



RELATÓRIO  
DE ATIVIDADES  
E CONTAS

2021



2021

RELATÓRIO  
DE ATIVIDADES  
E CONTAS



TRIBUNAL DE  
CONTAS



## FICHA TÉCNICA

### DIREÇÃO

JOSÉ F. F. TAVARES, PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

### COORDENAÇÃO GERAL

FERNANDO OLIVEIRA SILVA, DIRETOR-GERAL

### COORDENAÇÃO EXECUTIVA

CONCEIÇÃO VENTURA, SUBDIRETORA-GERAL

CONCEIÇÃO POIARES, AUDITORA-COORDENADORA

### EQUIPA TÉCNICA

ANA PAULA VALENTE

CARLOS AREDE

PAULO ANDREZ

### APOIO ADMINISTRATIVO

LÚCIA ALVES GASPAR

Para informação mais pormenorizada sobre a atividade do Tribunal, consultar em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt):

- [“Informação estatística e indicadores”](#)
- [“Relatório de Atividades da Sede”](#)
- [“Relatório de Atividades da Secção Regional dos Açores”](#)
- [“Relatório de Atividades da Secção Regional da Madeira”](#)



## NOTA DE APRESENTAÇÃO

O relatório de atividades anual do Tribunal de Contas é, por excelência, o instrumento de prestação de contas deste Órgão de Soberania.

Durante a sua preparação, a Instituição apercebe-se do valor acrescentado que significa para o País, mas também se dá conta do que poderia ter feito melhor ou de forma mais eficiente.

É sempre um momento de grande participação de todas as instâncias do Tribunal, de debate e de reflexão sobre o desempenho passado e as expectativas futuras.

Neste relatório estão contidas, de forma sintetizada, mas suficientemente abrangente, os resultados da atividade durante o ano de 2021, que foi, ainda, um ano marcado pela pandemia de Covid-19, com todas as consequências que esta situação trouxe para as finanças públicas, e, bem assim, para as formas de organização do trabalho.

Em 2021, o Tribunal realizou nos prazos legais todas as ações de controlo previstas

na Lei, em especial, os Pareceres sobre as Contas e as decisões sobre os processos submetidos a fiscalização prévia.

Salienta-se também o controlo do montante de mais de 340 mil milhões de euros, a fiscalização prévia de 2.131 atos e contratos, a realização de 54 auditorias e outras ações de controlo, a verificação de 401 contas de organismos públicos e a decisão de 22 processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

Foram ainda validadas 6.772 contas, concluída a análise de 231 denúncias e realizadas 30 auditorias específicas para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

É por isso devida uma palavra de reconhecimento ao Tribunal e aos seus Serviços de Apoio pelo trabalho desenvolvido, na senda do aperfeiçoamento contínuo e da promoção da boa gestão pública.

O Presidente

José F. F. Tavares



# ÍNDICE

1. Introdução.....	9
2. Destaques do Ano.....	9
3. A ATIVIDADE EM 2021.....	22
3.1. CONTROLO FINANCEIRO PRÉVIO.....	22
3.2. AUDITORIAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA.....	30
3.3. CONTROLO FINANCEIRO CONCOMITANTE E SUCESSIVO.....	32
3.4. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO.....	64
3.5. PARTICIPAÇÕES, EXPOSIÇÕES, QUEIXAS E DENÚNCIAS.....	65
3.6. EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.....	66
3.7. RELAÇÕES EXTERNAS E COOPERAÇÃO.....	70
4. RECURSOS UTILIZADOS.....	85
SIGLAS.....	90
ANEXOS.....	93
A1. Conta Consolidada.....	95
A2. Parecer do Auditor Externo.....	99
A3. Relatório de Verificação Externa da Conta consolidada do Grupo Público Tribunal de Contas – exercício de 2021.....	105

## O TRIBUNAL DE CONTAS



### QUEM SOMOS

O Tribunal de Contas é a instituição suprema de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva das finanças públicas, bem como de julgamento dos responsáveis por infrações financeiras.

### O QUE FAZEMOS

Compete ao Tribunal de Contas o controlo da legalidade e da boa gestão dos recursos públicos.

## COMO EXERCEMOS AS NOSSAS COMPETÊNCIAS

O Tribunal de Contas tem poderes de fiscalização e controlo sobre todos os organismos e entidades públicas administrativas e empresariais e também sobre as empresas e outras entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas ou que recebam dinheiros públicos, em que se incluem as verbas provenientes da União Europeia.

Estas competências são exercidas de diferentes formas; em termos genéricos, distinguem-se o controlo prévio, o controlo sucessivo e a efetivação de responsabilidades financeiras, sendo de referir ainda a fiscalização concomitante, isto é, a que incide sobre a atividade financeira desenvolvida antes de concluída a respetiva gerência, em especial sobre despesas resultantes de atos e contratos que não estejam sujeitos a fiscalização prévia.

O Tribunal de Contas abrange toda a ordem jurídica portuguesa, tanto em território nacional como no estrangeiro.

