

No início de uma nova Legislatura  
**CONTRIBUTO**  
para a melhoria da gestão pública e  
da sustentabilidade das finanças  
públicas

fevereiro de 2022





# ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA .....	3
MATÉRIAS E DOMÍNIOS .....	6
1. Enquadramento financeiro e orçamental e prestação de contas .....	7
2. Funções económicas .....	13
3. Desenvolvimento sustentável .....	19
4. Transição digital .....	23
5. Utilização dos fundos europeus .....	25
6. Contratação pública .....	29
7. Segurança nacional .....	33
8. Saúde .....	37
9. Trabalho e Segurança Social .....	41
10. Educação e Ensino Superior .....	45
11. Administração local .....	51
NOTA FINAL .....	54
ANEXO – Fontes .....	55



# NOTA INTRODUTÓRIA

Portugal inicia agora uma nova Legislatura, na sequência das eleições de 30 de janeiro de 2022.

O Tribunal de Contas é, de acordo com a Constituição e a Lei, um órgão de soberania, tribunal supremo, único na sua ordem, tendo por missão o controlo externo e independente da atividade financeira pública, bem como o julgamento das responsabilidades financeiras.

Compete, em especial, ao Tribunal de Contas, nos termos da respetiva Lei de Organização e Processo, *“(...) Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades públicas, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno”*<sup>1</sup>.

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 11.º da mesma Lei prescreve que o Tribunal *“coopera também, [...] com os restantes órgãos de soberania, [...] procurando, em regra através dos seus serviços de apoio, difundir a informação necessária para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção relativamente aos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários”*.

Dentro deste quadro constitucional e legal, **contribuir para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas** tem sido um dos objetivos estratégicos do Tribunal de Contas.

Tanto a missão como a visão institucional são prosseguidas através da fiscalização prévia de atos e contratos, da realização de auditorias, da emissão de pareceres sobre as Contas do Estado, da verificação de contas, do julgamento de contas e de

---

<sup>1</sup> Cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

responsáveis e da realização de outras ações e iniciativas que promovam a melhoria da gestão das finanças públicas.

As atividades de controlo traduzem-se em pareceres sobre as Contas do Estado e das Regiões Autónomas, relatórios de auditoria e de verificação de contas, acórdãos, sentenças e decisões, bem como noutros atos do Tribunal, comunicados aos destinatários e posteriormente divulgados publicamente. Esta atividade leva também a um conhecimento concreto e fundamentado das tendências da gestão pública ao longo dos anos, que permite a identificação de áreas-chave em que se detetam aspetos a melhorar e outros domínios em que as boas práticas imperam.

**No início desta nova Legislatura**, o Tribunal de Contas vem reafirmar e partilhar com a Assembleia da República e com o Governo um conjunto organizado e sistematizado de matérias e domínios em que da atuação dos poderes legislativo e executivo poderá resultar melhorias consistentes e sustentáveis para as finanças públicas e para a gestão pública em geral.

A definição e a fundamentação destas matérias **têm por base a atividade do Tribunal** no passado recente e, em especial, as conclusões e recomendações contidas nos seus pareceres, relatórios, acórdãos e sentenças.

É, aliás, frequente o Tribunal de Contas alertar, em relatórios de auditoria, para os riscos associados à gestão pública, como foi o caso, por exemplo, do Relatório *“Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências”*, de junho de 2020.

Essa é, também, a prática seguida por Instituições congéneres do Tribunal de Contas, nomeadamente da Alemanha, dos Estados Unidos da América, da França e da Nova Zelândia, que são Instituições de referência na comunidade internacional do controlo financeiro externo e independente das finanças públicas.

Os 192 Tribunais de Contas e Instituições congéneres membros da Organização mundial que os congrega – a INTOSAI –, reunidos no Congresso de 2019, na

Federação Russa, aprovaram a Declaração de Moscovo que aponta para a relevância de contribuírem permanentemente para a melhoria da gestão e das finanças públicas.

Também as Nações Unidas, através das suas Resoluções A/66/209, de dezembro de 2011, e A/69/228, de dezembro de 2014, reconhecem o papel dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres na promoção da eficiência, da prestação de contas e da responsabilidade (*accountability*), da efetividade e da transparência da Administração Pública, no sentido da prossecução dos objetivos de desenvolvimento nacionais e internacionais.

É neste enquadramento que, visando a **melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas**, se apresentam, de seguida, algumas matérias e domínios de carácter geral e estrutural que, de acordo com os resultados da atividade do Tribunal de Contas, e à luz da ordem jurídica em vigor, se afiguram merecedores de especial atenção, dada a sua atualidade e relevância.

**Fevereiro de 2022**

**O Presidente,**



**José F. F. Tavares**

# MATÉRIAS E DOMÍNIOS

As matérias e domínios elencados foram identificados tendo em conta a atividade do Tribunal, que aponta para a necessidade de:

- ✓ Assegurar uma governação pautada por princípios de boa gestão, no respeito das leis e na adoção de critérios de economia, eficiência e eficácia;
- ✓ Garantir o cumprimento rigoroso de princípios e regras legais respeitantes, designadamente, à execução e controlo orçamental, à contratação pública e aos regimes dos trabalhadores da Administração Pública;
- ✓ Prosseguir os esforços de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e da adequada aplicação dos referenciais contabilísticos aprovados, designadamente o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP);
- ✓ Melhorar os procedimentos de controlo interno das entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro e à jurisdição do Tribunal.

Nesse sentido, as preocupações do Tribunal, de âmbito geral, podem ser enquadradas em 11 grandes pilares de intervenção em relação aos quais se recomenda à Assembleia da República e ao Governo especial atenção:

1. Enquadramento financeiro e orçamental e prestação de contas
2. Funções económicas
3. Desenvolvimento sustentável
4. Transição digital
5. Utilização dos fundos europeus
6. Contratação pública
7. Segurança nacional
8. Saúde
9. Trabalho e Segurança Social
10. Educação e Ensino Superior
11. Administração local





# 1. ENQUADRAMENTO FINANCEIRO E ORÇAMENTAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em 2015, teve início a reforma das finanças públicas, ainda em curso, com a publicação da Lei n.º 151/2015, de 11/09, que aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

É, em especial, neste contexto que se inserem as situações que a seguir são expostas.

Reporte orçamental e financeiro do Estado adequado a um planeamento fundamentado de políticas públicas

O reporte orçamental e financeiro do Estado mantém-se estruturalmente inalterado há mais de 20 anos, não correspondendo já ao espírito do preconizado pela Lei de Enquadramento Orçamental.

Aceleração e priorização do definido pela Lei de Enquadramento

O rumo aí definido para a gestão financeira pública passa por dotar o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado com informação completa. Para tal, a reforma em curso desde 2016 deve ser acelerada e priorizada, com a implementação tempestiva dos projetos, nomeadamente da Entidade Contabilística Estado (destinada ao reconhecimento contabilístico das receitas e despesas e dos direitos e obrigações do Estado enquanto entidade soberana), de um quadro legal devidamente adaptado à nova realidade e com uma articulação eficaz entre as entidades envolvidas. Neste contexto, é necessário concretizar a inventariação e a adequada valorização dos bens imóveis do Estado e existir informação completa ao nível do património financeiro, do património imobiliário e da dívida pública. Nestes domínios, a articulação entre os sistemas de informação das várias entidades públicas e a respetiva avaliação custo/benefício dos investimentos a realizar afigura-se prioritária.

Implementação da Entidade Contabilística Estado

Informação completa sobre o património financeiro, imobiliário e a dívida pública

Melhoria da qualidade dos instrumentos orçamentais

A estratégia de política orçamental dos próximos anos, que inclui previsivelmente a concessão de apoios públicos de elevado montante, ganha em sinalizar o compromisso com a sustentabilidade orçamental. Neste domínio, é essencial o reforço da qualidade dos instrumentos orçamentais. Nele se incluem melhorias ao nível de instrumentos programáticos, como a orçamentação por programas e a programação orçamental de médio prazo. Mas também instrumentos no plano mais operacional, como o reforço do cumprimento do

A equidade intergeracional passa por acautelar o risco decorrente do elevado nível de dívida pública

princípio da unidade de tesouraria (os sucessivos OE têm permitido alargar o número de entidades dispensadas), uma clarificação das normas de consignação das receitas fiscais ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (de forma a evitar os erros verificados nas transferências efetuadas para o Fundo) e a atualização do classificador económico das receitas e das despesas (de forma a evitar registos indevidos de operações materialmente relevantes, ainda mais no contexto de um período expetável de fluxos elevados provenientes da União Europeia).

