro, em 2020 e 2021 não foram adotadas soluções específicas para aumentar extraordinariamente as receitas municipais, pelo que os orçamentos locais suportaram o custo das medidas sem reforços financeiros complementares.
68. No entanto, o TdC detetou, também neste subsector, significativos problemas no reporte financeiro dos impactos da pandemia:
- O quadro legal que definia as obrigações de informação de índole financeira que devia ser prestada pelas entidades pertencentes à administração local no contexto da COVID-19 era excessivamente genérico para o domínio da despesa e omissivo para o domínio da quebra de receita;
 - A informação reportada pela Administração Local relativa à execução das medidas de mitigação dos efeitos da pandemia não era completa nem de qualidade. Em muitos casos, essa informação não foi prestada, pelo menos em termos sistematizados ou destacáveis, para além de não terem sido usados critérios uniformes para sua quantificação e divulgação, o que prejudicou a obtenção de conhecimento integral e comparável;
 - Apenas uma parte dos municípios e das freguesias (78% e 36%, respetivamente) efetuou o competente reporte à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL). Outras entidades da Administração Local, como o sector empresarial local, as comunidades intermunicipais, associações de municípios e áreas metropolitanas, não efetuaram reportes;
 - O reporte feito à DGAL não contemplava informação sobre a diminuição de receita municipal originada por aquelas medidas.
69. Nesse âmbito, em 2020 o Tribunal dirigiu recomendações às entidades pertencentes à Administração Local, no sentido de:
- Diligenciar para que o respetivo sistema de informação financeira, nomeadamente ao nível da contabilidade de gestão, permitisse identificar, classificar e quantificar a despesa dirigida às medidas de combate aos efeitos da COVID-19, bem como, quando aplicável, a receita que deixou de ser arrecadada em resultado dessas medidas;
 - Incluírem, na informação de prestação de contas, dados sobre a execução física e financeira das medidas, incluindo: i) a despesa imputada às medidas (obrigações e despesa paga líquida); ii) a receita não arrecadada em resultado das medidas, quando aplicável; iii) os contratos celebrados no âmbito das medidas; iv) a execução física das medidas (e.g. número de ações e número de beneficiários); e v) a eventual constituição de fundos específicos no âmbito da pandemia;
 - Tratando-se de entidades que devam prestar contas consolidadas, incluírem, nas mesmas, a informação consolidada relativa às medidas de combate aos efeitos da COVID-19, em termos análogos aos referidos no ponto anterior;
 - Divulgarem, nos respetivos sítios eletrónicos, informação quantitativa (financeira e física) relativa à execução dessas medidas, nomeadamente o valor gasto, o n.º de ações e o n.º de beneficiários.

70. O TdC recomendou ainda à DGAL que avaliasse: i) a extensão do procedimento de reporte de informação por municípios e freguesias, relativa à despesa com medidas de combate aos efeitos da COVID-19 e a inclusão, sempre que possível, de dados sobre o destino da mesma, de forma a permitir gerar informação sobre o impacto global das medidas neste setor; ii) a implementação de um procedimento para parametrização e reporte de informação sobre a receita não arrecadada pelas entidades em resultado das medidas de combate à COVID-19; e iii) a disponibilização, no Portal Autárquico, de informação sobre os municípios que recorreram e/ou beneficiaram das medidas excecionais e temporárias destinadas a promover e garantir a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia, nomeadamente as materializadas na Lei n. 4-B/2020, de 6.04.
71. Nos exercícios subsequentes, as deficiências encontradas e as recomendações formuladas foram semelhantes, o que evidencia que a situação não melhorou.
72. Em 2021, o TdC reiterou recomendações de 2020, tendo adicionalmente recomendado ao Governo e à Assembleia da República que, aquando da definição do quadro legal que determina o reporte financeiro por parte das entidades que compõem a administração local, o fizessem de forma mais completa e precisa; e às áreas do Governo que tutelam as Finanças e a Administração Pública, bem como às entidades pertencentes à Administração Local, que reforçassem os mecanismos de coordenação, cooperação e colaboração no relacionamento interadministrativo, de molde a obter uma informação fiável, uniforme e atempada, o que inclui investir na integração de informação entre entidades.
73. Ao proceder à análise do *“impacto da pandemia nas contas de 2021 dos Municípios do Continente”*, o Tribunal concluiu em 2023 que *“Quanto à informação acerca do impacto diretamente relacionado com as medidas Covid e que, em princípio, deveria ser reportada nos Relatórios de Gestão dos municípios, tal como se observou na análise efetuada às contas de 2020, constatou-se que, em muitos casos, essa informação não foi prestada, pelo menos em termos sistematizados ou destacáveis, para além de não terem sido usados critérios uniformes para a sua quantificação e divulgação, o que prejudicou a obtenção de conhecimento integral e comparável⁴⁸”*.

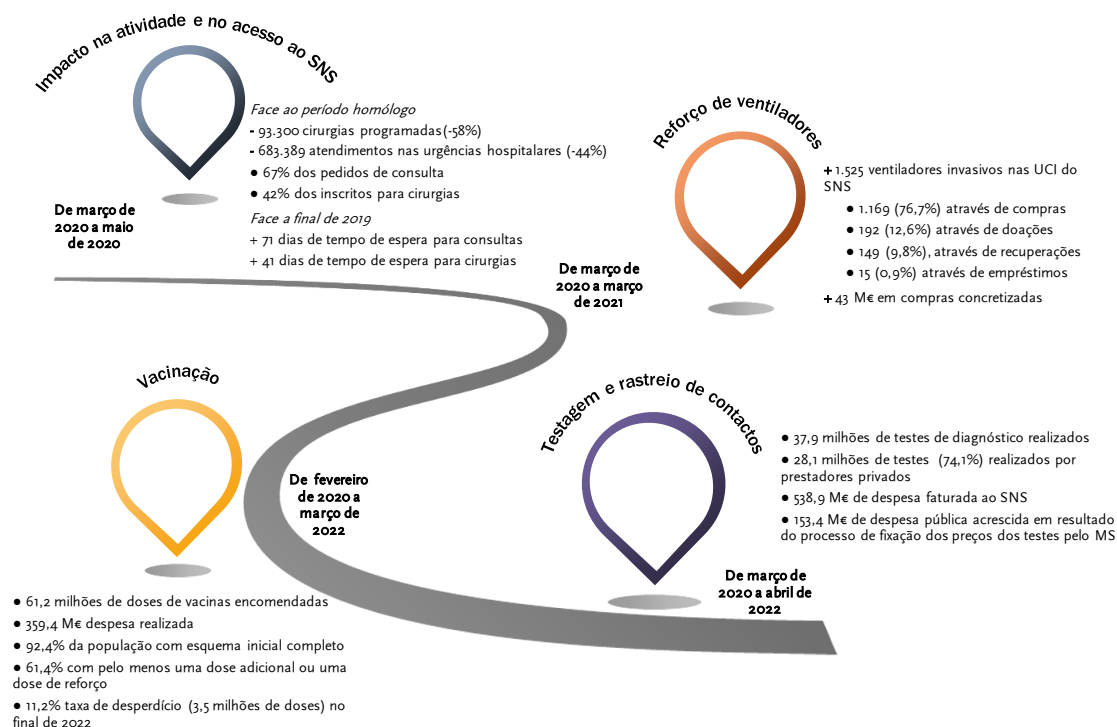
⁴⁸ Embora existam municípios, sobretudo de grande dimensão, que pormenorizam de forma analítica os montantes de receita e despesa envolvidos nas medidas de resposta à pandemia, o detalhe constante dos relatórios de gestão ficou dependente da abordagem que cada município entendeu (ou pôde) dar ao fenómeno.

4. RESPOSTA IMEDIATA À CATÁSTROFE

A emergência de saúde pública: área da saúde

74. A pandemia de COVID-19 impôs a adoção de medidas de contenção e mitigação do progresso exponencial da doença, a nível mundial. Ao longo do primeiro trimestre de 2020, a generalidade dos países adotou medidas de restrição dos movimentos dos cidadãos e de preparação dos sistemas de saúde para fazer face à emergência de saúde pública.
75. Em Portugal, as medidas de contingência implementadas no setor da saúde incluíram o adiamento da atividade programada (não urgente) desenvolvida no Serviço Nacional de Saúde (SNS), como forma de conter a evolução do contágio e de garantir a existência de capacidade instalada para fazer face às situações de doença por COVID-19, bem como o reforço de recursos para resposta à pandemia.
76. A atividade de controlo do TdC desenvolvida na área da Saúde permitiu identificar riscos colocados pela pandemia junto do SNS, bem como desafios e oportunidades dela emergentes, com particular enfoque nas seguintes dimensões:
- Atividade assistencial no SNS (volume e prioridades) e acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde em contexto pandémico;
 - Reforço de recursos do SNS para resposta à COVID-19;
 - Processos e sistemas desenvolvidos e implementados para combate à doença de COVID-19 e resposta à emergência pandémica.
77. A Figura 9 sintetiza alguns dos principais números associados à resposta à pandemia de COVID-19 na área da Saúde, apurados no contexto das ações de controlo desenvolvidas pelo TdC.

Figura 9: Principais números da resposta à Pandemia de COVID-19 na área da Saúde



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do TdC⁴⁹

Impacto na atividade e no acesso ao SNS

78. Como já referido, a resposta imediata à pandemia implicou o adiamento da atividade programada (não urgente) desenvolvida no SNS. O receio da população também levou à diminuição da procura dos serviços de saúde, incluindo os urgentes. Num contexto de menor pressão da crise pandémica sobre a capacidade instalada do SNS, que foi alvo de reforço, colocava-se o desafio de recuperar a produção não realizada, minorando os efeitos negativos do seu adiamento sobre a saúde da população.

79. O TdC realizou uma ação de controlo à gestão da pandemia pelo Ministério da Saúde, cujo relatório⁵⁰ dá conta dos impactos da crise pandémica na atividade do SNS e no acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde naquele prestados. O relatório, divulgado pelo Tribunal em outubro de 2020, concluiu que:

⁴⁹ RELATÓRIOS N.ºs 5/2020 – OAC: COVID-19 - Impacto na atividade e no acesso ao SNS, 12/2022-2.^aS- Auditoria ao reforço de ventiladores do SNS para resposta à COVID-19, 13/2023-2.^aS- Auditoria à vacinação contra a COVID-19, e 17/2023-2.^aS- Auditoria à testagem e rastreio de contactos no âmbito da resposta à pandemia COVID-19 por parte do Ministério da Saúde.

⁵⁰ RELATÓRIO N.º 5/2020 – OAC 2.^a SECÇÃO - COVID-19 – Impacto na atividade e no acesso ao SNS.

- A atividade dos prestadores do SNS nos meses de março a maio de 2020 foi inferior à registada no mesmo período de 2019, em resultado das medidas de suspensão da atividade programada, tomadas para garantir capacidade de resposta à pandemia de Covid-19;
 - As medianas dos tempos de espera dos utentes em lista agravaram-se, tanto para consulta externa como para cirurgia, mas a resposta melhorou nos casos mais urgentes (e.g. nas cirurgias mais urgentes, prioridades 3 e 4, doença oncológica e não oncológica), reflexo do foco da atividade nestes doentes, em detrimento dos menos urgentes;
 - A retoma da atividade não urgente foi enquadrada por medidas potencialmente promotoras de eficácia e eficiência na alocação dos recursos, mas existiam riscos quanto à sua concretização;
 - A recuperação da atividade não realizada (que, em junho, ocorreu, mas de forma apenas parcial) justificaria a criação extraordinária de incentivos específicos no sistema de financiamento do SNS;
 - Poderá ser oportuno proceder a um reconhecimento no SNS das melhores práticas administrativas de reorganização dos serviços, bem como à revisão e ao ajustamento de planos de contingência, de modo a conhecer e avaliar o “*trade-off*” da afetação de recursos ao tratamento dos doentes com COVID-19, face às necessidades de diagnóstico e tratamento de outras doenças, ainda que não urgentes.
80. O TdC realizou também uma “*Auditoria ao Acesso a Cuidados de Saúde Oncológicos no SNS 2017-2020*”⁵¹, que teve por objetivo examinar o acesso atempado a este tipo de cuidados de saúde diferenciados, incluindo o exame dos efeitos da pandemia de COVID-19 na resposta dada pelo SNS nesta área, durante o primeiro ano de resposta àquela emergência de saúde pública.
81. Verificou-se uma tendência de degradação nos tempos de acesso à cirurgia oncológica, com uma cada vez maior proporção das cirurgias a ultrapassar os Tempos Máximos de Resposta Garantidos (TMRG), com uma notória existência de assimetrias geográficas significativas.
82. No que se refere especificamente ao ano de 2020, a atividade do SNS foi condicionada pela necessidade de resposta à pandemia, o que teve reflexos nas atividades de prevenção e resposta à doença oncológica. Assim:
- Os rastreios oncológicos foram fortemente afetados pela pandemia em 2020, tendo ocorrido períodos de suspensão dos mesmos, com particular incidência nos meses de março, abril e maio;
 - Em resultado de uma quebra significativa na execução dos programas de rastreio oncológico de base populacional, verificou-se que não foram atingidos os objetivos de cobertura geográfica e populacional previstos para 2020;
 - Quanto ao acesso à primeira consulta hospitalar na área oncológica, a análise de dados parcelares sobre a atividade dos Institutos Portugueses de Oncologia entre 2019 e 2020 permitiu constatar uma redução nos novos pedidos de consulta, a diminuição da atividade e o aumento dos tempos médios de espera;
 - Na área da cirurgia oncológica, o principal impacto foi a diminuição da identificação de necessidades cirúrgicas.

⁵¹ RELATÓRIO N.º 11/2022 - *Auditoria ao Acesso a Cuidados de Saúde Oncológicos no SNS 2017-2020*.