É constituído, na Sede, por três Secções, competindo-lhes:

- 1.<sup>a</sup> Secção – Apreciar e decidir sobre os processos remetidos para fiscalização prévia e exercer a fiscalização concomitante;
- 2.<sup>a</sup> Secção – Exercer o controlo concomitante e sucessivo através da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social e da realização de auditorias e de verificações de contas e efetivar responsabilidades;
- 3.<sup>a</sup> Secção – Efetivar responsabilidades financeiras.

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira funcionam as Secções Regionais do Tribunal, nas quais são exercidas todas as modalidades de controlo, bem como a realização dos julgamentos para efetivação de responsabilidades financeiras.



**OBJETIVOS  
ESTRATÉGICOS 2020-22**

**VALORES**

**VISÃO**

**MISSÃO**

**QUE MISSÃO PROSSEGUIMOS?**

A missão do Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição e da Lei: Fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei (Artigo 214.º da Constituição; Artigo 1.º da LOPTC).

Incumbe ainda ao Tribunal certificar a Conta Geral do Estado, a partir do exercício de 2023 (Artigo 66.º, n.º 6 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto).

Na realização da sua missão, o Tribunal de Contas contribui para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas.

**O QUE QUEREMOS?**

Promover a prestação de contas, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas.

**PRINCÍPIOS QUE NOS NORTEIAM**

Independência, Integridade, Responsabilidade e Transparência.

- 1** Contribuir para a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública
- 2** Contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas
- 3** Contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela sua gestão
- 4** Reforçar o impacto do Tribunal, fortalecendo a qualidade, relevância e eficácia da sua atividade



## PRINCIPAIS RESULTADOS | IMPACTOS

<b>340.838</b> milhões de Euros Montante controlado	<b>831</b> Entidades controladas	<b>2.131</b> Atos e contratos controlados previamente
<b>27</b> Contratos a que foi recusado o visto	<b>1.077</b> Contratos adicionais registados	<b>6.772</b> Contas entradas e validadas
<b>401</b> Contas controladas  111 recomendações	<b>7</b> Pareceres emitidos sobre as contas de 2020 (CGE, CRAA e CRAM, CAR, CPR, CALRAA e CALRAM)  41 ações preparatórias 80 recomendações	<b>1</b> Acompanhamento da execução orçamental  5 recomendações
<b>42</b> Auditorias e VEC  194 recomendações	<b>30</b> Auditorias para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras  26 recomendações	<b>12</b> Outras Ações de Controlo  20 recomendações
<b>26</b> Relatórios de controlo interno analisados	<b>231</b> Participações, exposições, queixas e denúncias concluídos	<b>22</b> Processos de efetivação de responsabilidades financeiras (julgados)
<b>8</b> Auditorias do TCE acompanhadas		

## 1. INTRODUÇÃO

Todos os anos o Tribunal de Contas aprova o seu Relatório de Atividades, após um processo de preparação participado por todas as suas instâncias e serviços de apoio. Este documento é um pilar fundamental da prestação de contas e da apresentação de resultados do Tribunal de Contas aos demais órgãos de soberania e aos cidadãos, conforme estabelece o artigo 43.º da LOPTC. De acordo com o prescrito no artigo 113.º da mesma Lei, encontra-se, em anexo a este relatório, a Conta consolidada, o parecer do Auditor externo e o Relatório de Verificação externa da Conta levada a cabo pelo Tribunal, que contribuem decisivamente para o exercício de responsabilização da Instituição.

Passam a apresentar-se os resultados do Tribunal, o impacto dos mesmos na sociedade, nas finanças públicas e no setor público em geral, dando-se ainda conta dos recursos que utiliza para levar a cabo a sua missão.

## 2. DESTAQUES DO ANO

### MOMENTOS



O Tribunal de Contas foi ouvido, no dia 24 de março, na Comissão do Trabalho e da Segurança Social da Assembleia da República sobre a **AUDITORIA AO LAYOFF SIMPLIFICADO**, um dos cerca de 10 relatórios que já aprovou, em tempo real, sobre os efeitos da pandemia.

## TRIBUNAL DE CONTAS NO FÓRUM GLOBAL DA INTEGRIDADE DA OCDE

O Tribunal de Contas e o Conselho de Prevenção da Corrupção realizaram uma sessão em modelo digital subordinada ao tema "O papel das entidades de prevenção e controlo na promoção da integridade pública, no contexto da Covid-19", integrada no programa do *Forum Global da Integridade da OCDE* que decorreu, em formato virtual, nos dias 22 a 25 de março.



O Tribunal de Contas iniciou a publicação do **BOLETIM TRIMESTRAL SOBRE A VERIFICAÇÃO DE CONTAS**, uma das vertentes da sua ação de controlo que se traduz em verificar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à sua prestação.

Trata-se de uma iniciativa que visa divulgar mais profundamente esta área de atividade do Tribunal.

## CONFERÊNCIA COORGANIZADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL E DA UNIÃO EUROPEIA-FUNDOS EUROPEUS: GESTÃO, CONTROLO E RESPONSABILIDADE



A conferência contou com peritos da sociedade civil, representantes de instituições públicas envolvidas, académicos e membros de ambos os tribunais, e nela foram abordados temas de significativa relevância como são, designadamente, o novo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia, Plano de Recuperação e Resiliência e dois grandes desafios da Europa: Transição Climática e o Futuro Digital.