O elevado nível da dívida pública constitui um risco muito significativo para a sustentabilidade das finanças públicas. A equidade intergeracional deve ser acautelada, o que passa, designadamente, por incorporar no reporte financeiro público informação completa sobre:

- ✓ o impacto dos apoios às empresas e às famílias sob a forma de garantias públicas, injeções de capital, empréstimos, aquisições de ativos ou assunções de dívida;
- ✓ a análise de sensibilidade das contas públicas a alterações que venham a ocorrer nas políticas de taxa de juro e de aquisição de dívida pelo Eurosistema, que tem sido essencial para Portugal garantir o (re) financiamento;
- ✓ a ligação entre a execução orçamental do ano, a concretização do Plano de Recuperação e Resiliência e os progressos em termos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, nomeadamente os definidos por Portugal como prioritários.

Preparação atempada da Conta consolidada do grupo público Estado - desenvolvimento do Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas (S3CP)

Ponderação de um período transitório para a Conta Geral do Estado preparada em base de acréscimo

Agilização do desenvolvimento do projeto "modelo de controlo interno e auditoria"

Observam-se atrasos no desenvolvimento da generalidade dos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, diretamente relacionados com a preparação da CGE em base de acréscimo, destacando-se, desde logo, o incipiente estado de desenvolvimento do S3CP – principal sistema de suporte à preparação da conta consolidada.

A ausência de um adequado ritmo de concretização dos referidos projetos compromete a preparação da Conta Consolidada do grupo público Estado dentro do prazo legalmente estabelecido, ou, ainda que este seja cumprido, poderá envolver riscos acrescidos de distorção material.

A norma internacional de contabilidade pública IPSAS 33 – *First-Time Adoption of Accrual* prevê que, em certas circunstâncias de complexidade, o processo de transição possa ter uma duração até três anos e que, durante esse período, sejam reconhecidos e mensurados ativos e passivos relacionados com a adoção do novo referencial contabilístico. Com efeito, importará que, de forma programada e atempada, seja ponderada a conveniência de se dispor do referido período transitório para a Conta Geral do Estado preparada em base de acréscimo. É, igualmente, necessária uma estratégia para a sua aplicação e respetivo cronograma, assim como a avaliação da pertinência de eventual ajustamento e compatibilização com os prazos estabelecidos para a respetiva certificação pelo Tribunal de Contas.

Face à importância do projeto "Modelo de controlo interno e auditoria" para a efetiva implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, importará agilizar o respetivo desenvolvimento, de modo a que, atempada e previamente à Certificação da CGE, se possa promover a:

É essencial a adoção dos referenciais contabilísticos e a concretização da contabilidade na ótica do acréscimo/*accrual* e do processo de consolidação de contas

- ✓ convocação dos agentes de controlo para que, com a sua ação e na sua esfera de competências, contribuam para a verificação da fiabilidade das contas públicas;
- ✓ adequada afetação das responsabilidades aos vários agentes de controlo; e
- ✓ criação de mecanismos efetivos de articulação e comunicação.

O desenvolvimento deste projeto poderá constituir, igualmente, uma oportunidade para aumentar a cobertura, eficiência e eficácia dos controlos direcionados à fiabilidade das contas públicas.

O Tribunal tem acompanhado a reforma dos sistemas contabilísticos, em diálogo profícuo com todos os envolvidos e desenvolvendo internamente os procedimentos que se revelam essenciais à efetivação do controlo da gestão e das contas públicas.

É essencial que o modelo contabilístico adotado se torne uma realidade para todas as entidades e organismos da Administração e que se dê concretização à contabilidade na ótica do acréscimo (*accrual*) e ao processo de consolidação de contas, para se cumprirem plenamente os princípios do rigor e transparência nas contas públicas;

Deste modo se conseguirá ter a exata perceção dos passivos e das responsabilidades contingentes no quadro da governação.





## 2. FUNÇÕES ECONÓMICAS

Ao longo dos últimos anos tem-se verificado a intervenção do Estado em diversas entidades, com impacto significativo nas finanças públicas.

São conhecidos os problemas do sistema financeiro que levaram o Estado a intervir em diversas ocasiões e em várias instituições.

As decisões de reprivatização e de recompra de certas empresas representam, igualmente, um risco para a sustentabilidade das finanças públicas, a par de outros, como os que se encontram associados a algumas parcerias público-privadas.

Esta realidade tem merecido a atenção e a atuação do Tribunal de Contas, conduzindo a algumas conclusões e recomendações, que se destacam nas linhas subsequentes.

Através das auditorias realizadas, no domínio de controlo das funções económicas, foram identificados riscos significativos que importa reduzir, acolhendo o recomendado pelo Tribunal:

**Risco de instabilidade do sistema financeiro, devido:**

- ✓ ao risco moral (*moral hazard*) do financiamento público deste sistema, no qual avulta o financiamento decorrente das operações de resolução do BES e de venda do Novo Banco.

**Para reduzir este risco, o Tribunal recomendou:**

- ✓ o registo e a comunicação periódica do ciclo de responsabilização pelas perdas financiadas por despesa pública, identificando responsáveis, ações desencadeadas para recuperar os correspondentes montantes e resultados obtidos.

**Risco de insustentabilidade das finanças públicas, devido:**

- ✓ ao impacto do financiamento do sistema financeiro através de despesa pública, como nas operações de resolução do BES e de venda do Novo Banco;
- ✓ aos custos decorrentes da inconsistência da participação do Estado em empresas estratégicas, como no caso da reprivatização e subsequente recompra da TAP;
- ✓ aos custos potenciais de responsabilidades contingentes assumidas, como nas parcerias público-privadas e outras concessões, devido à insuficiente informação reportada.



Demonstração, verificação e validação apropriada dos valores a financiar

Adoção de mecanismos de partilha de riscos, responsabilidades e benefícios com os parceiros privados

Avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das parcerias

Correção e prevenção de situações de complacência e de conflitos de interesses

### **Para reduzir esse risco, o Tribunal recomendou:**

- ✓ no âmbito do financiamento do sistema financeiro, que cada valor a financiar seja apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago;
- ✓ no âmbito da participação do Estado em empresas de carácter estratégico, a adoção de mecanismos adequados de partilha de riscos, de responsabilidades e de benefícios económicos e financeiros com o parceiro privado e de maior acompanhamento e controlo para assegurar a necessária transparência sobre a sustentabilidade do negócio, incluindo, no respetivo plano estratégico, a informação adequada com a projeção suficiente, bem como análises de custo-benefício e de risco;
- ✓ no âmbito das responsabilidades contingentes, a certificação do universo de contratos de concessão, a obtenção da informação necessária para avaliar a execução desses contratos, a validação da informação reportada pelos parceiros públicos e privados e a avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das parcerias.

**Risco de complacência e de conflitos de interesses** em prejuízo da salvaguarda do interesse público, com a necessidade de correção e prevenção de situações que se traduzem, por exemplo:

- ✓ em designações para cargos públicos com transição de entidades reguladas para reguladoras;

Governo da Autoridade Nacional de Resolução com independência e sem conflitos de interesse

- ✓ na falta de um modelo de governo da Autoridade Nacional de Resolução, que assegure a exigência legal de independência no exercício das suas funções (de planeamento e aplicação de medidas de resolução) e evite potenciais conflitos de interesse com as funções de supervisão ou outras atribuídas ao Banco de Portugal;
- ✓ na falta de independência / segregação de funções entre instâncias decisoras e de auditoria no domínio da resolução e posterior venda do Novo Banco.

**Para reduzir esse risco, o Tribunal recomendou:**

Aplicação do princípio da segregação de funções

- ✓ um modelo de governo da Autoridade Nacional de Resolução, que previna os conflitos de interesses;
- ✓ a aplicação do princípio da segregação de funções.