Reforço de ventiladores

83. No contexto da adequação dos recursos disponíveis para resposta à pandemia, o Ministério da Saúde identificou, logo em março de 2020, a necessidade de reforço da capacidade de ventilação invasiva nas unidades de cuidados intensivos (UCI) dos hospitais do SNS.
84. O TdC auditou o reforço de ventiladores do SNS⁵², tendo constatado que, à data da identificação do risco de sobrecarga dos internamentos em UCI, o Ministério não dispunha de informação clara e sistematizada sobre a capacidade instalada de ventiladores invasivos no SNS ou no sistema de saúde e decidiu definir como objetivo a duplicação da capacidade instalada. Este objetivo de reforço dos ventiladores para resposta à pressão da pandemia sobre as UCI, foi atempadamente concretizado, tendo permitido responder às solicitações mais exigentes, ocorridas entre novembro de 2020 e março de 2021. De facto, entre março de 2020 e março de 2021, houve um reforço de 1 525 ventiladores invasivos nas unidades hospitalares do SNS, através de compras (1 169; 76,7%), de doações (192; 12,6%), da recuperação de equipamentos (149; 9,8%) e de empréstimos (15; 0,9%).
85. A escassez de equipamentos no mercado, a urgência na sua aquisição e a simplificação excecional dos procedimentos de contratação pública, aumentaram os riscos para as entidades compradoras. Nas compras realizadas, a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) incorreu em perdas de 141 mil euros e poderá vir a incorrer em perdas potenciais de 10,4 M€, associadas à resolução de contratos, a pagamentos antecipados ainda não repostos (5,3 M€) e a problemas técnicos, não ultrapassáveis, identificados em 142 dos equipamentos adquiridos (5,1 M€).
86. Para além disso, identificaram-se, nos portais Base e dados.gov.pt, algumas limitações na publicitação das compras realizadas, o que prejudicou a respetiva transparência.

Vacinação

87. A auditoria à vacinação contra a COVID-19 teve por objetivo apreciar a eficácia e eficiência do programa de vacinação contra a COVID-19 implementado pelas autoridades públicas em Portugal, tendo concluído⁵³: i) que a definição e implementação dos critérios de vacinação seguiram os pareceres e recomendações internacionais; ii) que foi assegurada a distribuição tempestiva e proporcional das vacinas aos pontos de vacinação; e iii) que foram cumpridas as metas estabelecidas para a vacinação da população portuguesa, atingindo-se taxas de vacinação superiores à média europeia. Ainda assim, observou-se no final de 2022 uma taxa de desperdício estimada de 11,2%, correspondente a 3,5 milhões de doses inutilizadas.
88. Concluiu-se também que as recomendações internacionais foram atendidas por Portugal, tal como evidenciado no Quadro 2.

⁵²Vide RELATÓRIO N.º 12/2022-2.ªS - *Auditoria ao reforço de ventiladores do SNS para resposta à COVID-19*.

⁵³ Vide RELATÓRIO N.º 13/2023-2.ªS- *Auditoria à vacinação contra a COVID-19*



Quadro 2: Avaliação do acolhimento de recomendações internacionais no processo de vacinação

1. Modelo de governação	
Criação de uma estrutura de governação do processo de vacinação adequada à finalidade, a nível estratégico e operacional.	✓
Orientação política de alto nível e obtenção de compromissos políticos e apoio, para mobilização dos recursos adequados.	✓
Operacionalização da estrutura de governação com peritos técnicos de cada uma das áreas programáticas.	✓
Adoção de abordagem intersectorial, de colaboração e parcerias com entidade governamentais e não governamentais.	✓
Criação de mecanismos nacionais para o aconselhamento técnico sobre a vacinação.	✓
Designação clara da entidade responsável pela monitorização do processo de vacinação.	✓
2. Logística	
Inclusão no PV da componente de gestão do sistema logístico de armazenamento e distribuição das vacinas e consumíveis.	✓
Utilização de um sistema nacional de localização e acompanhamento das vacinas e dos seus lotes, em tempo real.	✓
Criação de planos de segurança para salvaguarda dos <i>stocks</i> durante o armazenamento e durante a distribuição.	✓
Avaliação da capacidade nacional de armazenamento, transporte, distribuição, cadeia de frio, e sistema de manuseamento.	✓
Prever um plano de gestão de resíduos seguro e eficaz.	—
Criação ou reforço de um Grupo de Trabalho de Logística Nacional.	✓
Existência de um mecanismo de coordenação dos grupos de trabalho de logística, a cada nível da cadeia de abastecimento.	✓
Realização de auditorias internas ao sistema de gestão e logística.	✓
3. Grupos prioritários	
Definição de grupos prioritários e decisão sobre prioridades no acesso às vacinas, com base em processo legítimo e transparente, assente na análise da melhor evidência disponível e outros fatores relevantes.	✓
Ter peritos de saúde nacionais/grupos consultivos de técnicos em imunização a liderar o processo de decisão nacional, em consulta alargada com as partes interessadas.	✓
Revisão e adaptação das estratégias de vacinação, ao longo do tempo, consoante a evolução da evidência científica, da disponibilização de vacinas e da situação epidemiológica.	✓
Adoção de medidas para garantia da conformidade dos critérios de prioridade no acesso à vacinação.	✓
4. Segurança e efetividade das vacinas	
Prever a realização de estudos sobre a efetividade da vacina, na estratégia de vacinação contra a COVID-19,	✓
Possuir mecanismos de avaliação em tempo real para identificar, investigar e avaliar a relação de qualquer efeito adverso com a vacinação	✓
Utilização de plataforma de monitorização já existente	✓
Reporte de resultados de forma consistente e estandardizada	✓
Partilhar informação através de plataformas globais e regionais	✓
5. Sistemas de informação (SI) e gestão do conhecimento	
Planeamento prévio dos SI: i. identificação das necessidades de informação; ii. revisão dos SI nacionais e avaliação da sua adequação às necessidades; iii. adaptação dos SI existentes e/ou criação de sistemas dedicados.	✓
Utilização de soluções capazes de garantir a rastreabilidade das vacinas	✓
Existência de um sistema de registo de vacinação manual ou eletrónico	✓
Estabelecimento de fluxos e procedimentos de informação, a todos os níveis.	✓
Recolha, análise e disseminação de informação sobre a doença, de diferentes fontes, de modo a possibilitar um processo de decisão abrangente.	✓
Capacidade de acesso, receção e partilha de informação, rapidamente, entre os gestores e equipas, a todos os níveis.	✓
6. Comunicação	
Elaboração de plano de comunicação, incluído no plano de vacinação tendo em conta a evidência relacionada com a confiança nas autoridades de saúde, hesitação à vacinação e perceções sobre a doença.	!
Preparação de estratégia de comunicação capaz de explicar os objetivos da campanha de vacinação a diferentes públicos.	✓
Combate à desinformação e às notícias falsas, em coordenação com os outros países da UE e os organismos internacionais.	✓
Atualizações regulares e dados credíveis sobre a cobertura vacinal para aumentar a transparência e a supervisão dos cidadãos.	✓
Garantir uma comunicação clara acerca das vantagens, dos riscos e da importância das vacinas	✓
Estabelecimento de canais para feedback dos cidadãos.	✓

Fonte: Elaboração própria com base nas recomendações da CE, Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Mundial.

Notas:

✓ – Acolhida/adotada

X – Não acolhida / Não adotada;

! – Parcialmente acolhida / Parcialmente adotada

— Não aplicável / Não Avaliado

89. Não obstante os esforços desenvolvidos na minimização do desperdício de doses de vacinas, no final de 2022, conforme referido supra, a taxa de desperdício estimada foi de 11,2%, correspondente a 3,5 milhões de doses inutilizadas e a perdas potenciais de aproximadamente 54,5 M€, em parte decorrente da aquisição por excesso promovida pelo mecanismo europeu centralizado, como cobertura do risco de escassez (Quadro 3).

Quadro 3: Desperdício de vacinas a 31/03/2022 e a 31/12/2022

		A 31/03/2022	A 31/12/2022
Número de doses administradas	[1]	23 652 367	27 986 899
Número de doses desperdiçadas	[2]	119 800	3 513 015
Soma	[3] = [1] + [2]	23 772 167	31 499 914
Taxa de desperdício	[4] = [2] / [3]	0,5%	11,2%
Valor faturado (em euros)	[5]	529 502 129	751 865 579
Número de doses recebidas	[6]	31 579 630	48 492 570
Preço médio por dose recebida (em euros)	[7] = [5] / [6]	16,8	15,5
Desperdício (em euros)	[8] = [2] x [7]	2 008 711,16	54 468 448,60
Doses não administradas por doses recebidas	[9] = 1 - [1] / [6]	25%	42%

Fonte: Cálculos próprios, com base em informação disponibilizada pela DGS.

Notas: 1. O número indicado de doses de vacinas administradas por referência a 31/12/2022, inclui o dia 01/01/2023 (domingo), por se tratar da análise possível (semanal), por parte da DGS, para o período referenciado. 2. As doses recebidas até 31/03/2022 referem-se às doses recebidas em território nacional. As doses indicadas como recebidas a 31/12/2022 incluem doses entregues diretamente a países terceiros a título de doação ou revenda.

90. No quadro desta auditoria de resultados, salientam-se as seguintes recomendações:

- Diligenciar para que as autoridades de saúde, no âmbito da gestão da COVID-19 já enquanto doença endémica e na sequência da declaração do fim da pandemia da COVID-19, assegurem que futuras campanhas de vacinação sejam acompanhadas de planos de comunicação eficazes;
- Desenvolver uma estratégia de gestão da COVID-19 no contexto geral de prevenção e controlo de doenças respiratórias, considerando a sua eventual articulação com o Programa Nacional para as Doenças Respiratórias;
- Assegurar a divulgação pública dos principais resultados finais dos controlos externos e internos ao cumprimento dos critérios de vacinação e priorização definidos, assim como do tratamento dado a queixas e denúncias relativas a essas matérias, de modo a aumentar a confiança dos cidadãos na equidade do processo de vacinação e, por conseguinte, a sua adesão a eventuais campanhas de vacinação futuras.
- Providenciar pela progressiva melhoria na comunicação entre as bases de dados de saúde locais e as bases de dados de saúde centrais e pela progressiva melhoria da qualidade dos dados das bases de dados de saúde existentes, especialmente do Registo Nacional de Utentes, de modo a facilitar futuras campanhas de vacinação.

Testagem e rastreio de contactos

91. A auditoria à testagem e rastreio de contactos no âmbito da resposta à pandemia de COVID-19⁵⁴ pretendeu avaliar a eficiência, eficácia e economia dos processos de testagem e rastreio de contactos implementados em Portugal pelas autoridades públicas. Nela se concluiu, entre outros aspetos, que:
- A implementação dos processos de testagem e rastreio de contactos foi clara e suportada por normas e orientações adequadas;
 - Não obstante o reforço da capacidade laboratorial do SNS para diagnóstico da COVID-19, a resposta foi assegurada ao nível do sistema de saúde, mas sendo os laboratórios do setor privado que mais contribuíram para o alargamento da capacidade instalada;
 - Os preços fixados pelo Ministério da Saúde para os testes de diagnóstico comparticipados pelo SNS nem sempre tiveram subjacente a fundamentação técnica recomendada à tutela, o que prejudicou a transparência dos respetivos processos de formação de preços e se traduziu em despesa pública acrescida.
92. Constatou-se, também, que a vigilância epidemiológica foi prejudicada pelas limitações dos sistemas de informação utilizados, obrigando à criação de múltiplas e distintas soluções *ad hoc* à escala regional e/ou local, o que desviou recursos de saúde pública, induziu ineficiências e afetou a qualidade dos dados acerca da atividade desenvolvida. Estas limitações prejudicaram a avaliação do desempenho operacional dos processos de testagem e rastreio de contactos. Apesar da intensificação das atividades de testagem e rastreio de contactos registada ao longo da pandemia, estes processos não foram eficazes para o seu adequado controlo.
93. O Tribunal formulou várias recomendações relacionadas, por um lado, com a necessidade de definição e adoção de estratégias para gerir as consequências e o impacto da COVID-19 no sistema de saúde, de garantir a sua resiliência e assegurar que a fixação de preços administrativos seja adequadamente fundamentada, conferindo a necessária transparência que a utilização de dinheiros públicos exige; e, por outro, com o planeamento de respostas a futuras emergências de saúde pública, que permitam ultrapassar os constrangimentos identificados nos processos de testagem e rastreio de contactos.
94. A Secção Regional da Madeira do TdC desenvolveu também uma auditoria ao programa de testagem rápida da COVID-19, focada na análise do contrato programa para o financiamento do mesmo, uma vez que a sua execução foi entregue a uma entidade externa⁵⁵.
95. Foi considerado que a adjudicação direta da execução do processo de testagem à COVID-19 na Região Autónoma da Madeira à Associação Comercial e Industrial do Funchal (ACIF), uma associação privada, não estava suficientemente fundamentada, consubstanciando um benefício injustificado, para ela e para

⁵⁴ RELATÓRIO N.º 17/2023 - 2.ª S - *Auditoria à testagem e rastreio de contactos no âmbito da resposta à pandemia COVID-19 por parte do Ministério da Saúde*

⁵⁵ RELATÓRIO N.º 10/2024-FS/SRMTC- *Auditoria ao contrato programa para o financiamento do programa de testagem rápida da COVID-19*

as entidades privadas prestadoras de serviços, que só podiam aderir ao programa se fossem ou viessem a ser associadas da ACIF. O TdC observou também:

- Que o preço do serviço não estava objetivamente fundamentado nem resultou de uma dinâmica concorrencial, tendo-se traduzido em sobrecustos para a Região Autónoma;
- Que houve várias falhas de publicidade e transparência;
- Que não foi assegurada a devida supervisão e fiscalização sobre a execução do contrato.

96. As recomendações formuladas incidiram na necessidade de melhor fundamentação das decisões de adjudicação e dos preços dos bens e serviços adquiridos.