O Tribunal de Contas foi ouvido, através do seu presidente e do conselheiro relator, na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, no âmbito da **AUDITORIA SOBRE O FINANCIAMENTO PÚBLICO DO NOVO BANCO**



O Presidente e a Conselheira relatora do parecer sobre a Conta Geral do Estado foram ouvidos sobre este na Comissão de Orçamento e Finanças.

**TRIBUNAL DE CONTAS OUVIDO NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA QUANTO AO PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO**

## NOVA SÉRIE DA REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



*A Revista do Tribunal de Contas entrou numa nova etapa, concretizando aquela que é uma sucessão natural e mantendo os níveis de relevância e de rigor já antes alcançados com a Revista em suporte de papel. Constituindo uma 'nova série', inicia-se também a numeração, como já aconteceu aquando da transição do Boletim Trimestral do Tribunal de Contas para a Revista do Tribunal de Contas.*

Trata-se de uma publicação institucional, que se constitui como um espaço de reflexão crítica multidisciplinar, agora disponível para todos.



## CESSAÇÃO DO MANDATO DO DIRETOR-GERAL PAULO NOGUEIRA DA COSTA



## POSSE DO NOVO DIRETOR-GERAL DO TRIBUNAL, JUIZ CONSELHEIRO FERNANDO DE OLIVEIRA SILVA

## O TRIBUNAL LANÇOU UMA RUBRICA CULTURAL: A HISTÓRIA QUE AS CONTAS NOS CONTAM

### A HISTÓRIA QUE AS CONTAS NOS CONTAM



PAINÉIS DE ÓLEO SOBRE TELA DE JAIME MARTINS BARATA  
Localizados na Antiga Sala de Sessões do Tribunal de Contas no edifício da  
Praça do Comércio, inaugurada em 25 de outubro de 1960

O Tribunal de Contas, Instituição cujas origens remontam a 1389, guarda no seu Arquivo Histórico testemunhos do nosso património e da nossa cultura, que se passaram a partilhar com regularidade.

## 35 ANOS DA SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES



A cerimónia dos 35 Anos da Secção Regional dos Açores decorreu no Teatro Micaelense – Centro Cultural e de Congressos, onde foi sublinhado o exercício da nobre missão constitucional da Secção Regional, e do Tribunal, de zelar pela boa aplicação dos dinheiros e valores públicos por parte de todas as entidades sediadas na Região Autónoma dos Açores, percorrendo também a História do Palácio Canto.



### WEBINÁRIO SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS NA ERA DA TRANSIÇÃO DIGITAL

A informação dos cidadãos sobre o destino dado aos dinheiros públicos, o papel da reforma dos sistemas contabilísticos, o processo de prestação de contas ao Tribunal de Contas, o aprofundamento da transição digital e uma visão panorâmica sobre a realidade açoriana nesta área estiveram em foco neste seminário.

O objetivo do Webinar foi compreender a relevância da prestação de contas ao Tribunal de Contas como um ato de responsabilidade.

Foram analisadas todas as fases do processo de prestação de contas, que se encontra em plena transição para o novo regime orçamental e contabilístico - o Sistema de Normalização Contabilístico para a Administração Pública, o SNC-AP, e outros sistemas de normalização contabilística (SNC) e do SNC-ESNL (Entidades do setor não lucrativo) -, assim como as Instruções de prestação de contas e a plataforma eletrónica desenvolvida para o efeito pelo Tribunal.



### FORUM DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM FUNÇÕES JURISDICIONAIS MEMBROS DA INTOSAI (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS)





A reunião da INTOSAI, organização de que o Tribunal de Contas de Portugal é membro do Conselho Diretivo, debateu a forma como a função jurisdicional dos Tribunais de Contas contribui para o combate à fraude e corrupção. As experiências dos diferentes Tribunais de Contas e os novos poderes jurisdicionais foram partilhados, assim como a mais valia da colaboração multilateral no âmbito da luta à fraude e à corrupção.

Este é um dos primeiros eventos pós pandemia COVID-19 a ser realizado ao nível dos Tribunais de Contas de todo o mundo.



Na mesma ocasião realizou-se também a Assembleia-Geral da Organização dos Tribunais de Contas da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, que aprovou por unanimidade uma proposta com o objetivo de tornar a Língua Portuguesa como língua oficial da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI)

**TRIBUNAL REÚNE COM COMISSÃO INDEPENDENTE DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA**, com o objetivo de articularem trabalhos e partilharem informação.



## ENTREGA DOS PARECERES SOBRE AS CONTAS DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E A DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



## ENTREGA DOS PARECERES SOBRE AS CONTAS DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA E DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

### 2021: UM ANO AINDA MARCADO PELA PANDEMIA DE COVID-19

O ano de 2021 foi o segundo ano fortemente afetado por circunstâncias especiais associadas à pandemia de Covid-19.

Em respeito pelo dever de proteção e pelas normas emanadas para contenção da pandemia, grande parte dos trabalhadores do Tribunal e das entidades auditadas permaneceram em regime de teletrabalho e manteve-se em vigor legislação excecional, designadamente em matéria de suspensão de prazos judiciais e administrativos.