**Risco de inoperacionalidade de infraestruturas e transportes, devido:**

Melhoria do estado de conservação das infraestruturas e transportes

- ✓ ao estado de conservação de 12% das obras de arte em exploração sob jurisdição direta da empresa Infraestruturas de Portugal ser inferior a regular (10%) ou não ter sido classificado (2%) e não abranger infraestruturas de transportes sob gestão de outras entidades públicas ou objeto de concessão, cujo risco de inoperacionalidade importa conhecer;
- ✓ ao estado de condição das infraestruturas ser inferior a satisfatório para 33% dos ativos da rede ferroviária, incluindo 62% da via férrea, e para 18% dos ativos da rede rodoviária.

Sistema de gestão do universo das infraestruturas com informação periódica sobre o seu estado e inspeção

Criação e divulgação  
periódica de matrizes  
de risco setoriais

**Para reduzir esse risco, o Tribunal recomendou:**

- ✓ a concretização do financiamento necessário para melhorar o estado das infraestruturas;
- ✓ o aperfeiçoamento da gestão do risco de inoperacionalidade de infraestruturas de transportes para reforçar a confiança dos utentes;
- ✓ a implementação de um sistema de gestão do universo das infraestruturas de transportes (seja sob gestão de entidades públicas ou objeto de concessão) com informação periódica sobre o seu estado e inspeção, que assegure a avaliação tempestiva e a prevenção eficaz do seu risco de inoperacionalidade;
- ✓ a criação e divulgação periódica de matrizes de risco setoriais, bem como as medidas tomadas e a tomar para mitigação desse risco nos casos em que for material.

**Risco de ineficácia da reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação e na área económica, por:**

- ✓ falta de rigor na determinação das necessidades decorrentes desse impacto;
- ✓ estrutura inadequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) a aplicação das medidas de reação a esse impacto;
- ✓ informação prestada sobre essas medidas incompleta e insuficiente;
- ✓ grau de execução financeira insuficiente;
- ✓ ineficácia das medidas.

Determinação rigorosa  
das necessidades

Integração das medidas  
no respetivo programa  
orçamental

Reporte integral, fiável e  
consistente da  
informação

Execução tempestiva,  
monitorização e  
controlo adequados

**Para reduzir esse risco, o Tribunal recomendou que:**

- ✓ as necessidades decorrentes do impacto adverso da pandemia sejam determinadas com rigor e refletidas em medidas e em 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.



## **3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Em 25 de setembro de 2015, foi aprovada a Agenda 2030 das Nações Unidas, em que os 193 Estados membros, entre os quais Portugal, se comprometem com a prossecução dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nela contemplados.

A Organização Mundial dos Tribunais de Contas – INTOSAI – tem apelado a que as Instituições membros não descurem o acompanhamento da concretização da Agenda 2030, encorajando estas Instituições a desempenhar um papel relevante neste domínio.

Compete ao Tribunal de Contas fiscalizar a aplicação dos recursos públicos na consecução dos ODS a que Portugal se comprometeu.

Para além da específica prossecução dos ODS, têm vindo a ser adotadas políticas públicas e medidas de promoção de um desenvolvimento sustentável, em diversos domínios, na concretização do quadro constitucional e legal vigente, que mereceram a atenção do Tribunal de Contas, atendendo aos recursos financeiros públicos envolvidos.

Promoção de um sistema de informação de suporte à coordenação da prossecução dos ODS

É necessário considerar uma preocupação permanente o incremento dos esforços no sentido da concretização de uma estratégia nacional de prossecução dos ODS alinhados com a Agenda 2030, bem como a adequada estruturação de um sistema de informação de suporte à coordenação quanto ao planeamento, implementação, acompanhamento, revisão e reporte dos ODS.

Foram dados passos no sentido de se criar as condições para a implementação dos ODS, dado o compromisso político e a existência de estruturas e competências específicas para a respetiva implementação, bem como de indicadores já disponíveis e divulgados de forma periódica. No entanto, verificou-se que subsistem insuficiências quanto ao compromisso com a Agenda 2030 no que respeita ao planeamento estratégico, à atribuição clara de responsabilidades pela implementação e à definição de metas nacionais, uma vez que:

- ✓ não foi elaborada uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030, nem planos detalhados de implementação que incluam a discriminação das políticas, das medidas e dos recursos necessários à prossecução dos ODS;
- ✓ não foram definidas as responsabilidades pela concretização das metas e pela adoção de medidas corretivas face aos resultados dos indicadores de monitorização da implementação nem as metas nacionais adaptadas à realidade e circunstâncias do País;
- ✓ Os principais documentos de planeamento estratégico e de programação e execução orçamental não

Estratégia nacional de desenvolvimento sustentável, com definição clara de responsabilidades

Cumprimento dos programas e objetivos ambientais, com melhor coordenação, articulação e operacionalização, dotação de meios de fiscalização e aperfeiçoamento de indicadores

permitem identificar as políticas, as medidas e os recursos financeiros que contribuem para a concretização de cada ODS.

No âmbito da promoção do desenvolvimento sustentável, salientam-se as auditorias realizadas pelo Tribunal em matéria ambiental, que evidenciaram:

- ✓ Insuficiências na prossecução de programas e objetivos ambientais, designadamente nas áreas da proteção da biodiversidade, da eficiência energética, do combate à desertificação e da proteção do solo, da pesca sustentável, da qualidade do ar nos grandes centros urbanos, dos efeitos da poluição atmosférica na saúde e da gestão dos resíduos;
- ✓ Dificuldades na articulação e operacionalização de vários programas na área ambiental e na coordenação das várias entidades responsáveis pela classificação, gestão e fiscalização de áreas protegidas;
- ✓ Falta de meios para um acompanhamento efetivo e para uma fiscalização eficaz de áreas protegidas;
- ✓ Necessidade de aperfeiçoar as verificações e indicadores para monitorizar a qualidade dos solos, a gestão da água e a conservação da biodiversidade;
- ✓ Riscos de não cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente, designadamente no âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas, nomeadamente quanto às áreas sob proteção, à neutralidade da degradação dos solos, ao modo de proteção biológico ou à reciclagem;
- ✓ Insuficiente aplicação de critérios ambientais nas aquisições públicas.