A emergência de saúde pública: respostas sociais

97. Em termos de respostas sociais, no contexto da pandemia houve uma grande preocupação com as condições operacionais dos lares de idosos, tecnicamente designados como Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI). Neste âmbito, tendo em consideração que as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) beneficiaram de uma multiplicidade de apoios criados pelo Estado para as ajudar a enfrentar a pandemia, o TdC realizou em 2022 uma *“Auditoria aos apoios do Estado a IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) – Covid-19”*⁵⁶.

98. A fim de apoiar as IPSS a fazer face aos custos acrescidos de funcionamento resultantes das exigências de controlo da pandemia neste grupo especialmente vulnerável, foi lançado o Programa “Adaptar Social +”. O Tribunal concluiu que este programa teve uma forte adesão, mas um impacto limitado. Isso deveu-se a uma dotação inicial insuficiente face à procura, às dificuldades das entidades no preenchimento dos formulários de candidatura e a atrasos na aprovação das candidaturas.

99. Para proteger e apoiar a tesouraria e a liquidez das IPSS, foi criada a Linha de Apoio ao Setor Social Covid-19, através da qual foram concedidos 81,4 M€ em financiamento. As IPSS com dívidas ao Fundo de Reestruturação do Setor Solidário puderam ainda beneficiar do diferimento dos reembolsos previstos para 2020.

100. Para colmatar a falta de pessoal nas instituições públicas e no setor solidário com atividade na área social e da saúde, foi ainda lançado o Programa MAREESS (Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde), através do qual foram colocados 11 246 trabalhadores nas instituições e criadas Brigadas de Intervenção Rápida que, entre outubro e dezembro de 2020, apoiaram 250 ERPI afetadas por surtos da Covid-19.

101. Conforme consta do relatório da auditoria, a implementação destes programas foi afetada por não terem sido desenvolvidos sistemas de informação para operacionalização dos apoios e por falhas e deficiências ao nível dos registos e dos sistemas de monitorização e controlo nos Institutos da Segurança Social e de Emprego e Formação Profissional.

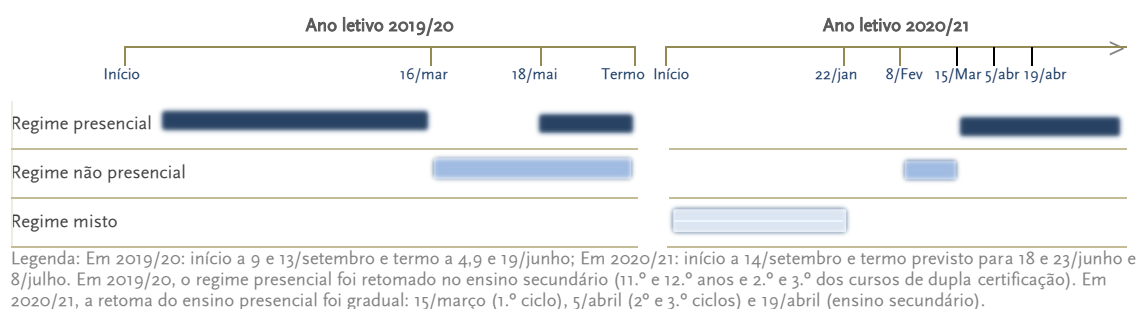
⁵⁶ RELATÓRIO Nº 13/2022-2.ªS - *Auditoria aos apoios do Estado a IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) – Covid-19*.

102. Importa referir que as respostas sociais foram também complementadas pela atuação das autarquias locais. Dos relatórios feitos nesse domínio⁵⁷ ressalta o seu papel ativo, designadamente, na distribuição de material de proteção individual, sanitário e de equipamento médico, na disponibilização de bens/serviços ou meios financeiros para entidades de índole social, entre outras, e na prestação de apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Resposta à emergência: área do ensino

103. Entre as iniciativas adotadas para contenção da pandemia contou-se a suspensão de atividades letivas presenciais em vários períodos dos anos letivos 2019/20 e 2020/21, o que implicou a tomada de medidas que não comprometessem as aprendizagens dos alunos e que assegurassem o cumprimento do currículo académico. De entre as várias medidas, a mais impactante foi o recurso ao ensino a distância (E@D), tendo o mesmo sido implementado em toda a escolaridade obrigatória.
104. Em função da evolução da situação pandémica, o regime de ensino variou de presencial a não presencial, ou E@D, e a misto, no decurso dos anos letivos, como a Figura 10 ilustra.

Figura 10: Regimes de ensino desde 16 de março de 2020 e de 8 de fevereiro de 2021 em diante



105. Pela auditoria “Ensino à distância e a digitalização das escolas durante a pandemia” o TdC examinou em que medida o Ministério da Educação assegurou que os alunos dos ensinos básico e secundário prosseguiram os anos letivos na modalidade de E@D com eficácia, procedeu ao respetivo acompanhamento e controlo e corrigiu as deficiências e insuficiências detetadas⁵⁸.
106. Constatou-se, relativamente a esta medida que não estavam reunidas todas as condições para a sua eficácia, já que havia alunos e professores com carências em competências digitais, sem computadores e com dificuldades no acesso à Internet e que existiam escolas com meios digitais obsoletos. A falta de meios digitais foi o obstáculo mais significativo ao E@D e, embora mitigada por apoios (doação/empréstimo) de autarquias locais, associações e entidades privadas, subsistiu um número não quantificado de alunos sem os meios apropriados. Como expectável, o E@D foi menos favorável aos alunos de contextos familiares mais frágeis e de grupos mais marginalizados, menos capacitados para

⁵⁷ RELATÓRIOS N.ºs 8/2021 - OAC 2.ª S - *Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente* e 1/2023 - OAC - 2ª S - *Impacto da pandemia COVID-19 nas contas de 2021 dos Municípios do Continente*.

⁵⁸ RELATÓRIO N.º 9/2021 - 2ª S - *Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia*.

o trabalho autónomo, com necessidades especiais e em situação de risco, o que acabou por expor as fragilidades já existentes no sistema e por afetar as aprendizagens dos alunos.

107. Verificaram-se atrasos na aquisição de meios digitais para as escolas devido à sua autorização tardia e constatou-se que não existia um plano estratégico para a substituição dos meios digitais das escolas. Por outro lado, não foram implementados procedimentos centralizados de controlo preventivo da duplicação de apoios em meios digitais.
108. O Tribunal recomendou, designadamente, a concretização do programa de investimentos para a digitalização das escolas; a elaboração de um plano estratégico de substituição dos meios digitais; e o aperfeiçoamento do sistema de gestão e controlo de meios digitais prevenindo a duplicação de apoios.
109. Na auditoria de seguimento⁵⁹ às recomendações formuladas no relatório, veio a constatar-se que o programa de investimentos para a digitalização das escolas acabou por ser concretizado, com a entrega às escolas da quase totalidade dos computadores. Também se verificou que existiam medidas em curso no âmbito da centralização e da compatibilização dos sistemas de informação suscetíveis de dar resposta às recomendações do TC, mas subsistiam algumas fragilidades, como a inexistência de um plano estratégico para a substituição regular dos meios digitais e de informação centralizada que permitisse evitar a duplicação de apoios.
110. O impacto transversalmente mais negativo do E@D foi a perda de aprendizagens, cuja recuperação constitui uma preocupação central entretanto refletida no “*Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +*”.

Procedimentos de resposta à emergência: contratação pública

111. Nas fases de resposta ao desastre (como também nas fases de retorno à normalidade), as medidas de emergência traduzem-se, designadamente, na mobilização de meios financeiros, humanos e materiais para a atuação urgente de resposta às necessidades imediatas, através de procedimentos expeditos de utilização dos meios existentes ou da aquisição dos que se revelem necessários.
112. Sendo inquestionável que, em contextos de emergência, é necessário aligeirar e adaptar os controlos habitualmente aplicáveis, designadamente quanto à autorização das despesas, aos procedimentos a observar e às verificações prévias a realizar, importa acautelar que o enfraquecimento destes controlos não propicie a ocorrência de irregularidades, fraudes e corrupção, devendo os responsáveis públicos ter o cuidado de observar níveis mínimos de controlo e acompanhamento.
113. No caso da crise da COVID-19, foi publicada legislação excecional, admitindo e definindo procedimentos acelerados, designadamente de contratação pública e de autorização de despesas. A Lei n.º 1-A/2020 e o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, com as subseqüentes alterações, estabeleceram um regime excecional para a contratação pública no contexto da pandemia, traduzido na possibilidade de contratar através de procedimentos de ajuste direto (com fundamento em urgência imperiosa) e com dispensa de regras

⁵⁹ RELATÓRIO N.º 21/2022 - 2.ª S - Auditoria de seguimento Recomendações “Ensino à distância e digitalização nas escolas durante a pandemia”

habitualmente aplicáveis⁶⁰. O afastamento de todas estas regras pressupunha que os contratos respeitassem à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19 ou à reposição da normalidade em sequência da mesma. Mais pressupunha que se contivessem na medida do estritamente necessário.

114. Foi positivo que tenham sido definidas as regras aplicáveis à situação de exceção, sendo também de saudar que, considerada a pandemia como finda, tenha, pela Lei n.º 31/2023, de 4 de julho, sido revogada essa legislação excecional. No entanto, no quadro da aplicação de mecanismos para recuperação dos efeitos da crise, foi publicado outro pacote de legislação excecional, igualmente com afrouxamento de controlos. Dele fazem parte a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, relativa a medidas especiais de contratação pública, que tem sido objeto de várias extensões e prorrogações, bem como o Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho, que estabelece um regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
115. Como também se referiu no Relatório n.º 1/2020-OAC, a contratação pública em contextos de emergência é uma das áreas identificadas como mais permeável à irregularidade e corrupção. Para além de favorecimentos nas adjudicações diretas, potenciam-se práticas de manipulação do mercado e dos preços e, no plano da execução contratual, riscos acrescidos de fornecimentos deficientes, pagamentos sem contrapartida adequada e desvios de bens. A aceleração de pagamentos e adiantamentos aos fornecedores, para facilitar a continuidade dos seus negócios, também aumenta os riscos na execução dos contratos.
116. O mesmo relatório identificava os procedimentos adequados a mitigar esses riscos, designadamente a fundamentação e documentação dos processos, a aplicação de princípios de controlo interno e integridade e a transparência das decisões e contratos.
117. O regime constante dos diplomas acima referidos contém salvaguardas a esse respeito, designadamente a obrigatoriedade de publicidade dos contratos no portal dos contratos públicos e de remessa dos mesmos ao Tribunal de Contas para efeitos de eventual controlo concomitante ou sucessivo.
118. Nesse contexto, uma das importantes vertentes da fiscalização do TdC no quadro das medidas relacionadas com a crise da COVID-19 foi o controlo de processos de contratação pública abrangidos pela legislação excecional referida.
119. Logo em maio de 2020, o Tribunal de Contas iniciou uma ação intersectorial de acompanhamento dos contratos isentos de fiscalização prévia, tendo aprovado vários relatórios ao longo dos anos. Estes relatórios cobriram, designadamente, análises mais gerais da contratação efetuada ou casos concretos de contratação, bem como a generalidade das aquisições efetuadas pela administração central, local e regional ou aquisições específicas por entidades concretas. A lista de relatórios produzidos neste âmbito encontra-se em Anexo 1, evidenciando os mesmos a contratação pública efetuada durante o período da pandemia e fornecendo, para além de dados estatísticos relevantes, conclusões sobre a observância do regime excecional aprovado.

⁶⁰ E.g. o recurso obrigatório a acordos-quadro, a necessidade de determinadas autorizações e descativações, a limitação de adjudicações a um mesmo fornecedor, a exigência de documentos de habilitação e de caução, a sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, a impossibilidade de produção imediata de efeitos e limitações quanto a pagamentos adiantados.

120. Estes relatórios evidenciaram como os riscos assinalados precocemente pelo TdC não foram adequadamente mitigados, tendo, em geral, sido negligenciadas a fundamentação e a transparência da contratação excecional.
121. Destacam-se, dos relatórios mais globais, insuficiências quanto à comunicação dos contratos ao TdC e/ou à publicitação dos mesmos no Portal BASE, seja por não publicação, por inoportunidade da mesma ou por não ter sido disponibilizada toda a informação necessária^{61/62}. Neste domínio, foram reiteradamente formuladas recomendações às entidades adjudicantes, relativamente às quais a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 133/2021, publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, de 30 de abril, dirigida ao Governo, no sentido de serem aplicadas, na íntegra, as recomendações do Tribunal de Contas⁶³. O fim do regime excecional, operado pela Lei n.º 31/2023, determinou o final do acompanhamento destas recomendações.
122. No quadro das verificações e auditorias efetuadas, inclusive no âmbito da aquisição de equipamentos médicos, de proteção individual e de material para testagem, identificaram-se múltiplas situações em que se verificaram:
- Falta de orientações específicas aos serviços das entidades adjudicantes responsáveis pela contratação;
 - Ausência de levantamento de necessidades que permitisse uma fixação adequada das quantidades a adquirir;
 - Predominância do procedimento de ajuste direto, com invocação do regime legal excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, mesmo em situações em que haveria condições para procedimentos de maior abertura ao jogo do mercado, designadamente ausência de consultas ao mercado ou de adoção de procedimento com consulta prévia, em situações em que tal se revelava possível;
 - Não demonstração da conformação dos pressupostos ou do fim visado com a contratação relativamente ao previsto no Decreto-Lei n.º 10-A/2020. Estava em causa fundamentação insuficiente quanto à relação da contratação com a prevenção, contenção, mitigação e/ou o tratamento da doença e quanto à verificação dos requisitos da “urgência imperiosa”, e/ou da “estrita necessidade”;
 - Falta de indicação de critérios objetivos ou dos factos justificativos da escolha das entidades, das propostas e dos preços;
 - Adjudicações diretas e sucessivas ao mesmo co-contratante;
 - Aceitação acrítica dos preços propostos, sem evidência de quaisquer negociações;

⁶¹ Por exemplo, 86 municípios do Continente não divulgaram no Portal Base (ou nos dados de ajustes diretos simplificados) qualquer contrato associado às medidas de combate à pandemia.