Estes fatores continuaram a condicionar o trabalho de fiscalização e controlo. Persistiram as dificuldades na realização dos trabalhos de campo das auditorias e na obtenção de informação e de respostas por parte das entidades auditadas.

As atividades de controlo continuaram a ser realizadas com meios de acesso remoto à informação, quer da residente nos sistemas de informação do Tribunal quer da constante dos sistemas das entidades auditadas, pela interação eletrónica entre as equipas e com as entidades externas (utilização

intensiva de videoconferência) e por um recurso maior a verificações documentais e menor a verificações físicas.

A atividade desenvolvida foi ainda muito influenciada pela pandemia da Covid-19, salientando-se o desenvolvimento de ações de acompanhamento, avaliação e controlo da resposta à crise pandémica e suas consequências, destacando-se as ações mais relevantes desenvolvidas neste contexto:

- **Impacto das medidas COVID 19 na Administração Local do Continente**

A ação visou dar a conhecer as respostas de política pública que foram empreendidas, em Portugal continental, pela administração local no combate aos efeitos provocados pela pandemia COVID-19 e o respetivo impacto financeiro, no período compreendido entre março de 2020 e março de 2021, sinalizando-as e perspetivando-as em termos de controlo financeiro.

A administração local, sobretudo através dos municípios, empreendeu inúmeras medidas no domínio da saúde pública e do apoio socioeconómico. O legislador criou um conjunto de medidas extraordinárias que visaram conferir aos entes locais maior capacidade operativa no combate à pandemia, suspendendo exigências orgânicas ou procedimentais, assim como regras de disciplina creditícia e financeira.

No período em análise, os entes locais celebraram contratos, por ajuste direto e de valor avulzado, para aquisição de bens e serviços, atribuíram apoios financeiros diretamente a empresas, famílias, instituições de cariz social e associações de diversa índole e reconheceram o direito de isenção de tributos próprios a diversos destinatários, entre outras medidas. Estima-se que o valor dessas medidas, em despesa e perda de receita, possa ter superado os 500 M€.

O relatório alerta para os riscos relacionados com a conceção e adoção de medidas de emergência, nomeadamente na área da contratação pública, e formula recomendações sobretudo direcionadas para a necessidade de se produzir informação financeira de maior qualidade e completude para melhor avaliação das ações e do respetivo impacto nas finanças públicas.

- **COVID-19 – Implementação do lay-off “simplificado” durante a pandemia**

A ação 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. Observou-se, ainda, que, os mecanismos de controlo tinham sido aligeirados, com a fiscalização das condições de acesso a ser realizada *a posteriori*.

Constatou-se que 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 do pagamento. Foram validados 79.899 dos pedidos das entidades empregadoras.

Em 30 de junho de 2020, a despesa com o lay-off “simplificado” ascendeu a 629 M€. Acresce que, nessa data, a receita que o Estado deixou de arrecadar resultante das isenções temporárias do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo das entidades empregadoras que aderiram ao lay-off “simplificado”, foi de 258,2 M€.

- **COVID19 - Execução Orçamental, Dívida e Garantias a 30 de setembro de 2020**

O relatório apreciou o reporte das medidas COVID 19 na Síntese de Execução Orçamental, bem como a análise dos efeitos das medidas na dívida direta do Estado e nas responsabilidades contingentes por garantias prestadas.

Apesar das melhorias no reporte (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), subsistiam medidas cujos montantes não estavam autonomizados nos sistemas de reporte das entidades executoras ou não se encontravam integralmente refletidos.

Até 30 de setembro de 2020, a despesa orçamental das medidas COVID 19 ascendia a 2.801 M€ e a dívida direta do Estado totalizava 262.912 M€, mais 4,7% (16.672 M€) face ao final de 2019. O valor acumulado das garantias do Estado era de 20.511 M€, mais 20% face a 2019, refletindo o lançamento de 8 linhas de crédito COVID, com recurso ao sistema nacional de garantia mútua, com uma utilização de 6.953 M€ à data de 30 de setembro.

O Tribunal recomendou ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que promova as condições, designadamente através de instruções às entidades intervenientes, para que – tanto ao nível da administração central como da segurança social – seja possível quantificar o impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da COVID-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada.

- **Ensino a distância e a digitalização das escolas durante a pandemia**

O Ensino a distância (E@D) foi implementado em toda a escolaridade obrigatória. Porém, não estavam reunidas todas as condições para a sua eficácia, havendo alunos e professores com carências em competências digitais, sem computadores e com dificuldades no acesso à Internet e as escolas tinham 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. Porém, a autorização para a aquisição de 386 M€ em meios digitais para as escolas foi tardia, já só no final do ano letivo 2019/20.

Observou-se, ainda, que não existia um plano estratégico para a substituição dos meios digitais adquiridos para as escolas e que não foram implementados procedimentos centralizados de controlo preventivo da duplicação de apoios em meios digitais.

O E@D, como expectável, foi menos favorável aos alunos de contextos familiares mais frágeis e de grupos mais marginalizados, menos capacitados para o trabalho autónomo, com necessidades especiais e em situação de risco, expondo as fragilidades já existentes no sistema e afetando as aprendizagens dos alunos.