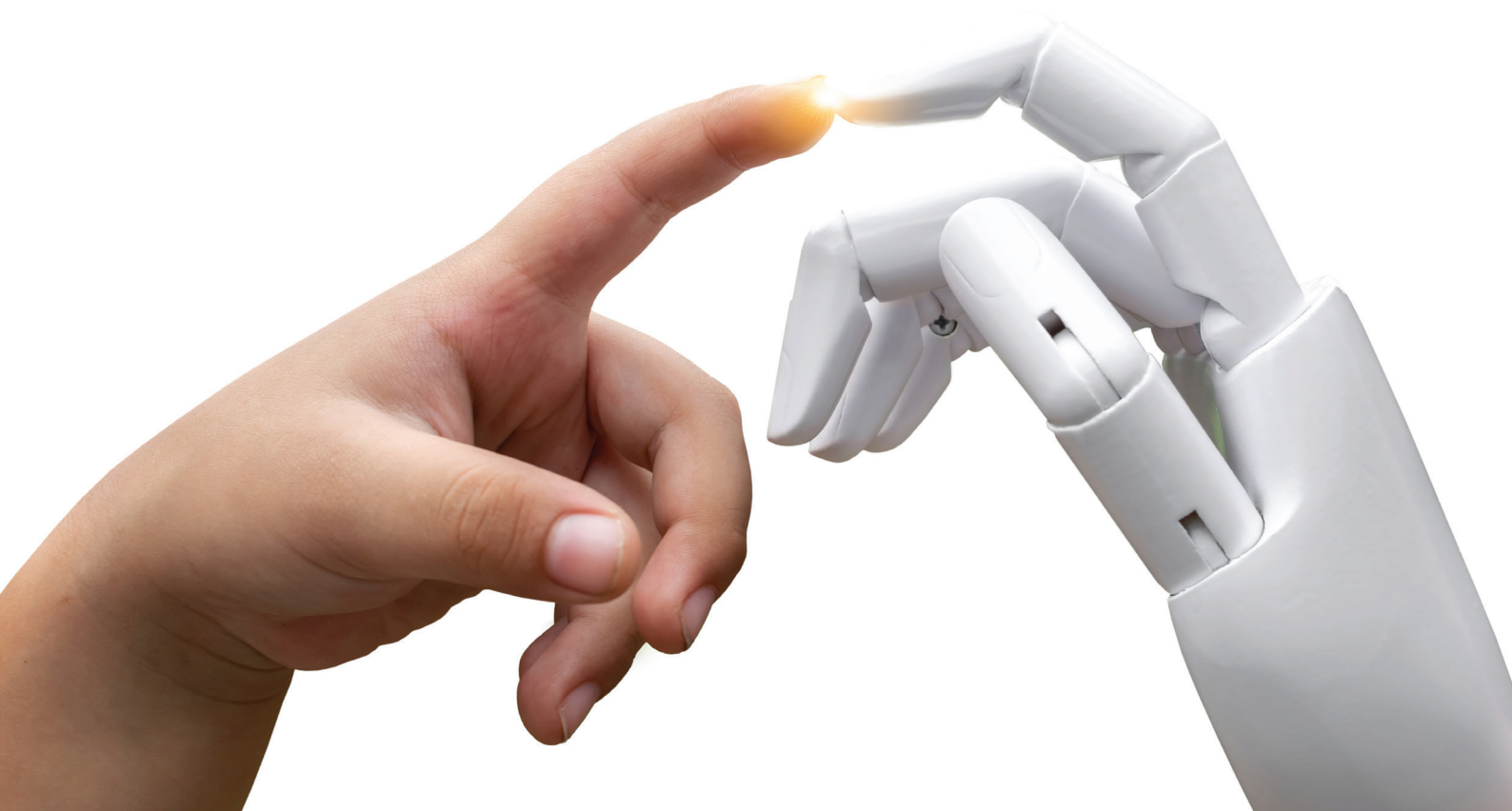


# 4. TRANSIÇÃO DIGITAL

O tema da transição digital tem estado na ordem do dia, nacional e europeia, atendendo à importância de que se reveste para a modernização das economias e das Administrações Públicas.

Em 2020, foi aprovado o “Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal”, que tem como um dos seus pilares estratégicos a Digitalização do Estado.

A transição digital apresenta oportunidades de melhoria da gestão pública, mas tem também riscos associados, que justificam o acompanhamento de que tem sido objeto pelo Tribunal de Contas.



Essencialidade da autonomia das entidades públicas em relação à gestão dos sistemas de informação que possuem

É importante salientar a questão da imperiosa garantia de autonomia das entidades públicas em relação à gestão dos sistemas de informação implementados ou a implementar. Nos processos de digitalização em que se envolvam, os órgãos de soberania e a Administração Pública não devem hipotecar um controlo «*in house*» de toda a capacidade de intervenção tecnológica. De igual modo, ainda em relação a esse tema, é relevante a matéria relacionada com as exigências de segurança no domínio cibernético.

Desmaterialização do processo de prestação de contas

Estão criadas as condições para a desmaterialização do processo de prestação de contas para todas as entidades sujeitas a este dever legal (abrangendo, também, empresas, associações, cooperativas e fundações), independentemente do regime contabilístico adotado. Para este efeito, o Tribunal continua aberto à colaboração com todas as entidades.



## **5. FUNDOS EUROPEUS**

Os fundos europeus têm um peso significativo nas Finanças Públicas nacionais. O Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal prevê um montante total de 16.644 M€, repartidos por três áreas de investimento – Resiliência, Transição Climática e Transição Digital –, a que acrescem os montantes do Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027.

A aplicação nacional dos fundos europeus e os respetivos sistemas de gestão e controlo são objeto de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, o qual também acompanha a realização das ações de controlo desenvolvidas no nosso país pelo Tribunal de Contas Europeu.

Lenta absorção dos fundos europeus

Tendo em vista extrair lições para os financiamentos futuros, refira-se que, nos quadros financeiros plurianuais anteriores, houve uma lenta absorção dos fundos europeus e dificuldade em cumprir os objetivos dos programas. Essa dificuldade deriva de fatores de natureza recorrente, associados, entre outros aspetos, a:

- ✓ Arranque tardio dos programas;
- ✓ Demorada definição e desenvolvimento dos sistemas de informação, incluindo dificuldade na interoperabilidade entre eles;
- ✓ Insuficiência de recursos humanos;
- ✓ Demora na emissão de regulamentação ou orientações;
- ✓ Dificuldade de articulação da competência e atuação de entidades diversas;
- ✓ Complexidade na articulação de componentes de financiamento provenientes de fundos diferentes;
- ✓ Falta de atratividade de alguns apoios;
- ✓ Constrangimentos na fase de contratação pública dos investimentos;
- ✓ Atrasos na obtenção de autorizações e pareceres prévios;
- ✓ Dificuldade dos organismos intermédios em darem resposta dentro dos prazos às tarefas delegadas pelas autoridades de gestão.

Significativos riscos ao longo do processo de utilização dos fundos europeus

As auditorias evidenciaram também riscos ao nível da gestão, acompanhamento, controlo, execução e encerramento dos programas, que representam alertas para a execução futura dos fundos europeus e respetivo controlo. Observou-se:

Progressos no âmbito da estratégia Europa 2020, embora com fragilidades sobre a fiabilidade da informação

Exigência de um esforço continuado e reforçado para mitigar os efeitos das alterações climáticas

- ✓ Falta de alinhamento dos programas, medidas e indicadores com os compromissos da Agenda 2030;
- ✓ Falta de operacionalização entre as estratégias definidas e os instrumentos de financiamento europeu a elas destinados; insuficiência e deficiência dos sistemas de informação;
- ✓ Fragilidade na gestão dos programas e na coordenação da implementação dos projetos;
- ✓ Atrasos na respetiva execução;
- ✓ Debilidades de acompanhamento e controlo;
- ✓ Riscos na realização das prioridades e resultados preconizados e margem para melhoria dos procedimentos de prevenção da fraude e da corrupção, com uma preocupação agora acrescida em matéria de contratação pública.

Os resultados alcançados em Portugal quanto aos objetivos da estratégia Europa 2020 evidenciam progressos, exceto na área da I&D e da inovação. Embora Portugal tenha apresentado bons resultados nas áreas do emprego e do combate à pobreza face ao programado, eles poderão não ser suficientes a prazo, devido aos efeitos da crise Covid-19.

Os indicadores de educação evidenciam progressos significativos, mas as auditorias do Tribunal levantaram dúvidas sobre a fiabilidade da informação e evidenciaram a necessidade de políticas públicas mais eficazes. As metas relativas às emissões de gases com efeito de estufa, eficiência energética e energias renováveis apresentaram bons resultados, mas as preocupações sobre os efeitos das alterações climáticas exigem um continuado e reforçado esforço nesse domínio.





## **6. CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

Em linha com as demais economias da União Europeia, em Portugal, a contratação pública envolve, em média, 25 a 30% da despesa pública anual, o que representa cerca de 15% do PIB.

No ano de 2020, os processos de contratação pública foram objeto de legislação excecional – Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março –, prevendo procedimentos expeditos para as aquisições necessárias a fazer face à pandemia de Covid-19. Em 2021, entrou em vigor o regime das medidas especiais de contratação pública, aprovado pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com o objetivo de agilizar o processo de execução dos fundos europeus.

A contratação pública é uma área em que, para além da fiscalização concomitante e sucessiva, o Tribunal exerce a função de fiscalização prévia, garantindo o cumprimento da lei no uso de fundos públicos, nacionais e da União Europeia.

Esta atividade do Tribunal de Contas permite prevenir e evitar a produção de efeitos de atos contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas feridos de nulidade, de ilegalidade resultante da violação de normas financeiras e/ou suscetível de alterar o seu resultado financeiro, bem como aqueles que não disponham de cabimento orçamental, ou que ultrapassem os limites do endividamento e respetivas finalidades.