⁶² Em vários casos, verificava-se uma dessas situações e não a outra. A informação no formulário de comunicação do Portal BASE por vezes estava incompleta e nem todos os campos estavam apropriadamente preenchidos.

⁶³ A Resolução n.º 133/2021, teve o teor seguinte: “A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo que aplique, na íntegra, as recomendações do Tribunal de Contas, constantes dos relatórios intercalares de acompanhamento dos contratos abrangidos pelo regime de exceção, previsto na Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS -CoV -2 e da doença COVID -19, incluindo os isentos de fiscalização prévia”.

- Não definição nos respetivos cadernos de encargos, de forma clara ou completa, das especificações e das características técnicas pretendidas ou das condições de faturação e pagamento;
 - Não definição, nos documentos procedimentais, dos critérios de incumprimento contratual, respetivas penalidades e formas de resolução de conflitos;
 - Insuficiências no clausulado dos contratos;
 - Falta de comunicações ou publicitações obrigatórias;
 - Insuficiências de controlo financeiro quando ao financiamento dos contratos ou respetiva afetação;
 - Falta de segregação de funções nos procedimentos de contratação e acompanhamento contratual;
 - Execução física de contratos antes da abertura do procedimento e do cabimento ou antes da adjudicação;
 - Falhas de controlo e monitorização da execução dos contratos e/ou respetivo pagamento;
 - Desconformidades na execução relativamente ao contratado, em termos de objeto e prazo;
 - Falta de controlo sobre a qualidade e/ou funcionamento dos bens ou equipamentos, que nalguns casos originaram problemas técnicos não ultrapassáveis;
 - Pagamentos antecipados não repostos e/ou pagamentos sem contraprestação efetiva;
 - Ausência de regularização de montantes de IVA pagos, indevidamente, pelas entidades adjudicantes em transações isentas;
 - Ilegalidade de modificações contratuais;
 - Ilegalidade de constituição de tribunal arbitral *ad-hoc* no âmbito da execução de contrato para a construção de um hospital.
123. O TdC considerou que, logo que ultrapassada a fase inicial da emergência, teria sido preferível uma maior abertura à sã e leal concorrência dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, tendo formulado recomendações no sentido de serem supridas em contratos futuros as deficiências identificadas e, em especial, de:
- Sempre que não seja incompatível com o fim visado com o contrato público, se optar por procedimentos de contratação que melhor salvaguardem o princípio da concorrência e os princípios da economia e eficácia na gestão dos recursos públicos;
 - Acompanhar o procedimento de uma informação dos serviços competentes, justificando as opções tomadas em função das condições existentes no mercado respetivo.

5. MEDIDAS DE AJUDA PÓS-CATÁSTROFE: AUXÍLIOS PÚBLICOS

124. As medidas excecionais para lidar com as consequências da pandemia incluíram um conjunto alargado de auxílios públicos, para compensar perdas de rendimento de indivíduos e empresas, garantir emprego e promover a retoma da atividade económica.
125. Como referido no Relatório n.º 1/2020-OAC, os riscos associados a estas medidas respeitam sobretudo à limitação da respetiva eficácia, em virtude de:
- Dificuldades de implementação;
 - Não cobertura integral do universo de destinatários necessitados;
 - Benefício indevido de entidades não elegíveis;
 - Decisões afetadas por conflitos de interesses; e
 - Falta de tempestividade.
126. O Tribunal alertou para que esses riscos deveriam ser controlados ao nível da clareza dos diplomas, da produção de orientações técnicas e de guias com instruções para aplicação das novas medidas, da parametrização rigorosa dos sistemas informáticos, da identificação prévia de riscos de tratamento desigual entre beneficiários e de uma monitorização permanente.

Apoios à manutenção de emprego

Lay-off simplificado

127. A 13 de março de 2020, o Governo anunciou uma medida de apoio extraordinário e temporário à manutenção dos contratos de trabalho, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato de trabalho, denominada por *lay-off* “simplificado”, configurada a partir do regime previsto no Código do Trabalho e adaptada aos requisitos exigidos pelo contexto de emergência⁶⁴, a qual vigorava até 30 de junho de 2020, tendo sido seguida, em agosto de 2020, de um apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade⁶⁵.
128. O Tribunal desenvolveu uma ação de controlo a essa medida, a qual incidiu sobre a conceção, implementação, operacionalização e controlo do apoio pelas entidades da área da Segurança Social envolvidas, tendo divulgado o relatório em janeiro de 2021⁶⁶.
129. Naquela data, a despesa com o *lay-off* “simplificado” ascendia a 629 M€ e a receita que o Estado deixou de arrecadar resultante das isenções temporárias do pagamento de contribuições para a Segurança

⁶⁴ Em particular ao nível do seu desenho, procedimentos de adesão e financiamento.

⁶⁵ Refira-se que todos os países membros da UE adotaram, com caráter de urgência, medidas de proteção dos empregos nas atividades sujeitas a paragem ou redução de atividade por força da crise provocada pela pandemia.

⁶⁶ Processo N.º 6/2020 – OAC - COVID-19 - Implementação do *lay-off* “simplificado” durante a pandemia.

Social, a cargo das entidades empregadoras que aderiram ao *lay-off* “simplificado”, situava-se nos 258,2 M€. O Tribunal concluiu que:

- No desenho inicial da medida *lay-off* “simplificado” se privilegiou um apoio rápido e abrangente, sem se ter atendido a características específicas dos setores de atividade e das entidades empregadoras;
- Os mecanismos de controlo foram aligeirados, com a fiscalização das condições de acesso a ser realizada *a posteriori*;
- A informação disponível não permitiu identificar os respetivos critérios de elegibilidade nem o número de entidades empregadoras/trabalhadores;
- Os procedimentos, por serem claros e acessíveis, facilitaram a adesão à medida, porém, pese embora o esforço de adaptação da Segurança Social, verificaram-se atrasos na validação, com eventuais reflexos na celeridade dos pagamentos.

130. O TdC formulou recomendações no sentido de se:

- Providenciar pela produção de informação fiável, completa e oportuna sobre o universo de beneficiários, incluindo dados físicos e financeiros;
- Promover a instituição de mecanismos de controlo que garantam a recolha e tratamento da informação necessária à respetiva monitorização, avaliação e publicitação; e
- No desenho de futuros apoios à manutenção de postos de trabalho, ponderar a definição de objetivos e critérios de adesão mais orientados e específicos, assegurando a prevenção do risco de exclusão dos que mais precisam;
- Implementar procedimentos de controlo e validação da informação registada relativa à adesão ao *lay-off* “simplificado”, bem como à execução física e financeira da medida, por forma a permitir a sua adequada avaliação; e
- Produzir e divulgar periodicamente informação sobre indicadores de execução financeira da medida *lay-off* “simplificado”, critérios de elegibilidade e motivos de indeferimento.

131. A medida foi objeto de sucessivas alterações (7 alterações em 4 meses), tendo o TdC produzido um novo relatório em 2022⁶⁷.

132. Aí se identificaram constrangimentos na operacionalização, resultantes, em particular, do número elevado de alterações legislativas introduzidas na medida e do facto de a informação recebida através da Segurança Social Direta não ter sido integrada automaticamente no Sistema de Informação da Segurança Social, e por isso, ter exigido muitos registos manuais no processamento dos pedidos.

133. Identificaram-se outras fragilidades, incluindo a inexistência de informação sobre a data de entrega dos pedidos, a omissão em 74% dos pedidos de adesão de informação sobre os respetivos motivos, bem como a falta de informação relativa ao Código de Atividade Económica das entidades.

134. Apurou-se ainda que, em caso de irregularidades, o tempo médio entre a data do auto de participação da Autoridade para as Condições do Trabalho e a intervenção do Instituto de Segurança Social ascendeu a 109 dias, um período elevado que potencia o risco de irrecuperabilidade dos pagamentos efetuados.

⁶⁷ RELATÓRIO N.º 3/2022-2.ª S - Auditoria ao *lay-off* “simplificado” e ao “apoio à retoma” em 2020.

Lay-off simplificado – Madeira

135. A Secção Regional da Madeira do TdC realizou também uma auditoria de conformidade à execução do apoio extraordinário lay-off “simplificado”, a cargo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, destinado às empresas em situação de crise empresarial, no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2020⁶⁸.
136. A análise a uma amostra de 48 pedidos de adesão (19,2% do total), evidenciou que o instituto se certificou de que os candidatos cumpriam os requisitos de acesso legalmente estabelecidos. Foram também verificadas ações de fiscalização empreendidas pelo mesmo instituto, tendo-se observado que o tempo médio de conclusão desses processos foi de 625,8 dias, o que potencia os riscos de incobrabilidade associados à recuperação dos apoios irregulares.
137. O Tribunal proferiu recomendação no sentido de deverem ser aperfeiçoados os procedimentos de controlo interno e a articulação entre os serviços envolvidos na fiscalização e na recuperação das prestações indevidamente auferidas pelos beneficiários dos apoios, a fim de aumentar a celeridade da tramitação processual e de minimizar os riscos de irrecuperabilidade desses montantes, designadamente através da instauração de procedimentos de cobrança coerciva. No processo de acompanhamento, esta recomendação foi considerada acatada.

Apoio aos empresários em nome individual – Açores

138. Em articulação com as medidas nacionais de apoio às empresas e aos trabalhadores, o Governo Regional dos Açores criou o Programa Açoriano de Apoio aos Empresários em Nome Individual, com o objetivo de “garantir a sua sustentabilidade com a manutenção da sua atividade e dos seus postos de trabalho”.
139. O TdC realizou uma auditoria a esse programa⁶⁹, com o objetivo de verificar, por um lado, o cumprimento das condições de acesso das candidaturas apresentadas e, por outro, a correção do montante dos apoios financeiros concedidos em complemento da verba atribuída pela Segurança Social, no âmbito das medidas de apoio à redução extraordinária da atividade económica originada pela situação epidemiológica de COVID-19⁷⁰.
140. O Tribunal concluiu, nomeadamente que:
- Entre 9 de abril e 31 de outubro de 2020, as candidaturas aprovadas observaram os requisitos de acesso exigidos, verificando-se, contudo, situações em que a decisão ficou sujeita a condicionalismos;
 - Os encargos com a execução do programa não foram objeto de especificação orçamental, de modo a evidenciar as dotações alocadas e as despesas realizadas no seu âmbito.

⁶⁸ RELATÓRIO N.º 3/2023-FS/SRMTC - Auditoria à execução do lay-off simplificado a cargo do ISSM, IP-RAM

⁶⁹ RELATÓRIO N.º 04/2021 – FS/SRATC COVID-19 – Acompanhamento do programa de apoio aos empresários em nome individual promovido pelo Governo Regional dos Açores.

⁷⁰ Parecer do TdC sobre as contas da RAA 2020, pág. 54.

141. Recomendou-se a implementação de procedimentos de controlo adequados, no âmbito de medidas de apoio que viessem a ser criadas com o propósito de atenuar os impactos económicos decorrentes da crise pandémica, de modo a assegurar que as candidaturas aprovadas respeitavam os limites estabelecidos para as medidas europeias existentes para a COVID-19.

Garantias públicas: linhas de crédito COVID-19

142. O lançamento de linhas de crédito bancário com garantia do Estado foi uma das medidas adotadas pelo Governo em resposta aos efeitos da COVID-19 na economia, neste caso com o objetivo de promover a liquidez das empresas e a criação ou reforço de linhas de seguro de créditos em apoio às exportações.
143. Neste contexto, foi criado um regime especial para a concessão de garantias pessoais do Estado e para a garantia mútua, no qual as operações de financiamento ao abrigo das linhas de crédito COVID-19, criadas entre 2020 e 2022, beneficiam de garantias no âmbito do Sistema Nacional de Garantia Mútua – SNGM (com uma cobertura entre 80% a 90% dos financiamentos⁷¹), de contragarantias prestadas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (regra geral, 100%) e de condições mais favoráveis, nomeadamente a redução do risco, taxas de juros mais baixas, maturidades e períodos de carência mais alargados⁷².
144. Apurou-se⁷³ que, desde 2020, foram lançadas 16 linhas de crédito COVID-19, disponibilizando às empresas um total de crédito de 11 115 M€, do qual foram contratados 9 348 M€, destinados, sobretudo, a suprir necessidades de tesouraria ou de fundo de maneiio. No final de 2023, todas estas linhas se encontravam encerradas, tendo mobilizado:



145. Das garantias/contragarantias emitidas (7 200 M€) relativamente às 16 linhas COVID-19, foram executados 164 M€ (cerca de 2,3%). A Linha de Apoio à Economia COVID-19 concentrava a maioria da carteira viva, seguida da Linha de Apoio à Economia – Micro e Pequenas Empresas que, no conjunto, representam 81% das garantias emitidas.
146. Foi também desenvolvida uma ação na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas de auditoria à “Linha de Crédito INVESTE RAM Covid-19”, para apoio à tesouraria das empresas da Região Autónoma da Madeira negativamente afetadas pela pandemia, com vista a assegurar a manutenção dos postos de trabalho⁷⁴.

⁷¹ Regra geral, beneficiam de 90% de cobertura de risco as micro e pequenas empresas e de 80% as médias empresas, *Small Mid Caps*, *Mid Caps* e grandes empresas.

⁷² Na maioria das linhas de crédito, os financiamentos têm um prazo máximo de até 6 anos.