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 +”.

O Tribunal recomendou ao Ministro da Educação, 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.

- **Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação**

A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais.

No entanto, não foram determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes do impacto adverso da pandemia.

Por outro lado, a estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente as medidas.

Verificou-se que a informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa nem suficiente. Até 31 de dezembro de 2020, a reação 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.

O Tribunal recomendou ao Governo, através do Ministro das Infraestruturas e Habitação, que promova a articulação das medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação, com a prossecução do interesse público, assegurando que:

- 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 estas atingirem os seus objetivos.
- As medidas integram o respetivo programa orçamental na parte relativa à habitação.
- A informação reportada sobre as medidas é integral, fíável 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).

- **Acompanhamento dos Contratos Abrangidos pelo Regime de Exceção Previsto na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os isentos de Fiscalização Prévia**

Os contratos isentos de fiscalização prévia<sup>1</sup> publicitados no Portal BASE, para o período de 1 de outubro a 31 de dezembro de 2020, representaram apenas 1,3% do número total, mas 68,1% do valor global, atingindo cerca de 172 milhões de euros. Neste período, o Portal Base continha 6.208 contratos, num total de 252.8 milhões de euros.

---

<sup>1</sup> Os contratos isentos de fiscalização prévia (IFP) são os que (do universo “Contratos Covid 19” e “Outros contratos”) apresentam um preço contratual igual ou superior a 750.000€.

Nos contratos isentos de visto observou-se um decréscimo do montante contratualizado do mês de outubro e voltando a subir em novembro e dezembro.

Relativamente ao preço contratual constatou-se que 67,6% respeitam a contratos inferiores a 5.000€ mas que correspondem a 1,8% do montante total contratado, ao passo que, com um preço superior a 1 M€, encontra-se 0,8% dos contratos.

O Tribunal de Contas detetou que permanecem deficiências e insuficiências na publicitação no Portal BASE e na comunicação dos contratos (publicitados no Portal BASE, mas não comunicados ao Tribunal e vice-versa). Também se constatou que nem todos os campos disponíveis no formulário de comunicação do Portal BASE estavam completos ou apropriadamente preenchidos, referindo-se que, além do objeto contratual e do prazo de execução, 82,3% dos contratos não evidenciava o concreto local de execução (indicando apenas “Portugal”). Tais insuficiências e deficiências, também já identificadas nos relatórios anteriores, limitam a melhor e mais fina apreciação dos contratos, pelo que motivaram a formulação reiterada de recomendações dirigidas às entidades adjudicantes no sentido de procederem ao registo completo da informação.

- **COVID-19 – Acompanhamento do programa de apoio aos empresários em nome individual promovido pelo Governo Regional dos Açores**

O Tribunal de Contas examinou o cumprimento das condições de acesso das candidaturas apresentadas ao Programa Açoriano de Apoio aos Empresários em Nome Individual, aprovado pela Resolução do Conselho do Governo n.º 97/2020, de 8 de abril, e 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-19. Concluiu que entre 09-04-2020 e 31-10-2020, as candidaturas aprovadas observaram os requisitos de acesso exigidos, verificando-se, contudo, a ocorrência de situações em que a decisão ficou sujeita a condicionalismos.

Recomendou-se à Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade que implemente procedimentos de controlo adequados, no âmbito de medidas de apoio que venham a ser criadas com o propósito de atenuar os impactos económicos decorrentes da atual crise pandémica, de modo a assegurar que as candidaturas aprovadas respeitem os limites estabelecidos para as medidas europeias existentes para a COVID-19.

### 3. A ATIVIDADE EM 2021

O controlo financeiro exercido pelo Tribunal pode ser prévio, concomitante e sucessivo. Seguidamente, apresenta-se o que se considera mais relevante da atividade desenvolvida para estes tipos de controlo, bem como no que respeita à efetivação de responsabilidades financeiras.

#### 3.1. CONTROLO FINANCEIRO PRÉVIO

No âmbito da fiscalização prévia o Tribunal aprecia a legalidade financeira dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, antes de as mesmas serem realizadas.

##### 6.939 M€ controlados

O valor controlado *a priori* aumentou 28,8% acompanhando o acréscimo do número de processos decididos (16,7%), tendo-se verificado um decréscimo do número de processos entrados no Tribunal (-29,5%).

No ano, a atividade de fiscalização prévia continuou a ser fortemente condicionada pelas opções legislativas tomadas em 2020, na sequência da pandemia de Covid 19, especialmente no que respeita à matéria de sujeição de atos e contratos a fiscalização prévia, a par das alterações (em duas revisões sucessivas) que sobre a mesma matéria foram introduzidas na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC.

Para além do impacto que as opções e alterações legislativas mencionadas tiveram na atividade da fiscalização prévia, esta continuou também a ser significativamente influenciada:

- Pelas dificuldades que as entidades fiscalizadas continuam a revelar na aplicação do regime da contratação pública, quer ao nível da escolha dos procedimentos, quer da aplicação das suas regras e tramitação, tendo em conta, designadamente, as alterações que foram introduzidas nesse regime pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio;
- Pelos regimes de crédito e de endividamento municipal;
- Pela aplicação do Regime da Atividade Empresarial Local (RJAEL) e as suas sucessivas alterações;
- Pela aplicação do Regime Jurídico do Serviço de Transportes de Passageiros (RJSTP - aprovado pela Lei 52/2015, de 9 de junho).