Riscos para a gestão dos dinheiros públicos associados à manutenção de regimes extraordinários e especiais de contratação pública

O regime extraordinário da contratação pública estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, mantém-se em vigor, para as “aquisições COVID-19” com os inerentes riscos para a gestão dos dinheiros públicos. No entanto, ao abrigo da legislação específica para a COVID-19, mais de 50% dos montantes envolvidos foram adjudicados por ajuste direto.

O Tribunal chamou já a atenção para que, cessada a situação de emergência, seria de reavaliar a vigência das normas constantes do capítulo II do supra identificado Decreto-Lei relativas à contratação pública.

Por sua vez, a execução das medidas especiais de contratação pública, aprovadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, evidencia até ao momento riscos quanto ao fracionamento de despesas, défices de fundamentação, potenciais favorecimentos, aplicação sem a devida comunicação ao Tribunal de Contas e eventual deficiente execução dos contratos.

O Tribunal vê com preocupação o regime de dispensa da análise custo/benefício para os contratos previstos no artigo 36.º, n.º 4, do CCP, na redação dada pela Lei n.º 30/2021, análise que é fundamental para a boa gestão da coisa pública.

O Tribunal considera, ainda, que a dispensa generalizada da obrigação de adotar procedimentos concursais se afasta dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis na ordem jurídica portuguesa e do entendimento jurisprudencial do TJUE, segundo a qual os princípios dos



Relação entre os tribunais arbitrais e os tribunais do Estado

tratados europeus também se aplicam a contratos abaixo dos limiares para aplicação das diretivas europeias de contratação pública.

Afigura-se, ainda, ser de ponderar, à luz da Constituição, a adoção de normas legais que definam a relação das decisões dos tribunais arbitrais com as dos tribunais do Estado, nomeadamente do Tribunal de Contas, assegurando em particular o respeito pela legalidade financeira.



# 7. SEGURANÇA NACIONAL

Na área da Defesa Nacional, é de salientar a execução da Lei de Programação Militar, no âmbito da qual estava previsto, para 2021, um montante de 335 M€ para o reequipamento e modernização das Forças Armadas .

No que diz respeito à área da proteção civil e da gestão de catástrofes, destaca-se a temática da prevenção e combate aos incêndios rurais, atendendo ao seu impacto financeiro, económico, social e ambiental, que justifica o acompanhamento de que tem sido objeto pelo Tribunal de Contas.



Execução adequada da LPM (Defesa Nacional)

Os trabalhos de auditoria evidenciam a necessidade de uma adequada execução orçamental, física e financeira da Lei da Programação Militar (LPM), num quadro de cumprimento das regras aplicáveis do regime da contratação pública e das exigências legais quanto à edificação das capacidades militares, numa perspetiva de realização dos objetivos estratégicos da defesa nacional.

Incêndios rurais

No que respeita à prevenção e combate dos incêndios rurais, o Tribunal notou a necessidade de medidas de intervenção no território, em termos de gestão da floresta, da vegetação e dos combustíveis. Há, ainda, que dar cumprimento integral aos objetivos relacionados com os sistemas de informação e comunicação, bem como ao reforço de meios aéreos e de meios humanos capacitados e equipamentos adequados ao combate aos incêndios.

Melhoria da eficácia dos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI)

O processo de elaboração e aprovação dos planos revelou insuficiências, sendo que, em muitos casos, aqueles não constituíam um instrumento eficaz de planeamento de ações de defesa da floresta contra incêndios, nem delimitavam com rigor as responsabilidades dos entes públicos (da administração central e da administração local) e privados na sua execução. Os PMDFCI não foram objeto da devida monitorização, desconhecendo-se a execução física e financeira global das medidas, o que tornou inviável a sua avaliação e a quantificação do seu efetivo impacto na defesa da floresta contra incêndios. Concluiu-se serem necessárias alterações que reforcem a operacionalidade e eficácia dos PMDFCI.

Elaboração de um quadro legislativo que regule a ajuda humanitária e solidária.

Salienta-se também a matéria da ajuda humanitária em situações de catástrofe, em que o Tribunal recomendou que os órgãos legislativos ponderem a elaboração de um quadro legislativo global que regule a ajuda humanitária e solidária, contendo, designadamente, princípios éticos aplicáveis, regras sobre a definição de critérios da ajuda, procedimentos de coordenação e controlo e normas sobre transparência, prestação de contas e controlo financeiro.



# 8. SAÚDE

A área da saúde é uma das que mais tem estado sob pressão, devido à situação pandémica. Mas, para além deste fator excepcional, são também de assinalar, em especial, as implicações na área da saúde decorrentes da evolução demográfica.

As questões relativas aos recursos afetos ao Serviço Nacional de Saúde, designadamente quanto ao acesso a cuidados de saúde, ao equilíbrio financeiro e à qualidade do serviço, assumem dimensão com forte impacto na vida dos cidadãos.



Recapitalização do SNS,  
face à debilidade da sua  
situação económico-  
-financeira

O Tribunal de Contas tem alertado para a debilidade da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS), resultante da acumulação de resultados líquidos anuais negativos. Tal não se pode dissociar dos contratos-programa celebrados com as unidades hospitalares do SNS, que preveem, à partida, rendimentos insuficientes para cobrir os gastos previstos com a atividade desenvolvida.

Este subfinanciamento dos contratos-programa leva a um aumento das dívidas a fornecedores, o qual tem sido atenuado ao longo dos anos com injeções adicionais de capital no SNS.

Neste contexto, o Tribunal tem recomendado que se tomem medidas conducentes à recapitalização do SNS, sustentadas em planos de saneamento financeiro e de investimento de médio e longo prazo, de acordo com uma orçamentação por programas e plurianual.

Limitações que ainda  
existem no acesso ao  
SNS

O acesso a cuidados de saúde no SNS tem sido objeto de sucessivas políticas públicas e de medidas administrativas, focadas na oferta de cuidados de saúde e na revisão de procedimentos e processos. Subsistem, no entanto, limitações no acesso ao SNS, como a existência de utentes sem médico de família atribuído ou a ocorrência de tempos de espera para cuidados de saúde programados que ultrapassam os tempos máximos de resposta garantidos aos utentes do SNS previstos na Carta dos Direitos de Acesso aos Cuidados de Saúde.



Estas limitações foram já objeto de recomendações do Tribunal, no sentido da criação de planos de ação calendarizados para a sua resolução. No contexto atual, assume particular relevância a tendência de aumento do tempo médio de espera na realização de cirurgias, que se verifica desde 2010, associada à diminuição da atividade programada do SNS no contexto da resposta à pandemia de COVID-19.

A qualidade na prestação de cuidados de saúde é um dos princípios, previstos na Lei de Bases da Saúde, que deve pautar a atuação do SNS.

Neste âmbito, o Tribunal recomendou já a ampliação dos indicadores de desempenho utilizados para o acompanhamento da atividade dos prestadores do SNS. Tem ainda recomendado reiteradamente a realização e publicitação de inquéritos de satisfação dos utentes de todas as unidades hospitalares do SNS.

Existem no SNS mecanismos de governação instituídos que, embora norteados por objetivos de responsabilização e transparência, apresentam algumas falhas de implementação, prejudicando a sua eficácia.

As demonstrações financeiras consolidadas do SNS apresentam distorções materiais que afetam a imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e do desempenho financeiro.

Implementação dos mecanismos de governação instituídos, designadamente através da efetiva aplicação do normativo contabilístico

O Tribunal destaca a necessidade de uma efetiva aplicação do normativo contabilístico em vigor, bem como o acompanhamento e controlo da legalidade da gestão financeira e patrimonial das entidades do Ministério da Saúde, assegurando a designação dos membros dos respetivos órgãos de fiscalização e que as contas das entidades são objeto de Certificação Legal das Contas dentro do prazo legal para a prestação de contas.



## **9. TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL**

A sustentabilidade da Segurança Social é um tema do maior relevo, considerando os desafios que se apresentam, designadamente o que decorre da evolução demográfica.

Em 2020, continuou a verificar-se a redução do número de beneficiários ativos e o aumento do número de prestações sociais (designadamente as pensões de velhice e sobrevivência, com a população com 65 anos ou mais a aumentar 1,4%), contribuindo para aumentar a pressão orçamental estrutural sobre o Sistema de Segurança Social.