⁷³ Vide RELATÓRIO N.º 1/2021 – 2.ª S - COVID-19 – Execução orçamental, dívida e garantias

⁷⁴ RELATÓRIO N.º 7/2023-FS/SRMTC - Auditoria à Linha de Crédito INVESTE RAM Covid-19

147. O TdC apreciou a conceção do apoio, os controlos definidos e o cumprimento da legalidade e da regularidade da linha de crédito. Na sequência dos trabalhos realizados, concluiu-se que:
- As condições gerais de acesso à linha de crédito foram estabelecidas por via de protocolo (regulamento independente), que careceu de validade e de eficácia jurídica *ab initio*, o que gerou a desconformidade legal das despesas autorizadas;
 - A entidade gestora não reportou os correspondentes passivos e contas a pagar relativamente a 2020 e 2021;
 - O sistema de controlo interno associado revelou insuficiências ao nível dos controlos e procedimentos implementados, o que levou a que não se procedesse ao pontual pagamento das bonificações devidas, situação geradora de constrangimentos para os beneficiários da linha de crédito.
148. Foram formuladas diversas recomendações no sentido de, designadamente, se cumprirem as regras de aprovação de regulamentos, de se implementarem mecanismos de controlo que acautelem as condições de elegibilidade dos apoios, de se cumprirem os prazos legais de verificação e validação dos mesmos, de se assegurarem princípios de transparência orçamental e de se desenvolverem tempestivamente ações de fiscalização.

6. MEDIDAS DE APOIO À RECUPERAÇÃO

149. No Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2022, o Banco Mundial afirmava que a “*pandemia de COVID-19 causou choques na economia mundial e desencadeou a maior crise económica global em mais de um século*”, referindo que “*à medida que a pandemia avançava (...) ficou claro que muitas famílias e empresas não estavam preparadas para resistir a um choque de renda de tamanha escala e duração*”⁷⁵.
150. De acordo com os dados do EUROSTAT, em 2020 o Produto Interno Bruto (PIB) da UE retraiu 5,6% e em Portugal retraiu 8,2%^{76/77/78}. Nesse contexto, foram lançados programas de apoio à recuperação da economia, tanto no plano nacional como no plano da UE.
151. O RELATÓRIO N.º 26/2022-2.ªS – *Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia* mapeou as medidas e instrumentos de apoio às empresas, as quais foram implementadas num curto espaço de tempo, com o objetivo de conter os efeitos negativos da pandemia, bem como de criar condições para a recuperação ser mais rápida. Salientam-se a criação de linhas de crédito com garantia pública, programas para apoiar as empresas na adaptação da sua atividade às novas condições resultantes da pandemia e programas para auxiliar a tesouraria das micro e pequenas empresas cuja área de atuação incidisse sobre setores particularmente afetados pelas medidas de confinamento.
152. Como enquadramento estratégico no plano nacional, foi criado o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), que estabeleceu um conjunto de medidas para responder à crise gerada pela pandemia COVID-19 e que assenta em quatro dimensões: apoio às empresas, apoio ao emprego, apoios sociais ao rendimento das pessoas e matriz institucional.
153. O mesmo relatório, bem como o Apêndice II do Relatório n.º 12/2021-2.ªS- *Auditoria ao Portugal 2020*⁷⁹, listaram as iniciativas tomadas no âmbito da UE para responder à crise, de que se destacam, em termos de recuperação económica:
- Um quadro temporário excecional para admissão de ajudas de Estado;
 - A ativação da cláusula de derrogação geral do quadro orçamental da UE, a fim de conferir flexibilidade adequada à adoção das medidas necessárias para fazer face às consequências económicas da pandemia;
 - Reforço e flexibilização da utilização dos fundos europeus já existentes;
 - Criação de linhas de crédito para os Estados Membros e de fundos de garantia para empresas; e, em especial,

⁷⁵ Vide <https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>

⁷⁶ Vide https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_78848/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=7681260e-2f75-4cd7-a153-02fc89543f2c

⁷⁷ Na UE, este nível de retração económica só foi suplantado por Croácia, Itália, Grécia e Espanha.

⁷⁸ Informação mais desagregada em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_covid_dossier&xpid=INE&xlang=pt

⁷⁹ Vide <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/relo12-2021-2s.pdf>

154. A adoção, a par do novo Quadro Financeiro Plurianual da UE para o período de 2021-2027, do instrumento de recuperação excecional designado por “*Next Generation EU*” (NGEU), que organizou as vertentes de intervenção do financiamento da UE. O NGEU foi criado como um instrumento temporário de recuperação europeia, destinado a reparar os danos económicos e sociais causados pela pandemia, impulsionar a recuperação da economia europeia e proteger e criar postos de trabalho, com um montante total de 750 000 M€, integrando 7 Programas, dos quais os mais relevantes foram o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o REACT-EU (Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa).
155. O MRR veio a traduzir-se na adoção dos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) dos vários Estados Membros, entretanto objeto de reforço, designadamente para apoiar o esforço de ultrapassagem pela União da disrupção nos mercados de energia, causada pela invasão da Ucrânia.
156. Sem prejuízo da recuperação económica e financeira entretanto verificada e da supressão progressiva das medidas de resposta à pandemia⁸⁰, o PRR mantém-se como um programa de financiamento europeu de aplicação nacional, com o montante atualizado de 22,2 mil M€ e período de execução até 2026, que visa implementar um conjunto de reformas e investimentos destinados a repor o crescimento económico sustentado, após a pandemia, reforçando o objetivo de convergência com a Europa, ao longo da próxima década. Insere-se, assim, ainda, nos esforços e investimentos de recuperação da situação de catástrofe.
157. Também já se mencionava no Relatório n.º 1/2020-OAC que as medidas excecionais para lidar com as consequências da pandemia incluíam um conjunto alargado de auxílios públicos para promover a retoma da atividade económica e que os riscos associados a essas medidas respeitavam, tal como no caso dos auxílios para ajuda imediata à emergência, sobretudo à limitação da respetiva eficácia, em virtude de dificuldades de implementação, falta de tempestividade, insuficiente monitorização, benefício indevido de entidades não elegíveis ou decisões afetadas por conflitos de interesses.

Impacto adverso da pandemia na economia

158. O Relatório n.º 26/2022-2.^aS – *Reação ao Impacto Adverso da Pandemia na Economia* evidenciou os resultados da análise feita a 24 medidas que o Ministério da Economia e da Transição Digital identificou como sendo necessário implementar em 2020 e 2021 para promover a recuperação económica, tendo concluído que:
- 15 medidas não tiveram qualquer execução financeira até ao final de 2021;
 - 2 das 24 medidas não tinham entidade gestora;
 - A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar as medidas eficazmente (de forma ativa e tempestiva), identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto e a recuperação do mesmo, através da correspondência entre o objetivo pretendido com cada medida (expresso pela meta a atingir) e o resultado obtido;

⁸⁰ Vide, designadamente, <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/evolucao-orcamental/evolucao-orcamental-das-administracoes-publicas-em-2023>

- A informação prestada sobre estas medidas não foi completa nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à sua eficácia na consecução dos objetivos e na recuperação do impacto adverso da pandemia na economia.
159. O TdC recomendou, então, ao Governo, através do membro responsável pela área da economia, que promovesse a articulação das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia na economia com a prossecução do interesse público, assegurando as condições para que:
- As necessidades decorrentes de cada impacto adverso sejam determinadas com rigor;
 - Essas necessidades sejam refletidas nas medidas adotadas e nos seus objetivos (expressos por metas);
 - O financiamento e a vigência das medidas sejam suficientes para atingirem os seus objetivos;
 - As medidas integrem o respetivo programa orçamental (incluindo o seu custo extraorçamental);
 - A informação reportada sobre as medidas seja integral, fiável e consistente;
 - A execução das medidas seja tempestiva e objeto de monitorização e controlo adequados;
 - As medidas sejam adequadas e eficazes para atingir os seus objetivos (expressos nas metas).
160. Em fevereiro de 2024 estas recomendações foram consideradas parcialmente implementadas.

Impacto adverso da pandemia no setor da habitação

161. A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, com a limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais. O Governo, em resposta, adotou 5 medidas extraordinárias geridas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Nesse contexto, o TdC realizou uma ação destinada a avaliar se essas 5 medidas extraordinárias eram adequadas para assegurar a recuperação no setor⁸¹.
162. A análise da eficácia das medidas e do grau de recuperação face à situação inicial permitiu concluir que:
- Não foram determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes da pandemia;
 - A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente as medidas;
 - A informação prestada sobre a execução das medidas foi incompleta e insuficiente, não viabilizando a transparência, a responsabilização e o escrutínio público;
163. Até 31 de dezembro de 2020, a reação ao impacto da pandemia nesta área resumia-se a 5 medidas, com grau de execução insuficiente e incipiente (16% do orçamentado), das quais 2 sem resultados, só 1 com meta definida, sem a atingir, e nenhuma eficaz para alcançar o seu objetivo, nem para recuperar a situação inicial.
164. O Tribunal recomendou ao Governo que promovesse a articulação das medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação com a prossecução do interesse público, assegurando que:

⁸¹ RELATÓRIO N.º 13/2021 – 2.ªS- *Reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação*

- São determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes desse impacto adverso;
- As necessidades são refletidas nas medidas tomadas e nos seus objetivos (expressos por metas);
- O financiamento e a vigência das medidas são suficientes para que as mesmas possam atingir os seus objetivos;
- As medidas integram o respetivo programa orçamental na parte relativa à habitação;
- A informação reportada sobre as medidas é integral, fiável e consistente;
- A execução das medidas é tempestiva e objeto de monitorização e controlo adequados;
- As medidas são adequadas e eficazes para atingir os seus objetivos (expressos nas metas).

165. O TdC apurou, entretanto, que houve um acolhimento parcial das suas recomendações, porquanto, apesar de não existir evidência da implementação do modelo de avaliação de eficácia das cinco medidas, existia uma estrutura de monitorização relativamente às duas que se mantinham em execução.

Estímulos ao consumo

166. Para estímulo ao consumo nos setores do alojamento, cultura e restauração, foi criado o programa IVAucher, desenvolvido com o apoio de um mecanismo, aplicado em 2021, que permitiu ao consumidor final acumular o valor correspondente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) suportado em consumos nesses setores, durante um trimestre (junho a agosto de 2021) e utilizar esse valor, noutro trimestre (outubro a dezembro de 2021), em consumos nesses mesmos setores.
167. O TdC auditou a implementação deste programa⁸², tendo concluído que foi um programa inovador, oportuno, implementado num curto espaço de tempo e que potenciou a faturação. Porém, a adesão de apenas 17% dos comerciantes e de 48% dos consumidores traduziu um estímulo, quer nos setores abrangidos quer nos consumidores, bastante aquém do esperado.
168. Por outro lado, verificaram-se em todas as fases da sua implementação várias fragilidades. O Programa foi operacionalizado de forma diferente da prevista, com várias alterações aos termos de adesão e política de privacidade, fatores que reduziram a abrangência do universo de fornecedores e consumidores aderentes. As alterações também obrigaram a uma maior interação e processamentos entre entidades, o que aumentou o risco de erros. Observaram-se falhas que originaram pagamentos em excesso no montante de 446 mil €, beneficiando indevidamente 19 289 consumidores.
169. Considerando que a auditoria incidiu sobre um programa de duração limitada e já encerrado, foram emitidas recomendações que visaram, não só suprir as deficiências detetadas, mas, especialmente, contribuir para um maior impacto de futuros sistemas de incentivos, designadamente com um desenho que preveja, desde logo, mecanismos suficientes de acompanhamento, reporte e controlo e que acautele alternativas quanto ao uso de sistemas tecnológicos controlados por terceiros.

⁸² RELATÓRIO N.º 5/2023 2.ª S- Auditoria ao programa IVAucher

Recuperação das aprendizagens

170. O impacto da pandemia na educação, tendo sido forte e inesperado, expôs também fragilidades já existentes e os esforços, designadamente por via do E@D, não lograram obstar ao impacto negativo nas aprendizagens dos alunos, em especial dos mais desfavorecidos, pelo que a recuperação das aprendizagens se constituiu como uma preocupação central a convocar responsáveis e especialistas para a melhor formulação de planos e ações eficazes.
171. Neste domínio, o Tribunal realizou uma auditoria ao *Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola+*⁸³, adotado para a recuperação das aprendizagens dos alunos dos ensinos básico e secundário, em resposta aos impactos da pandemia. O objetivo da auditoria foi examinar se existiam condições para a execução, com eficácia, desse Plano.
172. O Plano integrou um portefólio de 51 ações e disponibilizou os meios e recursos para atuação em áreas de incidência prioritária. Em função dos diferentes contextos e necessidades, as escolas selecionavam as ações mais relevantes e aplicavam os recursos com flexibilidade. Foram identificadas várias fragilidades que afetaram a eficácia da medida, a saber:
- Apesar de um reforço de recursos nas escolas, existiam insuficiências na definição do Plano, como seja, prioridades pouco claras, insuficiente afetação de recursos e excessivo número de ações;
 - O *Programa Orçamental para a Educação* não apresentava informação global nem detalhada sobre as verbas afetas ao Plano e/ou às suas ações, encontrando-se a informação financeira disseminada pelas entidades envolvidas na sua execução. Assim, ficou comprometido o princípio da transparência orçamental e não foi possível apreciar o esforço financeiro efetuado;
 - Existiam ainda deficiências que impossibilitavam a obtenção de uma panorâmica global e integrada da monitorização, como seja a inexistência de metas e de indicadores;
 - Quanto à execução, o Tribunal observou que, com referência a 2021/22, foram concluídas sete ações, mas a maioria encontrava-se em curso, existindo constrangimentos como o ensino presencial intermitente, o isolamento de milhares de alunos e docentes e as limitações de recursos humanos e financeiros
173. Em síntese, o Tribunal concluiu que os recursos das escolas foram reforçados, mas face às fragilidades relacionadas com a informação financeira e com a monitorização e avaliação, no segundo e último ano de vigência do Plano 21|23, ainda não estavam reunidas condições para a sua execução com eficácia.