Em 2021, entraram para apreciação do Tribunal 2.634 processos.

**99,96% dos processos de visto foram decididos dentro do prazo legal, tendo um processo sido considerado visado tacitamente nos termos da Lei**

Relativamente aos 3.164 processos passíveis de análise no ano (nos quais se incluem 530 transitados), nem todos foram objeto de fiscalização, nomeadamente por terem sido cancelados (102), devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a visto (500) ou por terem formado visto tácito (1). Este processo representa 0,04% do total de processos concluídos no ano (2.737), e corresponde a 0,07% do montante controlado no mesmo período. Saliente-se que, comparativamente com o ano anterior, o número e o montante financeiro associado aos processos que formaram visto tácito, diminuiu de forma muito significativa, em resultado do acréscimo de organização e eficiência imprimido na atuação do Tribunal de Contas ao nível da fiscalização prévia e das novas regras de sujeição a fiscalização prévia que vigoraram em 2021.

**A intervenção do Tribunal conduziu a que, na sequência dos cancelamentos solicitados pelas entidades adjudicantes e da redução de encargos dos contratos submetidos a fis-**

**calização prévia, não fosse realizada despesa de 42,3 M€ associada a esses processos**

O Tribunal, antes de proferida a decisão final, pode solicitar esclarecimentos ou elementos adicionais, tendo sido devolvidos 2.888 processos para o efeito. Estes pedidos permitiram, num número significativo de casos, suprir as ilegalidades e irregularidades detetadas, conduzindo até, em algumas situações, à redução dos encargos assumidos pelas respetivas entidades (8 M€).

Algumas situações que levaram à referida **redução de encargos** respeitam à realização e financiamento das despesas, a endividamento, a procedimentos de contratação ou a cláusulas contratuais, de que constituem exemplos:

- Inadequação de cabimentos, compromissos, autorizações para assunção de encargos plurianuais e programações financeiras
- Reprogramação dos financiamentos comunitários
- Ultrapassagem de limites de endividamento
- Estabelecimento de garantias ilegais ou desproporcionadas
- Falta de competência para as decisões
- Insuficiência de habilitações
- Ausência de estudos custo/benefício
- Ausência da fundamentação legalmente exigida
- Redução do preço contratual para o adequar ao valor da proposta adjudicada
- Divergências com as peças concursais

- Não identificação do gestor do contrato

Noutras situações, as próprias **entidades fiscalizadas solicitaram o cancelamento dos processos**, invocando a necessidade de reponderar a própria celebração dos contratos ou as respetivas condições, como, por exemplo, em casos de:

- Ausência de autorizações das entidades competentes para o efeito;
- Desrespeito do regime jurídico da contratação pública;
- Inexistência de fundos disponíveis para suportar a totalidade do encargo decorrente do contrato;

- Excesso de endividamento e falta de atualidade da necessidade do contrato de empréstimo ou desrespeito pelas finalidades legais dos mesmos.

**O número de processos com decisão de concessão<sup>2</sup> ou recusa de visto totalizou 2.131, referentes a 392 entidades. (6.939 milhões de euros)**

O maior número de processos, de entidades controladas e de volume financeiro respeitam à Administração Local.

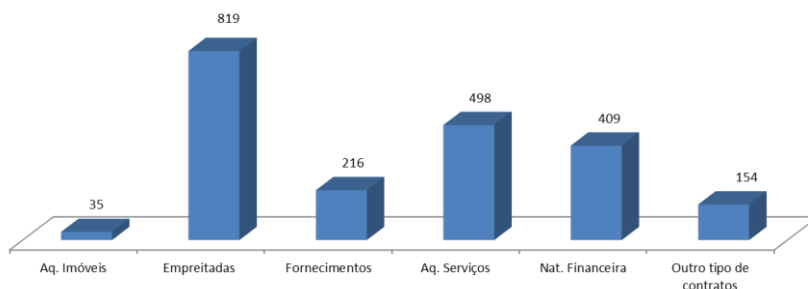
Processos objeto de controlo prévio

Administração Local	Administração Central	Setor Empresarial do Estado e Regional	Administração Regional	Setor Empresarial Local	Fundações, associações e cooperativas
1383 processos	315 processos	273 processos	95 processos	57 processos	8 processos
255 entidades	58 entidades	36 entidades	22 entidades	16 entidades	5 entidades
3 531 M€	834 M€	1 861 €	447 M€	248 M€	18 M€

Os processos respeitam maioritariamente a empreitadas (819), seguidos das aquisições

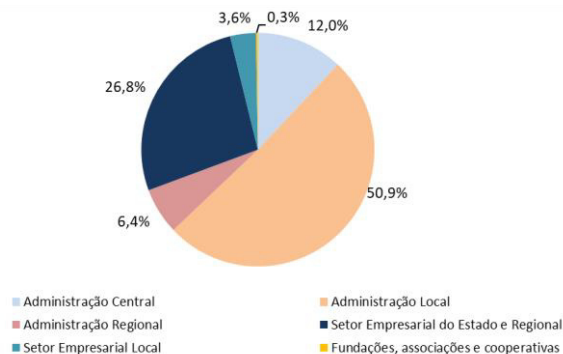
de serviços (498) e dos contratos de natureza financeira (409).