Melhoria na gestão do património da Segurança Social, ativo decisivo para a sustentabilidade do sistema contributivo

Regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da Segurança Social

O Tribunal identificou insuficiências nas bases de dados da Segurança Social que continuam a constituir-se como efetivas limitações à rigorosa concessão e suspensão de prestações sociais, com reflexo significativo no montante de prestações indevidamente processadas e pagas.

Também no plano dos Sistemas de Informação da Segurança Social, considera-se prioritário, face às fragilidades identificadas na Conta da Segurança Social, promover o desenvolvimento dos sistemas informáticos, ainda mais pertinente dada a importância da disponibilização de apoios sociais de forma tempestiva e urgente, como aconteceu no contexto da pandemia.

A transparência, boa gestão financeira e sustentabilidade da Segurança Social são afetadas pela gestão do seu património. De facto, o produto da alienação dos imóveis da Segurança Social reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, por forma a assegurar a sustentabilidade do sistema contributivo e cobrir, em caso de necessidade, a despesa com pensões.

A este respeito, o Tribunal encontrou, nas suas ações, a seguinte evidência:

- ✓ os processos de alienação de imóveis carecem de suporte em estudos económico-financeiros, com especial ênfase na seleção dos imóveis para venda, dos procedimentos, do valor base de venda e na calendarização;

Desenvolvimento de sistemas de informação da Segurança Social

- ✓ os procedimentos de controlo e monitorização dos arrendamentos devem assegurar a eficácia na cobrança das rendas, a recuperação da dívida e uma atuação tempestiva perante incumprimentos;
- ✓ o processo de regularização da titularidade e do registo e valorização do património imobiliário da Segurança Social apresenta atrasos e fragilidades que afetam a integralidade e fiabilidade da informação financeira, o que expõe o setor da Segurança Social a riscos de fraude, corrupção e favorecimento.

Desenvolvimento de um sistema de acompanhamento da formação profissional

Apesar das recomendações do Tribunal, continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da Segurança Social e permanece por desenvolver um sistema de acompanhamento da formação profissional que permita integrar e medir o seu impacto na empregabilidade, de forma a promover o alinhamento da oferta formativa com as necessidades de qualificações do mercado de trabalho.





# 10. EDUCAÇÃO E ENSINO SUPERIOR

A área da educação e do ensino superior é uma das que tem maior expressão nos Orçamentos do Estado.

Ao longo dos últimos anos, foram adotadas políticas públicas para melhorar a qualificação dos portugueses, como medidas que, designadamente visaram o combate ao abandono escola, a promoção do sucesso escolar e o aumento do número de alunos a frequentar o ensino superior. Tais medidas são especialmente relevantes para qualificar a população ativa, num contexto demográfico adverso, pelo que importa examinar se, e em que medida, os dinheiros públicos aplicados permitiram alcançar os objetivos definidos.

Na vertente da legalidade da aplicação dos dinheiros públicos permanecem desconformidades, algumas com prejuízo para o erário público, que importa regularizar.

O Tribunal tem alertado para fragilidades identificadas em ações de controlo direccionadas à apreciação de medidas de políticas públicas nas áreas da educação e do ensino superior relacionadas, respetivamente, com contratos de autonomia, manuais escolares, abandono escolar e ensino a distância e com aumento de diplomados e financiamento do ensino superior. As fragilidades respeitam, sobretudo, ao desenho, execução, acompanhamento e controlo das medidas, evidenciando a sua ineficácia ou inviabilizando a respetiva apreciação, destacando-se, entre as principais, as seguintes:

- ✓ Não existem planos estratégicos e operacionais com as medidas e ações previstas, os recursos e custos estimados, as etapas para a execução e avaliação, os resultados e impactos esperados;
- ✓ As medidas não são desenhadas para alcançar as metas definidas e os objetivos não são específicos nem mensuráveis ou não têm utilidade, oportunidade e pertinência. Os conceitos não estão densificados nem consolidados e não existem indicadores, ou não são explícitos nem uniformes;
- ✓ Os sistemas de gestão e controlo são ineficazes por não fornecerem, em tempo útil, informação exata, fíavel e essencial sobre a execução das medidas e por não existir um acompanhamento e controlo sistemático a abranger todos os apoios e compromissos;
- ✓ A programação orçamental não apresenta o detalhe devido e as dotações nem sempre são suficientes, comprometendo o princípio da transparência e o processo orçamental.



Incrementar a eficácia da gestão, a boa aplicação dos dinheiros públicos e a sustentabilidade das finanças públicas

Estas fragilidades são recorrentes e transversais à generalidade das medidas, pelo que refletem fatores de risco que podem atingir a maioria das políticas públicas a executar com dinheiros nacionais e europeus. Atenta a urgência na ação, designadamente com vista à execução, em tempo, do PRR, espera-se que o alerta para tais fragilidades e para a necessidade da respetiva correção seja um contributo para mitigar os riscos e melhorar o desenho e o acompanhamento e controlo das políticas públicas, incrementando, do mesmo modo, a eficácia da gestão, a boa aplicação dos dinheiros públicos e a sustentabilidade das finanças públicas.

Em relatórios de ações de controlo na área do ensino superior direcionadas ao financiamento, ao regime de dedicação exclusiva e aos suplementos remuneratórios, o Tribunal identificou o não cumprimento de quadros legais e a vigência de regimes jurídicos desatualizados que potenciam desconformidades na sua aplicação, a suscitar a necessidade da respetiva alteração ou revisão, conforme recomendado ao Ministro da Tutela, designadamente:

Cumprir ou promover a alteração da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior

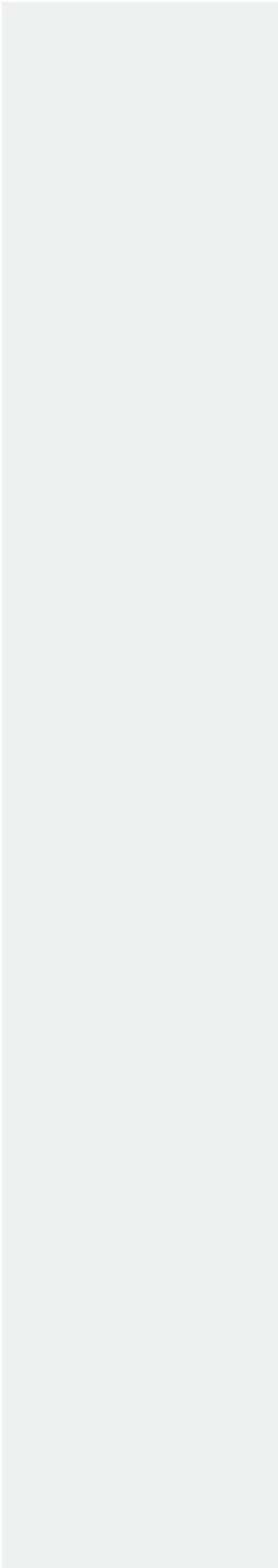
- ✓ Desde 2016 que o financiamento das Instituições de Ensino Superior (IES) assenta em Contratos de Legislatura, celebrados com o Governo, e não na fórmula prevista na Lei de Bases de Financiamento (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto), sendo que: i) os Contratos, dependentes da vigência do Governo, não garantem, além da legislatura, a estabilidade e a previsibilidade do financiamento relevantes para a gestão autónoma e estratégica das IES; ii) o entendimento de que a Lei está desadequada não deve conduzir a soluções diversas sem promoção da

Rever os regimes de dedicação exclusiva e de suplementos remuneratórios de titulares de cargos de gestão

sua alteração. Assim, o Tribunal recomendou o cumprimento da Lei ou as diligências necessárias à sua alteração.

Com a dissolução da Assembleia da República e a marcação de eleições foi posto um termo antecipado ao XXII Governo Constitucional. Consequentemente, o Contrato de Legislatura para 2020-2023 cessa com a posse do XXIII Governo Constitucional e o financiamento é colocado em crise, o que confere toda a pertinência à recomendação que, contudo, ainda não foi acolhida.