Medidas especiais de contratação pública

174. Como já acima referido, não obstante terem, em 2023, sido revogados os regimes excecionais de contratação pública e realização de despesas criados para acelerar as aquisições na fase da emergência, foram criados novos regimes excecionais, constantes, designadamente, da Lei n.º 30/2021, de 21 de

⁸³ RELATÓRIO N.º 10 /2023- 2ª S- *Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola+*

maio (medidas especiais de contratação pública), e do Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho (regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR). Ambos contêm aligeiramento de controlos com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais com vista a dinamizar o relançamento da economia e a execução mais célere dos programas de financiamento europeu, instrumento desse relançamento.

175. Foi previsto, como contrapartida desse aligeiramento, que os contratos públicos objeto das medidas especiais de contratação, estejam sujeitos a um dever de comunicação ao TdC para efeitos de eventual controlo concomitante ou sucessivo⁸⁴.

176. O Tribunal tem procedido ao acompanhamento destes contratos, tendo já produzido 3 relatórios globais sobre os mesmos, para além de vários processos de apuramento de responsabilidades financeiras⁸⁵.

177. Nestes relatórios o TdC observou, designadamente:

- Uma eficácia limitada da aplicação do regime, face aos respetivos objetivos;
- Um recurso generalizado a adjudicações precedidas de procedimentos não concorrenciais, com prejuízo dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis na ordem jurídica portuguesa, dos princípios dos tratados europeus e das boas práticas e recomendações internacionais em matéria de contratação pública;
- Deficiências de fundamentação, em especial da escolha das entidades convidadas e da justificação e justeza dos preços adjudicados;
- Faltas de controlo sobre a inexistência de conflitos de interesses;
- Insuficiências de documentação e controlo financeiro;
- Fracionamento de contratos;
- Adjudicações sucessivas ao mesmo fornecedor ou entidades com ele relacionadas;
- Faltas de publicitação e de cumprimento do dever de comunicação dos contratos ao TdC, acarretando a ilegalidade da execução contratual;
- Contratação sem garantias suficientes contra incumprimentos.

178. O Tribunal disponibiliza informação em tempo real sobre o recurso a este regime especial, através de um *dashboard* interativo disponível na sua página da *Internet*⁸⁶. A sua consulta permite concluir, por exemplo, que até 31 de outubro de 2024 tinham sido comunicados ao TdC 1 767 contratos ao abrigo deste regime, no valor total de perto de 271 M€. O detalhe dessa informação pode ser explorado *on line* de várias maneiras.

⁸⁴ Vide artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2021.

⁸⁵ Vide RELATÓRIOS N.ºs 1/2021-OAC/PG, 1/2022-OAC/1.ªS e 4/2022-OAC/2.ªS e 1/2024-OAC/1.ª e 2.ªS e SRAM-Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021

⁸⁶ Vide <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20210628-1.aspx>

179. No âmbito da aplicação deste regime, o Tribunal de Contas tem formulado várias recomendações, em especial:

- A reponderação da sua justificação e utilidade;
- A eliminação de dispensas de fundamentação;
- A clarificação do regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores;
- A melhor explicitação do regime de publicitação dos contratos e das consequências do seu não cumprimento;
- A melhor fundamentação das decisões;
- A não desagregação de necessidades para efeitos de escolha de procedimentos não concorrenciais;
- A introdução de maiores garantias de integridade e imparcialidade nos processos de contratação, reduzindo oportunidades de favorecimento;
- Uma melhor documentação dos processos;
- O cumprimento das regras de publicitação;
- Maior fiscalização por parte da Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública (CIMEC).

Plano de Recuperação e Resiliência

180. Como já acima assinalado, o PRR foi criado e mantém-se como um instrumento de recuperação económica relativamente aos impactos negativos da pandemia de COVID-19. Integra múltiplas reformas e investimentos, a realizar até 2026⁸⁷, envolvendo um montante total de 22,2 mil M€.
181. Atendendo ao volume financeiro envolvido, à multiplicidade de objetivos, reformas e investimentos nele incluídos e à sua importância, o TdC dispõe de linhas prioritárias de controlo específicas para assegurar a sua fiscalização.
182. A instituição conduziu já várias ações de controlo sobre o grau de execução do PRR e a implementação de projetos nele contemplados, designadamente auditorias à execução de financiamento europeu, no Continente e Regiões Autónomas, à aplicação de recursos públicos na digitalização para as escolas, à nova geração de equipamentos e respostas sociais ou à implementação da reforma das finanças públicas. Várias outras ações se encontram em curso e mais serão ainda iniciadas.
183. As suas conclusões serão objeto de outras sínteses, não estando diretamente ligadas à gestão da pandemia, pelo que não são, por ora, analisadas.

⁸⁷ Vide <https://recuperarportugal.gov.pt/prr/>

7. PREPARAÇÃO PARA A GESTÃO DE CATÁSTROFES: CONCLUSÕES E LIÇÕES PARA O FUTURO

184. As emergências, desastres ou catástrofes resultam, por natureza, de eventos não previstos. Ainda assim, os sistemas públicos devem estar preparados para a sua eventualidade e ter planos para as enfrentar.

Capacidade de resposta à emergência

185. A preparação para uma pandemia refere-se ao conjunto de ações empreendidas para garantir a existência de capacidades suficientes para responder, rápida e eficazmente, a situações de emergência e para recuperar mais rapidamente dos seus efeitos de longo prazo, designadamente, às medidas tomadas pelos governos, nos seus diferentes níveis, para garantir uma resposta rápida e eficaz quando uma nova doença se espalha pelo mundo⁸⁸.
186. Do referido nos pontos anteriores resulta, em geral, que o governo e a administração pública, ao nível central, regional e local, apresentaram maleabilidade/flexibilidade suficiente para reagir, adaptar-se e responder com celeridade à emergência provocada pela pandemia COVID-19, num quadro de mudança, com medidas legislativas de exceção e o surgimento de novas políticas públicas necessárias e adequadas para responder à crise.
187. Embora muitos elementos da preparação para pandemias, como a existência de planos de resposta, sejam comuns a todos os tipos de catástrofes, desde furacões a terremotos, a preparação para pandemias centra-se particularmente na preparação do sector da saúde. Nesse âmbito, é dada uma ênfase especial à disponibilidade de equipamento de proteção individual e de equipamento médico, à capacidade de resposta das instituições médicas e à monitorização de doenças contagiosas e sistemas de alerta precoce⁸⁹. Uma resposta rápida, bem coordenada e com bons recursos, dada por pessoal formado e preparado, pode limitar eficazmente a extensão e as consequências de uma pandemia, bem como, permitir maior rapidez na recuperação e no regresso à vida normal, limitando as perturbações e os impactos⁹⁰.
188. Nas auditorias atrás referidas, o Tribunal concluiu, designadamente, pela adoção de planos de contingência adequados à gestão da emergência médica, pela eficácia das medidas de reforço dos ventiladores invasivos para resposta à pressão da pandemia nas unidades de cuidados intensivos, pela eficácia do programa de vacinação contra a COVID-19, o qual permitiu atingir taxas de vacinação superiores à média europeia e, em consequência, controlar adequadamente a doença, e por procedimentos generalizados de testagem e rastreio .
189. No entanto, o Tribunal também identificou fragilidades na vertente operacional da resposta à crise sanitária. Designadamente, a vigilância epidemiológica foi prejudicada pelas limitações dos sistemas de informação utilizados, obrigando à criação de múltiplas e distintas soluções ad hoc à escala regional

⁸⁸ Vide Canadian Audit and Accountability Foundation (n.d.). *Research Highlights: Auditing Pandemic Preparedness in the Public Sector*, em <https://www.caaf-fcar.ca/images/content/performance-audit/ResearchHighlights/PDF/PandemicPreparednessEN.pdf>

⁸⁹ Idem, pág. 3.

⁹⁰ Idem, pág. 4.

e/ou local, o que desviou recursos de saúde pública, induziu ineficiências e afetou a qualidade dos dados acerca da atividade desenvolvida. Estas limitações prejudicaram a avaliação do desempenho operacional dos processos de testagem e rastreio de contactos, os quais apesar de intensificados ao longo da pandemia, não foram completamente eficazes para o seu adequado controlo.

190. Por outro lado, quanto ao impacto da crise na atividade e no acesso ao SNS, não se conseguiu impedir que doentes crónicos, em especial os oncológicos, ficassem para trás e sofressem as consequências da falta de cuidados médicos durante as fases mais agudas da crise.

191. Assim, o Tribunal formulou várias recomendações que apontam para a necessidade de assegurar uma **melhor prevenção de riscos e uma maior resiliência^{91/92/93} do SNS para enfrentar futuras emergências de saúde pública**, designadamente através dos seguintes aspetos:

- Desenvolver a capacidade instalada de resposta do sistema de saúde para enfrentar futuras emergências de saúde pública, assegurando a sua prontidão. Isto envolve o recrutamento e retenção de profissionais de saúde, a melhoria dos sistemas de informação e o reforço das cadeias logísticas de produtos médicos;
- Preparar planos de contingência detalhados que incluam estratégias de comunicação eficazes e medidas para aumentar a adesão da população às intervenções de saúde pública, como a vacinação, a testagem e o rastreio de contactos, promovendo a efetiva utilização de ferramentas digitais sempre que aportem ganhos de eficiência e de eficácia àquelas intervenções;
- Melhorar a qualidade dos dados e das tecnologias de informação, através da análise sistemática de dados, para melhorar a eficácia das intervenções de saúde pública, incluindo o desenvolvimento de sistemas automáticos para a recolha e reporte de informação, a fim de minimizar o esforço manual e maximizar a fiabilidade dos dados;
- Garantir a transparência na utilização dos fundos públicos e na especificação e controlo das despesas, assegurando que sejam justificadas economicamente e alinhadas com os custos;
- Aprender com base nas experiências da pandemia, enfatizando a preparação, transparência, e cooperação como pilares fundamentais para uma resposta eficaz a futuras crises de saúde pública.

⁹¹ De acordo com a definição constante da GUID 5330, a resiliência é a capacidade de uma comunidade, sociedade ou ecossistema para absorver os impactos negativos produzidos, ou para recuperar, após ter ocorrido uma emergência e/ou desastre. Permite o fortalecimento através das experiências adquiridas para diminuir a vulnerabilidade.

⁹² Vide OECD (2023). *Ready for the Next Crisis? Investing in Health System Resilience*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/1e53cf80-en>

⁹³ A resiliência do sistema de saúde, desenvolvendo a sua preparação e capacidade de resposta a futuras emergências de saúde pública, a sua capacidade para minimizar os seus impactos negativos e promover a sua rápida recuperação, bem como a sua capacidade de adaptação, assente nas lições aprendidas, deve ser promovida, em linha com as recomendações de organizações internacionais, através, designadamente, de: (i) saúde da população em geral; (ii) recrutamento e retenção de profissionais de saúde; (iii) recolha e análise sistemática de dados de forma completa e consistente; (iv) cooperação com organismos europeus e internacionais; (v) reforço das cadeias logísticas de produtos médicos; (vi) estruturas de governação que contemplem respostas integradas e promovam a confiança dos cidadãos.

192. Ao nível das restantes medidas de resposta aos efeitos da pandemia ou de recuperação da mesma, observaram-se diferentes níveis de implementação e eficácia.
193. As medidas de apoio ao emprego, ao consumo e ao ensino à distância, apesar de alguns constrangimentos, de não terem chegado de forma uniforme aos potenciais destinatários e de demoras nos pagamentos, foram aplicadas na sua totalidade.
194. As medidas para apoio às estruturas residenciais para pessoas idosas, para recuperação das aprendizagens e para combate aos efeitos adversos da pandemia na economia e na habitação foram afetadas por deficiências significativas de planeamento, gestão e execução.

Planeamento e monitorização

195. No Relatório n.º 1/2020-OAC, em junho de 2020, o Tribunal alertou para que, no caso da crise da COVID-19, cuja evolução e duração eram incertas, tornava-se importante aprimorar o grau de preparação, planeamento e gestão estratégica para enfrentar as várias fases e vertentes da crise. Considerando o alargado conjunto de medidas de combate à crise, nos planos sanitário, financeiro, económico e social, referiu-se que seria vantajoso que fosse definido um programa de acompanhamento das medidas, contemplando objetivos, metas e prazos de implementação, o qual assegurasse igualmente a monitorização dos respetivos resultados.
196. Ora, como resulta do atrás referido, embora tenham sido definidas e implementadas medidas em inúmeras áreas, que, no seu conjunto, abordaram as diversas vertentes da crise, não foi divulgado um programa global e, em especial, um instrumento de monitorização estruturado.
197. As boas práticas apontam para a existência prévia de planos para acorrer a contingências futuras, incluindo incidentes graves e catástrofes, num trabalho fundamental de antecipação por parte dos governos e das organizações e estruturas públicas, que permita guiar a ação das várias entidades envolvidas na resposta à crise^{94/95}. Este planeamento é importante, tanto ao nível estratégico nacional como ao nível sectorial ou departamental. Deve fornecer uma visão sobre a forma como os governos e a administração responderão a emergências, designadamente de saúde pública, e é fundamental para a preparação e capacidade de o país implementar uma resposta atempada.

⁹⁴ Vide GUID 5330, §12 e Anexos I e III: os planos de preparação para futuros desastres devem avaliar riscos e vulnerabilidades, desenvolver e testar planos de ação, definir objetivos e ações para os atingir, alocar recursos, estabelecer prazos, organizar responsabilidades entre as várias entidades e níveis de administração, preparar a recolha de informação oportuna e fiável, definir mecanismos de comunicação eficaz. Devem ter em conta o “*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*” (preventionweb.net), o qual foi adotado na 3.ª Conferência Mundial das Nações Unidas em Sendai, Japão, em 18 de março de 2015. Os Estados reiteraram aí o seu compromisso, por um lado, de abordar, com sentido de urgência, as questões da redução do risco de catástrofes e da criação de resiliência às mesmas, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e, por outro, de integrar tanto a redução do risco de catástrofes como o reforço da resiliência nas políticas, planos, programas e orçamentos a todos os níveis, fazendo constar ambos dos respetivos regimes.