Processos objeto de controlo prévio por espécie



<sup>2</sup> Inclui processos com declaração de conformidade homologada e visados com ou sem recomendações.

% do montante controlado por espécie processual



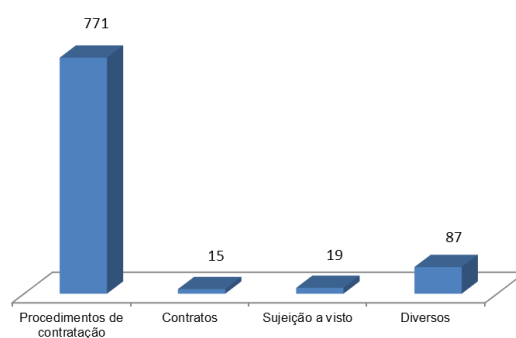
Nos casos em que não haja nulidade, falta de cabimento orçamental ou violação de norma financeira, mas tão só ilegalidade que altere ou seja suscetível de alterar o resultado financeiro, o Tribunal pode, em função das circunstâncias do caso, optar por conceder o visto recomendando às entidades fiscalizadas que supram ou evitem no futuro tais ilegalidades. O Tribunal pode, ainda, em termos gerais, formular recomendações com vista a uma melhoria dos procedimentos legislativos, administrativos ou financeiros.

**Foram visados 2.104 processos. Destes, 31% foram visados com recomendações correspondendo a um volume financeiro de 2.338 M€.**

A maioria das 892 recomendações formuladas continuou a respeitar a ilegalidades praticadas

no âmbito dos procedimentos de contratação (86%), por deficiente aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP). Em 10% classificadas como diversos, incluem-se as advertências formuladas em matéria de remessa e instrução dos processos por via eletrónica, tendo em conta as exigências definidas para esse efeito.

Recomendações formuladas por tipo



## Principais recomendações e advertências

### Escolha

- Fundamentação das decisões de escolha de procedimentos não concorrenciais
- Antecedência adequada no lançamento dos procedimentos
- Respeito pelo disposto no Código dos Contratos Públicos no que respeita à aquisição de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante

### Lançamento

- Respeito das regras da consulta preliminar ao mercado quando essa consulta seja a base da fixação para o preço base do procedimento ou de outros elementos dos procedimentos
- Fundamentação da necessidade de contratar
- Tempestiva fundamentação do preço base, desde logo, na decisão de contratar
- Tempestiva e completa fundamentação da despesa suportada numa avaliação custo/benefício e na motivação concretizada sobre a economia, eficiência e eficácia, sustentada nos respetivos estudos
- Fundamentação, na decisão de contratar, da opção de não contratar por lotes ou da celebração de um contrato misto
- Assegurar o cabimento prévio da despesa aquando da abertura do procedimento
- Desagregação e individualização de projetos e ações aquando da elaboração e consequente aprovação do PPI, abstendo-se de adotar a referência a projetos genéricos que englobem ou possam englobar várias empreitadas
- Correspondência da implementação dos Planos de Gestão de Resíduos de Construção e Demolição e de Segurança e Saúde a artigos específicos no mapa de quantidades de trabalhos
- Obtenção atempada e identificação, nas peças do procedimento, dos pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato
- Respeito pelo regime dos preços anormalmente baixos, designadamente fundamentando a necessidade de fixação desse regime e o concreto critério adotado
- Respeito de regras sobre delegação de competências no júri do procedimento
- Envio simultâneo para publicação dos anúncios no DR e no JOUE
- Correto e completo preenchimento dos anúncios de abertura dos concursos