- ✓ O regime de dedicação exclusiva contido nos estatutos profissionais dos docentes das IES tem sido aperfeiçoado, mas têm subsistido dúvidas a evidenciar a necessidade de as exceções legalmente previstas serem mais precisas. Acresce que as normas para aferir o cumprimento do regime estão estabelecidas no Decreto-Lei n.º 1/83, de 3 de janeiro, que vigora há cerca de 40 anos e carece de ser atualizado (e.g. prova dos rendimentos auferidos através de declaração do imposto complementar abolido há 30 anos). Nesse sentido, o Tribunal recomendou que se diligenciasse pela introdução das melhorias necessárias no regime de dedicação exclusiva e nas normas para aferir o seu cumprimento, até ao momento, sem sucesso.
- ✓ O regime de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão nas IES (Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro), com mais de 30 anos, está desatualizado face à profunda evolução das IES e não se coaduna com normativos do Regime Jurídico das



IES (RJIES - Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro) ao que acresce não ter sido fixado, por decreto-lei, o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, como previsto no artigo 107.º do RJIES. Este quadro legal tem gerado desconformidades na aplicação do regime de suplementos (e.g. equiparação de cargos de gestão de unidades orgânicas aos de unidades de ensino com a atribuição de suplementos por valor superior, ou não previstos legalmente), pelo que o Tribunal recomendou que se providenciasse pela fixação do regime remuneratório em cumprimento do artigo 107.º do RJIES ou, entretanto, pela revisão do regime de suplementos.

Contudo, até ao momento, apenas se registou a alteração ao regime de suplementos operada pelo Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril, que veio consagrar uma norma transitória para afastar as questões de legalidade, desde a data da tomada de posse dos titulares até abril de 2021, mas não afastou a necessidade de ser adequado à luz do RJIES nem implica a legalidade da atribuição de novos suplementos a examinar à luz do regime não transitório.





# 11. ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A transferência de competências para as Autarquias locais é um processo que assume o maior relevo, com implicações em vários domínios, comportando diversos riscos.

Um dos fatores essenciais para o sucesso deste processo, como em todos os processos de reforma, passa pela avaliação contínua da forma como tem vindo a ser implementada e integração dos resultados dessa avaliação nas opções políticas que vierem a ser tomadas a este propósito.

Este processo ocorre num cenário em que o conjunto dos Municípios mostra uma evolução favorável da sua situação financeira, persistindo, contudo, alguns riscos ao nível do endividamento, sendo certo que o seu empenho no combate aos efeitos da COVID 19 colocou pressão nas contas e expôs diferenças substanciais na sua capacidade de resposta.

Dificuldades em encontrar informação essencial ao acompanhamento do processo de transferência de competências para as Autarquias Locais

Tendo por base a ordem jurídica em vigor, a implementação deste processo, inserido no Programa Nacional de Reformas e que pressupõe um novo enquadramento financeiro e de competências para as Autarquias Locais, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, tem sido faseada e tem vindo a ser desenvolvida de forma mais intensa ao longo dos últimos três anos.

O Tribunal de Contas confrontou-se com dificuldades na obtenção de informação essencial para a avaliação deste processo, nomeadamente quanto:

- ✓ à quantificação dos recursos utilizados no exercício das competências a transferir e à fundamentação dos meios que as acompanham;
- ✓ à definição de metas de eficácia, de eficiência e de qualidade;
- ✓ aos critérios utilizados na aferição do cumprimento dos requisitos legais, nomeadamente o não aumento da despesa pública global;
- ✓ aos custos e indicadores de qualidade alcançados nas competências centralizadas versus descentralizadas;
- ✓ montantes inscritos e executados por cada programa sectorial.

Só a disponibilização de informação adequada permite assegurar a transparência do processo, a sua avaliação e a monitorização por parte das entidades competentes, assim evitando a discricionariedade e permitindo a fundamentação das necessárias opções políticas das entidades legitimadas para tal.

Riscos inerentes à sustentabilidade financeira dos Municípios agravados pela pandemia da COVID-19

Risco de sobreposição ou concorrência de competências com impacto financeiro

Por outro lado, cumpre salientar que a atuação das autarquias locais no âmbito do combate à pandemia que se vem vivendo é de grande relevância. Porém, não se pode deixar de assinalar que a dimensão das medidas tomadas foi diferenciada de município para município, sobretudo em função da respetiva capacidade financeira. Assim, afigura-se de ponderar a reavaliação dos critérios de repartição de recursos, tendo em conta a extensão e a intensidade das carências, bem como a debilidade financeira de alguns municípios, particularmente os do interior do país.

Embora os Municípios, no seu conjunto, revelem uma tendência de melhoria da sua situação financeira, persistem casos graves de endividamento e de necessidades de ajustamento, que devem merecer a maior atenção das entidades públicas envolvidas, e um cuidado acrescido com a qualidade da gestão municipal e a fiabilidade das contas.

# NOTA FINAL

O Tribunal de Contas emite, ao longo de cada ano, mais de 300 recomendações, em resultado da sua atividade de fiscalização, controlo e auditoria. Assim, o presente Contributo não esgota todos os aspetos a melhorar na gestão pública, nem todas as matérias e domínios que carecem de uma atuação de desenvolvimento e aperfeiçoamento.

No presente documento são salientadas áreas onde as atuações da Assembleia da República e do Governo se afiguram de maior relevo.

Acresce que existem outros órgãos e entidades, que fazem parte do sistema nacional de controlo, em especial os órgãos de controlo interno, que muito contribuem, também, para a boa gestão pública.

Em linha com o estabelecido no artigo 11.º da LOPTC e no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 166/1998, de 25 de junho, que institui o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, consideramos que a gestão pública beneficiaria significativamente com o aprofundamento da troca de informação e da cooperação entre os órgãos de controlo interno e o Tribunal de Contas.

Para além do controlo externo e independente a cargo do Tribunal de Contas, o desempenho público não pode prescindir de um sistema de controlo interno integrado e forte, com grau de autonomia elevado, que permita assegurar o cumprimento e a efetivação das políticas públicas de forma eficaz e transparente.

O Tribunal mantém também uma estreita cooperação com o Tribunal de Contas Europeu no que respeita aos recursos públicos europeus.

Este Contributo visa fornecer à Assembleia da República e ao Governo, no início desta nova Legislatura, um instrumento de apoio no sentido da boa governação dos recursos públicos, assim constituindo um passo para o Tribunal de Contas *promover a prestação de contas, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas.*



# ANEXO – Fontes

Os temas versados no presente Contributo resultam, no essencial, dos seguintes pareceres, relatórios e decisões do Tribunal de Contas:

## **ENQUADRAMENTO FINANCEIRO E ORÇAMENTAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

---

Pareceres sobre a Conta Geral do Estado – 2016 a 2020

Relatório de Auditoria 13/2016 - 2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP – Relatório intercalar I

Relatório de Auditoria 6/2017 - 2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP – Relatório intercalar II

Relatório de Auditoria 22/2017 - 2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e consolidação de contas (CGE) – Relatório intercalar III

Relatório de Auditoria 23/2017 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da Entidade Contabilística Estado – Relatório intercalar IV

Relatório de Auditoria 8/2018 - 2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE – Relatório Intercalar V

Relatório de Auditoria 13/2019 - 2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE – Relatório Intercalar VI

Relatório de Auditoria 25/2019 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019 – Relatório Intercalar VII

Relatório de Auditoria 11/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

Relatório 14/2021 - 2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO e do SNC-AP – seguimento de recomendações

Relatório de Auditoria 16/2021 – 2.ª Secção: Eficácia operacional dos controlos internos do S3CP direcionados à fiabilidade da informação submetida (2018-2020) – entidades da Administração Central e da Segurança Social

Resolução n.º 2/2021, de 24 de dezembro, do Plenário Geral do Tribunal de Contas

## **FUNÇÕES ECONÓMICAS**

---

Relatório de Auditoria 10/2018 – 2.ª Secção: Reprivatização e Recompra da TAP

Relatório de Auditoria 01/2020 – 2.ª Secção: Operacionalidade de Infraestruturas e Transportes

Relatório de Auditoria 02/2020 – 2.ª Secção: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil

Relatório de Auditoria 12/2020 – 2.ª Secção: Prevenção da Resolução Bancária em Portugal

Relatório de Auditoria 07/2021 – 2.ª Secção: Financiamento Público do Novo Banco

Relatório de Auditoria 13/2021 – 2.ª Secção: Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 – Parte II – 5.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2020 – Parte II – 6. Avaliação das Medidas de Reação à Pandemia na Área Económica

## **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

---

Parecer sobre a Conta Geral do Estado – 2020

Relatório n.º 25/2017-2ª Secção: Fundos Ambientais. Fundo Português de Carbono, Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos e Fundo de Intervenção Ambiental

Relatório n.º 3/2018-2.ª Secção: Auditoria sobre Eficiência Energética em Edifícios Públicos

Relatório n.º 17/2018-2.ª Secção: Auditoria às Áreas Marinhas Protegidas

Relatório n.º 12/2019-2.ª Secção: Auditoria ao Programa Operacional Mar 2020

Relatório n.º 19/2019- 2.ª Secção: Auditoria ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação

Relatório n.º 20/2019-2.ª Secção: Auditoria ao Fundo REVITA

Relatório n.º 7/2020-2.ª Secção: Auditoria às Compras Públicas Ecológicas

Relatório n.º 8/2020-2.ª Secção: Auditoria à qualidade do ar

Relatório n.º 8/2021-2.ª Secção: Auditoria às Medidas Agroambientais

## **UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS**

---

Relatório n.º 2/2017-2.ª S: Apoios à luta contra o Nemátodo da madeira do pinheiro

Relatório n.º 20/2017-2.ª Secção: Auditoria aos apoios à investigação e à inovação

Relatório n.º 5/2018-2.ª Secção: Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego – Iniciativa Emprego Jovem

Relatório n.º 16/2018-2.ª Secção: Auditoria aos sistemas de incentivos do Portugal 2020 – modelo de recuperação de dívidas

Relatório n.º 12/2019-2.ª Secção: Auditoria ao Programa Operacional Mar 2020

Relatório n.º 8/2021-2.ª Secção: Auditoria às Medidas Agroambientais

Relatório n.º 12/2021-2.ª Secção: Auditoria ao Portugal 2020

## **CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

---

Relatório de Atividades do Tribunal de Contas, de 2020

Relatório de auditoria n.º 2/2020 – 1.ª Secção

Relatórios OAC n.ºs 3/2020, 6/2020 e 4/2021

Relatório OAC n.º 1/21-PG

## **SEGURANÇA NACIONAL**

---

Relatório n.º 20/2019- 2.ª Secção: Auditoria ao Fundo REVITA

Relatório n.º 4/2021, da 2.ª Secção: Auditoria ao DECIR (Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais)

## **SAÚDE**

---

Relatório n.º 8/2015, da 2.ª Secção: Auditoria de seguimento às recomendações formuladas no Relatório da auditoria orientada à consolidação de contas e análise à situação económico-financeira do SNS – 2011

Relatório n.º 11/2016, da 2.ª secção: Auditoria de Seguimento de Recomendações Formuladas no Relatório de Auditoria ao Desempenho de Unidades Funcionais de Cuidados de Saúde Primários

Relatório n.º 27/2017, da 2.ª Secção: Auditoria à Conta Consolidada do Ministério da Saúde – Exercícios de 2015 e 2016

Relatório n.º 20/2018, da 2.ª Secção: Auditoria à Conta Consolidada do Ministério da Saúde - exercício de 2017

Relatórios n.º 15/2017 e 5/2020-OAC, da 2.ª Secção: tempos de espera e recuperação da atividade não realizada durante a pandemia de COVID-19

Relatórios n.º 24/2019 e 5/2021-OAC, da 2.ª Secção: Auditoria de resultados à execução do contrato de gestão do Hospital de Vila Franca de Xira em PPP. Auditoria

ao Value for Money obtido pelo Estado e Relatório Síntese - Parcerias Público-Privadas hospitalares no SNS

Relatórios n.º 30/2013, 8/2015, 27/2017 e 20/2018, da 2.ª Secção: Auditorias à Conta Consolidada do Ministério da Saúde

## **TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL**

---

Relatório n.º 8/2019, da 2.ª Secção: Auditoria às prestações por morte do sistema previdencial

Relatório n.º 26/2019, da 2.ª Secção: Auditoria à gestão do património da Segurança Social - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Relatório n.º 15/2020, da 2.ª Secção: Auditoria ao Instituto de Informática, I.P. - Segurança Social

Relatório n.º 15/2021, da 2.ª Secção: Auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR

## **EDUCAÇÃO E ENSINO SUPERIOR**

---

Relatório Panorâmico OAC n.º 07/2021-2.ª Secção – “Demografia e Educação: apesar do aumento da qualificação da população, as medidas de políticas públicas de educação contêm fragilidades que importa minimizar, especialmente num contexto demográfico adverso”.

Agrega os Relatórios de Auditoria seguintes:

- ✓ Relatório de Auditoria n.º 9/2019- 2.ª Secção – “Contratos de autonomia entre o Ministério da Educação e as escolas: com 60% dos objetivos não cumpridos e um sistema de controlo ineficaz é um instrumento que urge reformular”
- ✓ Relatório OAC n.º 06/2021-2.ª Secção – “Acompanhamento de recomendações: Relatório n.º 9/2019-2.ª S”
- ✓ Relatório de Auditoria n.º 15/2019-2.ª Secção – “Medida “Gratuidade dos

manuais escolares”: no ano escolar 2018/2019 os alunos receberam os manuais escolares, mas a Medida foi suborçamentada e a fraca reutilização de manuais ameaça a sua sustentabilidade”

- ✓ Relatório de Auditoria n.º 6/2021-2.ª Secção – “Seguimento das recomendações da auditoria à Medida “Gratuidade dos manuais escolares”: a Medida foi aperfeiçoada, mas permanece a suborçamentação e a sustentabilidade está comprometida pela suspensão da reutilização de manuais em consequência da pandemia”
- ✓ Relatório de Auditoria n.º 6/2020-2.ª Secção – “Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019”
- ✓ Relatório de Auditoria n.º 10/2020-2.ª Secção – “Abandono Escolar Precoce: registam-se francos progressos na redução do abandono, mas é necessário conhecer a sua real dimensão para melhor o combater”
- ✓ Relatório de Auditoria n.º 17/2020-2.ª Secção – “Meta de 40% de diplomados com 30-34 anos em 2020”
- ✓ Relatório de Auditoria n.º 9/2021-2.ª Secção – “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”
- ✓ Relatório OAC n.º 2/2020-2.ª Secção – “Sistema de controlo do regime de dedicação exclusiva de docentes pelas Instituições de Ensino Superior: necessita de aperfeiçoamento”
- ✓ Relatório de Auditoria n.º 6/2020-2.ª Secção – “Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019”
- ✓ Relatório de auditoria n.º 2/2021-2.ª Secção – “Suplementos Remuneratórios nas Instituições de Ensino Superior”, bem como os subsequentes Relatórios de apuramento de responsabilidades financeiras

## **ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

---

Relatório de Auditoria n.º 1/2019 – 2.ª Secção – “Auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios e respetivos Planos Operacionais Municipais – Município de Pombal”

Relatório de Auditoria n.º 16/2019 – 2.ª Secção – “Auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios e respetivos Planos Operacionais Municipais – Município de Águeda”

Relatório de Auditoria n.º 23/2019 – 2.ª Secção – “Auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios e respetivos Planos Operacionais Municipais – Relatório Global”

Relatório de Auditoria n.º 14/2019 – 2.ª Secção – “Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros – Município de Bragança”

Relatório de Auditoria n.º 18/2019 – 2.ª Secção – “Auditoria ao financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros – Município de Odemira”

Relatório OAC n.º 7/2020 – 2.ª Secção – Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente”

Relatório OAC n.º 8/2021 – 2.ª Secção – “Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente”

Relatório de Auditoria n.º 1/2022 – 2.ª Secção – “Auditoria à execução de planos de ajustamento financeiro de Autarquias Locais – Município do Fundão”