⁹⁵ Vide McConnell, A., & Drennan, L. (2006). *Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59-70, em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5973.2006.00482.x>

198. Não existe um guia universal sobre a forma como as organizações e os decisores devem preparar-se para potenciais crises, mas existe literatura suficiente que define os aspetos essenciais a precaver⁹⁶, no reconhecimento das diferenças relevantes entre planeamento de crises (preparação) e gestão de crises (implementação e desempenho).
199. Salienta-se a necessidade de o planeamento antecipar riscos; identificar linhas de autoridade, papéis e responsabilidades, meios de coordenação e espaços de autonomia; promover a coordenação interorganizacional; integrar planos para cada perigo numa abordagem de gestão multiriscos; envolver a formação do pessoal relevante sobre as componentes do plano; e providenciar testes através de treinos e exercícios. Outro aspeto importante da tarefa de preparação é a avaliação das capacidades para melhor identificar as lacunas e, bem assim, as medidas para as colmatar. De facto, importa compreender as capacidades e limitações das entidades e dos respetivos parceiros e refletir essas capacidades e limitações nos planos de resposta.
200. Um exemplo de como um bom planeamento de preparação e avaliação das capacidades e lacunas poderia ser vantajoso é a articulação entre a administração central e local nas respostas às crises. Ressalta dos Relatórios de auditoria n.ºs 7/2020 – OAC, 2.ª S, 8/2021 - OAC 2.ª S e 1/2023 - OAC - 2ª S que os apoios providenciados pelos municípios em complementaridade aos organizados pela administração central foram bastante assimétricos, dependendo sobretudo da sua capacidade e empenho e resultando em respostas muito diferenciadas ao longo do território. Trata-se de uma área que podia ser muito melhorada com um bom exercício de preparação. Esta complementaridade pode também ser potenciada identificando-se outros parceiros importantes para a implementação das respostas e coordenando regularmente com eles, assegurando que todos compreendem as suas funções e responsabilidades na resposta à crise.
201. Resultou também das várias ações de controlo desenvolvidas que:
- Nos vários planos setoriais auditados pelo TdC se evidenciou uma sistemática falta de definição de objetivos, metas, indicadores e, frequentemente, orçamentação;
 - Se observaram, recorrentemente, insuficiências de monitorização;
 - Em vários casos, a execução ficou aquém do pretendido.
202. A monitorização apoiada em recolha e partilha de dados é especialmente importante, na medida em que pode potenciar uma melhor gestão das atividades de resposta à crise e a introdução de ajustes intermédios, se necessário.
203. Assim, uma melhor preparação para crises futuras beneficiaria com:
- Elaboração de planos para acorrer a contingências futuras, com a avaliação de riscos e a análise e definição de capacidades, responsabilidades e mecanismos de coordenação;
 - A clara definição, nos planos e políticas, de objetivos, metas, indicadores, medidas e respetiva orçamentação;
 - O estabelecimento de mecanismos e procedimentos de monitorização da execução dos planos.

⁹⁶ Vide também Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336-350.

204. Salienta-se que a elaboração de planos para acorrer especificamente a crises sanitárias futuras deve ter em conta os seguintes aspetos:

- Existe um risco de ameaças biológicas futuras e isso implica a necessidade de identificar os pontos fracos, medir os progressos e reforçar a segurança sanitária mundial. Para esse efeito, o Índice Global de Segurança Sanitária (Índice GHS)⁹⁷, oferece uma avaliação alargada das lacunas de preparação nos Estados Partes do Regulamento Sanitário Internacional (RSI [2005]⁹⁸). O Índice GHS assenta na transparência dos dados, uma vez que todos os países estão mais seguros e protegidos se compreenderem as lacunas uns dos outros em matéria de preparação para epidemias e pandemias. Os decisores a nível nacional, regional e internacional devem reconhecer as lacunas de preparação existentes e, em seguida, desenvolver políticas, afetar recursos e envolver-se plenamente no processo necessário para as colmatar.
- O Índice GHS de 2021 concluiu⁹⁹ que, apesar das medidas significativas adotadas pelos países para responder à pandemia de COVID-19, todos os países continuam perigosamente impreparados para enfrentar futuras ameaças de epidemias e pandemias. De acordo com as recomendações do mesmo documento, com vista ao reforço da preparação global e nacional para a próxima pandemia os países devem, entre outros: (i) realizar avaliações usando os resultados do Índice GHS de 2021 para identificar os seus fatores de risco e as lacunas na sua capacidade e **desenvolver um plano** para resolvê-los; (ii) desenvolver, custear e adotar medidas de apoio a planos de ação nacional para Segurança na Saúde Pública; e (iii) ser mais transparentes relativamente às suas capacidades e fatores de risco¹⁰⁰.
- Em dezembro de 2021, os Estados Membros da OMS decidiram estabelecer um órgão de negociação intergovernamental (ONI), representativo de todas as regiões do mundo, para redigir e negociar uma convenção, acordo ou outro instrumento internacional sobre prevenção, preparação e resposta a pandemias. O acordo que vier a ser proposto, que pode aproveitar as lições aprendidas com a pandemia de COVID-19, representará um compromisso global de trabalhar em conjunto, como comunidade internacional, para ajudar a evitar que surtos de doenças tenham o mesmo impacto que aquela pandemia¹⁰¹. Esse acordo deverá estabelecer princípios, prioridades e objetivos quanto à preparação e resposta a pandemias, com o objetivo de reforçar a capacidade de resistência às pandemias; apoiar a prevenção, a deteção e a resposta a surtos com potencial pandémico; garantir um acesso equitativo às contramedidas contra as pandemias; e apoiar a coordenação mundial através de uma OMS mais forte e mais responsável.

⁹⁷Os dados do Índice GHS apoiam os esforços do *Global Preparedness Monitoring Board* (GPMB), um painel de especialistas internacionais, que colaboraram no desenvolvimento do Índice, representativo de diversos contextos geográficos, económicos e sociais, convocado pela Organização Mundial de Saúde e pelo Banco Mundial para defender investimentos na preparação nacional e global da saúde.

⁹⁸ Tratado que rege as obrigações dos países para mitigar ameaças sanitárias suscetíveis de atravessar fronteiras.

⁹⁹ Cf. 2021 GHS Index Global Health Security Index”. *ADVANCING COLLECTIVE ACTION AND ACCOUNTABILITY AMID GLOBAL CRISIS*, December 2021. Disponível em:

https://ghsindex.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_GHSIndexFullReport_Final.pdf.

¹⁰⁰ Os decisores nacionais precisam de informações prontamente disponíveis sobre os planos dos seus países e as respetivas capacidades, sendo uma maior transparência essencial para a prevenção, deteção e resposta global a epidemias e pandemias.

¹⁰¹ Vide [Pandemic prevention, preparedness and response accord](#)

Sistemas de gestão e controlo

205. No Relatório n.º 1/2020-OAC, em linha com recomendações internacionais, designadamente a GUID 5330, o Tribunal de Contas advertiu os gestores públicos para que a implementação das respostas de combate à crise pandémica e as decisões e aquisições que lhes eram inerentes, apesar de tramitadas num contexto excecional e a coberto de legislação excecional, não deveriam negligenciar princípios básicos de fundamentação, segregação de funções e tarefas, verificação, revisão, controlo de integridade, transparência e publicidade.
206. As ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas evidenciaram que, em todos os setores de atividade administrativa e na generalidade dos programas auditados, foram encontradas debilidades e materializados riscos nesses domínios.
207. Tanto nos processos da administração central, como regional, como local, foram, frequentemente e mesmo já na fase de recuperação, quando a urgência é menor:
- Tomadas decisões sem documentação das justificações para a sua necessidade, no respeitante quer ao seu mérito quer ao *quantum*, tornando difícil a avaliação da respetiva pertinência e eficácia;
 - Desvalorizadas as possibilidades de recurso ao mercado, de negociação de propostas e preços e de confirmação da integridade dos intervenientes nos processos;
 - Preteridos ou negligenciados oportunos procedimentos de definição de requisitos e de verificação e controlo, que potenciaram apoios inelegíveis ou duplicados, a aquisição de bens inadequados e a irrecuperabilidade de verbas indevidamente despendidas;
 - Omitidos procedimentos de supervisão, monitorização e/ou fiscalização da execução das medidas e de análise da sua eficácia;
 - Incumpridos registos e publicações essenciais à transparência, responsabilização e escrutínio.
208. Muitas das recomendações do TdC incidiram sobre o estabelecimento de mecanismos de controlo e revisão que assegurem a transparência, a responsabilidade e a qualidade da gestão documental e dos processos administrativos e, bem assim, sobre o reforço dos mecanismos de controlo interno para acompanhamento dos processos (de apoios, de contratação ou outros) que tornem possíveis a prevenção de erros e a determinação das responsabilidades.
209. De facto, mesmo em contextos de exceção e quando se têm de desembolsar rapidamente fundos de ajuda de emergência, o estabelecimento de controlos básicos é especialmente importante para gerir os riscos de integridade dos programas, ajudando a minimizar a probabilidade de pagamentos indevidos e a identificá-los e recuperá-los quando o rápido desembolso de fundos torna difícil a aplicação integral dos controlos prévios.
210. Neste contexto, **importa que, em futuras emergências, se acautelem mais eficazmente os princípios fundamentais de boa gestão pública e a manutenção de controlos básicos**, considerando designadamente:

- A elaboração de normativos legais de exceção que sejam menos permissivos quanto à dispensa de deveres de fundamentação, de definição de requisitos e de procedimentos de contratação;
- A elaboração e emissão de orientações aos serviços sobre procedimentos de documentação, supervisão e verificação que não devem ser negligenciados, tendo presente a necessidade de garantias de integridade mais robustas;
- Uma mais efetiva implementação de processos de acompanhamento e monitorização.

Sistemas e produção de informação

211. O Tribunal de Contas alertou precocemente¹⁰² para a necessidade de:

- Serem acautelados requisitos de parametrização e segurança dos sistemas de informação;
- Serem previstos mecanismos adequados de recolha de dados necessários;
- Serem definidos instrumentos e normas que permitissem a identificação desagregada das ações de implementação das medidas de combate à pandemia e respetiva recuperação e do respetivo custo e financiamento, para permitir o seu conhecimento, acompanhamento, correção e avaliação;
- Serem assegurados o reporte transparente dos fundos utilizados e a prestação de contas, de acordo com os sistemas e normas contabilísticos aplicáveis, de modo a permitir a mensuração dos custos, a análise custo/benefício e a avaliação dos impactos financeiros.

212. Sem prejuízo de, ao longo do tempo, os sistemas digitais de informação terem sido cruciais para a aplicação das medidas e terem sofrido aperfeiçoamentos positivos, em vários casos e como se relatou, enfrentaram problemas que prejudicaram a eficácia dos programas. Os casos mais importantes em que as insuficiências dos sistemas de informação e recolha de dados prejudicaram a execução das medidas foram, como atrás se referiu, o suporte ao rastreio e vigilância epidemiológica, ao programa IVaucher, ao Lay-off simplificado e ao apoio às estruturas residenciais para idosos.

213. A completude e fiabilidade da informação acumulada sobre a despesa pública realizada, a receita perdida e o apuramento rigoroso do custeio das atividades relacionadas com a resposta à pandemia também foram comprometidas. Mesmo com os aperfeiçoamentos introduzidos ao longo do tempo, a informação que hoje se tem¹⁰³ é meramente aproximada.

214. Assim, **ao nível da recolha e sistematização da informação e da utilização de soluções digitais de apoio à gestão das crises há também elementos de aprendizagem relevantes**, importando assegurar em futuras crises:

¹⁰² Vide Relatório n.º 1/2020-OAC.

¹⁰³ Vide Quadro 1.

- Que a despesa pública realizada e a receita perdida, bem como o apuramento do custeio das atividades relacionadas com a implementação dos planos contingenciais e a concretização das respostas a pandemias e outros tipos de catástrofes, são adequadamente especificadas, reportadas e evidenciadas;
- Que o desenvolvimento e implementação de soluções de rastreio de proximidade digital, em contextos em que se constituam como estratégias complementares de resposta às abordagens tradicionais para potenciar significativos ganhos de eficiência e de eficácia, são acompanhados por um adequado plano de comunicação e pela criação de mecanismos de incentivos eficazes para a promoção da sua efetiva utilização;
- Que se evitem ineficiências decorrentes da criação de múltiplas e distintas soluções locais “à medida”, desenvolvendo, oportunamente e a nível central, soluções únicas, ainda que de carácter contingencial e provisório, para assegurar respostas adequadas e tempestivas a situações de emergência que exijam o envolvimento e atuação de várias entidades (com base em procedimentos uniformes e critérios e orientações comuns) e careçam de acompanhamento e monitorização, a nível nacional, dos respetivos níveis de atividade e de afetação de recursos;
- Que se exerça uma supervisão suficiente sobre o desenvolvimento externo de soluções informáticas, de modo a assegurar que as mesmas não são controladas por terceiros e que a compatibilidade da sua parametrização com os objetivos e requisitos dos programas de apoio não resulta prejudicada;
- Que, quando haja necessidade de obtenção recorrente de dados junto das autoridades centrais, locais e regionais, para efeitos de monitorização e acompanhamento das respetivas intervenções, se providencie pelo desenvolvimento de soluções de extração e reporte automático, evitando a sobrecarga dos profissionais da linha da frente com tarefas relacionadas com o preenchimento e reporte de dados e assegurando maior fiabilidade da informação assim apurada.

8. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em sessão do Plenário Geral de 12 dezembro de 2024:

- a) **Aprovar o presente Relatório**, que sintetiza os resultados das ações de controlo do Tribunal de Contas relacionadas com a crise pandémica da COVID-19 e deles extrai lições para o futuro;
- b) **Remetê-lo às seguintes entidades:**
 - Presidente da República
 - Presidente da Assembleia da República, com pedido de remessa às comissões parlamentares relevantes;
 - Primeiro-Ministro, solicitando a sua distribuição pelos restantes membros do Governo;
 - Presidente do Governo Regional dos Açores;
 - Presidente do Governo Regional da Madeira;
 - Inspeção-Geral de Finanças;
 - Todas as Inspeções Setoriais;
 - Administração Central do Sistema de Saúde;
 - Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde;
 - Associação Nacional de Municípios Portugueses, solicitando-se a sua distribuição pelos municípios;
 - Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores;
 - Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira.
- c) **Publicar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas**, após as notificações e comunicações necessárias;
- d) **Proceder à sua divulgação através da comunicação social.**

OS JUÍZES CONSELHEIROS RELATORES,

Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

Luís Filipe Cracel Viana

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Mário António Mendes Serrano

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

Sofia David

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Ana Margarida Leal Furtado

António Francisco Martins

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Paulo Jorge Nogueira da Costa

José Fernandes Farinha Tavares

Maria Cristina Flora Santos

Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

José António Mouraz Lopes

Maria de Fátima Mata-Mouros de Aragão Soares Homem

Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

ANEXO 1 ao Relatório n.º 1/2024-OAC-PG

Lista de Relatórios aprovados pelo Tribunal de Contas com relevância para a gestão da crise pandémica de COVID-19

Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências

1. RELATÓRIO N.º 1/2020-PG OAC - Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (Covid-19) [Microsoft Word - UtilizRecPublicGestEmergencia \(tcontas.pt\)](#)

Reporte financeiro

2. RELATÓRIO N.º 1/2020-AEO, 2.ª S – COVID 19 - Medidas e reporte nos primeiros três meses. Acompanhamento da execução orçamental [aeo-dgtc-relo1-2020-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
3. RELATÓRIO N.º 1/2021-AEO, 2.ª S - COVID 19 - Execução orçamental, dívida e garantias a 30 de setembro de 2020 [aeo-dgtc-relo01-2021-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
4. PARECER sobre a CGE do ano 2020 [pcge2020.pdf \(tcontas.pt\)](#)
5. PARECER sobre a CGE do ano 2021 [PCGE2021_final.pdf \(tcontas.pt\)](#)
6. PARECER sobre a CGE do ano 2022 [pcge2022.pdf \(tcontas.pt\)](#)
7. RELATÓRIO N.º 2/2022 - OAC 2.ª S - Aplicação dos novos referenciais contabilísticos na área da Defesa (AR III e AR IV) [rel-oac002-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
8. RELATÓRIO N.º 7/2020 – OAC-2.ª S - Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente (reporte financeiro) [relatorio-oac-2020-07.pdf \(tcontas.pt\)](#)
9. RELATÓRIO N.º 8/2021 - OAC 2.ª S - Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente [relatorio-oac008-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#)
10. RELATÓRIO N.º 1/2023 - OAC - 2ª S- Impacto da pandemia COVID-19 nas contas de 2021 dos Municípios do Continente [rel-oac001-2023-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)

Resposta à emergência de saúde pública

11. RELATÓRIO N.º 5/2020 – OAC 2.ª S - COVID-19 – Impacto na atividade e no acesso ao SNS [relatorio-oac-2020-05.pdf \(tcontas.pt\)](#)
12. RELATÓRIO N.º 11/2022 – 2ª S - Auditoria ao Acesso a Cuidados de Saúde Oncológicos no SNS 2017-2020 [relo11-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
13. RELATÓRIO N.º 12/2022 – 2.ªS- Auditoria ao reforço de ventiladores do SNS para resposta à COVID 19 [relo12-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
14. RELATÓRIO N.º 13/2023 – 2.ªS - Auditoria à vacinação contra a COVID-19 [relo13-2023-2s.pdf](#)
15. RELATÓRIO N.º 17/2023 - 2.ª - Auditoria à testagem e rastreio de contactos no âmbito da resposta à pandemia COVID-19 por parte do Ministério da Saúde [relo17-2023-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
16. RELATÓRIO N.º 10/2024 – FS/SRMTC - Auditoria ao contrato programa para o financiamento do programa de testagem rápida da COVID-19 [Relatório n.º 10/2024-FS-SRMTC - Auditoria ao contrato-programa para o financiamento do programa de testagem rápida da COVID-19](#)

Respostas sociais

17. RELATÓRIO N.º 13/2022-2.ª S - Auditoria aos apoios do Estado a IPSS com Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) – Covid-19 [relo13-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)

Ensino à distância

18. RELATÓRIO N.º 9/2021- 2ª S - Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia: Uma resposta rápida e adaptada à pandemia, mas limitada pela insuficiência de competências e meios digitais a requerer investimentos [relo09-2021-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
19. RELATÓRIO N.º 21/2022 – 2.ª S – Auditoria de seguimento Recomendações “Ensino à distância e digitalização nas escolas durante a pandemia” [relo21-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)

Contratação Pública

20. RELATÓRIO N.º 3/2020 OAC- Acompanhamento dos Contratos Abrangidos pelo Regime de Exceção Previsto na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os Isentos de Fiscalização Prévia 1.º RELATÓRIO INTERCALAR (Reportado ao período de 12.03.2020 a 31.05.2020) julho 2020 [relatorio-oac-2020-03.pdf \(tcontas.pt\)](#)
21. RELATÓRIO N.º 6/2020 OAC - Acompanhamento dos Contratos Abrangidos pelo Regime de Exceção Previsto na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os isentos de Fiscalização Prévia (Ação Intersectorial) 2.º RELATÓRIO INTERCALAR (Reportado ao período de 01.06.2020 a 30.09.2020) [relatorio-oac-2020-06.pdf \(tcontas.pt\)](#)
22. RELATÓRIO N.º 7/2020 – OAC-2.ª S - Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente (contratação pública) [relatorio-oac-2020-07.pdf \(tcontas.pt\)](#)
23. RELATÓRIO N.º 4/2021 OAC- Acompanhamento dos Contratos Abrangidos pelo Regime de Exceção Previsto na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os isentos de Fiscalização Prévia (Ação Intersectorial)
24. 3.º RELATÓRIO INTERCALAR (Reportado ao período de 01.10.2020 a 31.12.2020) [relatorio-oac004-2021.pdf \(tcontas.pt\)](#)
25. RELATÓRIO N.º 3/2022- OAC/PG - Acompanhamento dos Contratos Abrangidos pelo Regime de Exceção Previsto na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os isentos de Fiscalização Prévia (Ação Intersectorial) 4.º RELATÓRIO (Reportado ao período de 01.01.2021 a 31.03.2022) [rel-oac003-2022.pdf \(tcontas.pt\)](#)
26. RELATÓRIO N.º 1/2021 – OAC/PG - Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 [relatorio-oac001-2021-pg.pdf \(tcontas.pt\)](#)
27. RELATÓRIO N.º 1/2022- OAC 1ª Secção e N.º 4/2022-OAC 2ª Secção - Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 (2.º RELATÓRIO) [rel-oac001-2024-all.pdf](#)
28. RELATÓRIO N.º 03/2022 – FS/SRATC AUDITORIA - COVID-19 - Contratos isentos de fiscalização prévia celebrados pelo Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. [relo03-2022-sratc.pdf \(tcontas.pt\)](#)
29. RELATÓRIO N.º 7/2022-FS/SRMTC - Auditoria de conformidade às despesas do SESARAM, EPERAM com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19 [RELATÓRIO N.º 7/2022-FS/SRMTC - Auditoria de conformidade às despesas do SESARAM, EPERAM com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19 \(tcontas.pt\)](#)

30. RELATÓRIO Nº 15/2022-2.ªS - Auditoria a Contratos públicos isentos de fiscalização prévia nos termos da lei 1_A_2020, de 19 de março, celebrados pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – Ministério da Justiça [relo15-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
31. RELATÓRIO Nº 16/2022 – 2.ªS- Auditoria a contratos celebrados pela administração local no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)”. [Microsoft Word - RELATORIO_Proc_17_2021_ IX_Anexo VII_V2.docx \(tcontas.pt\)](#)
32. RELATÓRIO Nº 17/2022-2ª S - Contrato de aquisição de equipamento de Proteção Individual Descartável, outorgado pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas [relo17-2022-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
33. RELATÓRIO N.º 19/2022-2.ªS - Aquisição de computadores e conectividade para alunos com Ação Social Escolar – Fase Zero <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2022/relo19-2022-2s.pdf>
34. RELATÓRIO Nº 1/2024 – FS/SRMTC – Auditoria às despesas do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM no âmbito do combate à COVID 19 e aos seus efeitos [Relatório n.º 1/2024-FS/SRMTC - Auditoria às despesas do Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM no âmbito do combate à COVID-19 e aos seus efeitos](#)
35. RELATÓRIO N.º 4/2023- 2.ªS - Aquisição de computadores e conectividade – Fase 1 <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2023/relo04-2023-2s.pdf>
36. RELATÓRIO N.º 3/2024-1.ªS - Acompanhamento da Execução do Contrato de Empreitada de “Construção do novo Hospital Central do Alentejo – Centro Hospitalar do Baixo Alentejo”. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/relo03-2024-1s.pdf>
37. RELATÓRIO N.º 10/2024 – 2.ª S - Aquisição de Computadores e Conectividade para as Escolas – Acompanhamento de recomendações formuladas nos relatórios n.ºs 19/2022 e 4/2023 <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/relo10-2024-2s.pdf>

Auxílios públicos para resposta à crise

38. RELATÓRIO Nº 1/2021-OAC 2ª S- COVID-19 - Implementação do lay-off “simplificado” durante a pandemia Relatório Janeiro de 2021 [TRIBUNAL DE CONTAS Verificação externa de contas \(tcontas.pt\)](#)
39. RELATÓRIO 3/2022 – 2ª S - Auditoria ao lay-off simplificado e ao apoio à retoma em 2020 [TRIBUNAL DE CONTAS Verificação externa de contas \(tcontas.pt\)](#)
40. RELATÓRIO N.º 3/2023-FS/SRMTC - Auditoria à execução do lay-off simplificado a cargo do ISSM, IP-RAM [Relatório n.º 3/2023-FS/SRMTC - Auditoria à execução do lay-off simplificado a cargo do ISSM, IP-RAM \(tcontas.pt\)](#)
41. RELATÓRIO Nº 4/2021-FS/SRATC – COVID 19 - Programa de Apoio aos Empresários em Nome Individual [relo04-2021-sratc.pdf \(tcontas.pt\)](#)
42. PARECER sobre a Conta Regional dos Açores, 2020 [sratc-cra-2020.pdf](#)
43. RELATÓRIO N.º 7/2023-FS/SRMTC Auditoria à “Linha de Crédito INVESTE RAM COVID-19” [KM_C454e-20230703140114 \(tcontas.pt\)](#)

Medidas de recuperação dos efeitos da crise

44. RELATÓRIO N.º 26/2022-2.ªS- Reação ao impacto adverso da pandemia na economia [TRIBUNAL DE CONTAS Verificação externa de contas \(tcontas.pt\)](#)
45. RELATÓRIO Nº 13/2021-2.ªS- RIAPSH - Reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação [TRIBUNAL DE CONTAS Verificação externa de contas \(tcontas.pt\)](#)
46. RELATÓRIO N.º 5/2023-2.ª S - Auditoria ao programa IVAucher [relo05-2023-2s.pdf \(tcontas.pt\)](#)
47. RELATÓRIO Nº 10 /2023-2ª S - Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+ Reforço de recursos e gestão flexível, mas existem fragilidades que afetam a execução com eficácia [Untitled \(tcontas.pt\)](#)

ANEXO 2 ao Relatório n.º 1/2024-OAC-PG

Fonte e créditos de imagens das infografias (Figuras 1 a 5)

- **FONTE:** Infográficos elaborados com recurso a ícones licenciados como “*Creative Commons*”, vide a respetiva ficha técnica.
- **CRÉDITOS DE IMAGENS:**
 - **FIGURA 1:** *Work working computer user freelancer internet user office work online employee*, por Sergei Kokota; *Environment city elderly lifestyle protective icon*, por Rafiico Creative Studio Co., Ltd.; *Businessman office work working work alone icon*, por wistudio.
 - **FIGURA 2:** *Analytics bussiness finance growth media icon*, por Daniel Rodriguez; *Connection communication message icon*, por Adam Baihaqi; *Analysis consultation plan icon*, por Puckung graphic design factory; *Devices share transfer icon*, por Kalash; *Hospital illness medical nurse people icon*, por Starup Graphic Design; *Cloud server netwprk icon*, por Rafiico Creative Studio Co Ltd; *Delibery domestic ems express icon*, por Rafiico Creative Studio Co Ltd.
 - **FIGURA 3:** *Alert caution error notice risk icon*, por Rafiico Creative Studio Co Ltd; *Human resources search employees icon*, por Streamline Design Inc; *User role icon*, por Carbon Design; *System play machine device working*, por [Geotatah](#); *Online test exam elearning icon*, por syaiful ammar; *Target dartboard goal search seo icon*, por Mariano Tardon; *Visual eye pictogram visualization web icon*, por Muhammad Yafinuha.
 - **FIGURA 4:** *Call emergency health help medical icon*, por Ayub Irawan; *Business law justice law icon*, por MD Badsha Meah; *Edit pencil write paper file icon*, por Arkinasi std; *Question help icon*, por Visual Pharm; *Ecommerce list market shop shopping icon*, por Just Icon; *Folder file document storage office icon*, por Flow icon; *Business coach course instructor mentor icon*, por Flatart; *Accept approved check checked confirm icon*, por Allice Rizzo.
 - **FIGURA 5:** *Earnings cash earned earning payment icon*, por emkamal Kamaluddin; *Data analysis demographic tracking monitoring profile smartphone icon*, por Rafiico Creative Studio Co Ltd; *Business combination data database electronic icon*, por Flatart; *Cloud computing network search smart icon*, por Flatart.