### Regras

- Maior rigor na elaboração das peças do procedimento no tocante às habilitações

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não utilização, sempre que possível, de escalas binárias nos subfactores de pontuação e graduação das propostas</li> <li>• Adoção de modelos de avaliação mais adequados aos objetivos e que permitam graduar e diferenciar todas as propostas apresentadas</li> <li>• Fundamentação do modelo de avaliação adotado, com expressa justificação dos concretos fatores e subfactores que o integram e respetiva ponderação, demonstrando que com esse modelo se atinge o resultado necessário à melhor satisfação do interesse público</li> <li>• Não inclusão nos modelos de avaliação de pontuações para situações que, a ocorrerem, conduziram à exclusão das propostas em que tal se verificasse</li> <li>• Não consideração, para efeitos de avaliação das propostas, de elementos respeitantes, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes</li> <li>• Não consideração, em sede de avaliação das propostas de dados que dependam, direta ou indiretamente, dos atributos das propostas a apresentar, com exceção dos da proposta a avaliar</li> <li>• Não integração no critério de adjudicação de requisitos relativos à verificação do vínculo contratual da equipa técnica a afetar à execução contratual e/ou à duração desse vínculo</li> <li>• Densificação dos atributos que correspondem a cada um dos patamares de pontuação, abstendo-se de adotar conceitos vagos e indeterminados</li> <li>• Não efetuar referência a marcas e quando, excecionalmente, se revele necessário fazê-lo, observar rigorosamente as exigências legais</li> <li>• Definição de critérios de desempate objetivos e relacionados com os atributos da proposta</li> <li>• Definição dos requisitos mínimos da capacidade técnica dos potenciais candidatos ajustados ao objeto a contratar</li> </ul>
Tramitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitação, em caso de formalidades não essenciais, dos devidos esclarecimentos/elementos com vista ao seu eventual suprimento</li> <li>• Necessidade de uma mais adequada e completa fundamentação nos relatórios de análises das propostas</li> <li>• Integral cumprimento, nos procedimentos de contratação de contratos de empréstimo, à exigência legal de audiência prévia dos concorrentes necessariamente antes da deliberação de adjudicação, em cumprimento do Código do Procedimento Administrativo</li> <li>• Atuações tempestivas relativamente às declarações de inexistência de conflitos de interesses, designadamente por parte dos membros do júri</li> </ul>
Contratos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da minuta do contrato, em simultâneo com a decisão de adjudicação, pelo órgão competente para autorizar a despesa</li> <li>• Análise rigorosa dos textos das minutas apreciando, especialmente nos contratos de empréstimo bancário, a respetiva conformidade com as condições da proposta adjudicada bem como a eventual existência de regras abusivas</li> <li>• Celebração oportuna do contrato</li> </ul>

Sujeição a visto	Respeito pelos prazos de remessa ao Tribunal
Outros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de não arrecadar a receita resultante de contrato de empréstimo sem que, previamente, tenha sido efetuada a inscrição orçamental da mesma</li> <li>• Nos processos aquisitivos de imóveis por parte de autarquias locais a determinação do valor do imóvel deve ser feita previamente e ter por base, pelo menos, duas avaliações realizadas por peritos diferentes (independentes e qualificados para o efeito) e com indicação detalhada dos métodos a que se recorre para o efeito</li> <li>• Respeito pelas regras da Resolução que definiu o regime da remessa e instrução dos processos para fiscalização prévia por meios eletrónicos</li> </ul>

O Tribunal pode **recusar o visto** com fundamento na desconformidade com a lei aplicável que implique nulidade, encargos sem cabimento orçamental, violação direta de normas financeiras ou ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro.

Foi recusado o visto a 27 processos (1,3%), com um volume financeiro de 103 M€, representando 1,5 % do montante controlado

**Ilegalidades detetadas** (que fundamentaram a recusa de visto):

Financiamento das despesas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebração de contrato sem existência de compromisso válido e sequencial</li> <li>• Ausência de autorização necessária para a assunção de encargos plurianuais decorrentes da outorga do contrato</li> </ul>
Endividamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação de empréstimos com incumprimentos, designadamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por as propostas apresentadas não serem suscetíveis de comparação entre si, em desrespeito do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)</li> <li>- Com desrespeito das condições e regras estabelecidas para as despesas públicas derivadas do financiamento pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e contrapartida nacional no quadro do Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbanas -IFRRU - 2020</li> <li>- Com cláusulas ilegais e contrárias à própria proposta adjudicada, designadamente quanto às regras de reembolso (início da amortização), de mora (capitalização de juros), vencimento antecipado e pagamento de outras despesas</li> <li>- Com cláusula ilegal relativa a “comissão de imobilização”</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para financiamento de projetos de investimento já realizados e pagos e a consolidar dívida de curto prazo bens, contrariando o disposto no RFALEI</li> <li>• Ausência de autorização da Assembleia Municipal para o contrato celebrado, o qual, face ao seu clausulado, configura um contrato de abertura de crédito</li> <li>• Contratação de empréstimo por autarquia local para financiar investimentos que se inserem na área de intervenção das respetivas empresas municipais e em que 49% do capital social pertence a parceiros privados</li> <li>• Não demonstração de que o empréstimo se destina a substituir dívida já existente e que se destina a investimento em desrespeito do RFALEI</li> <li>• Contratos de abertura de crédito, com invocação do regime excepcional de financiamento de resgate de concessão sem que o concessionário tenha aceite esse valor</li> </ul>
Escolha dos procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Prorrogação” do prazo do contrato para a prestação de serviços por um novo período temporal sem que tal estivesse contratualmente previsto</li> <li>• Realização de ajuste direto com fundamento na inexistência de concorrência por motivos técnicos, sem que tal se verifique</li> <li>• Realização de concurso público sem publicitação de anúncio de abertura no JOUE, sendo tal exigível face ao valor do Acordo Quadro a outorgar</li> </ul>
Regras dos procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigências, em concurso limitado de pré-qualificação, relativas à preparação técnica e experiência curricular dos membros da equipa a afetar à execução do contrato logo na fase de qualificação, consubstanciando uma restrição ilegítima da concorrência</li> <li>• Lançamento de concurso para empreitada de obras públicas sem apresentação de projeto de execução e não configurando tais trabalhos “prestações de manifesta simplicidade”.</li> </ul>
Requisitos de contratação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição de régie cooperativa exclusivamente integrada na sua constituição por autarquias locais, sem participação de qualquer cooperativa ou de “utentes dos bens e serviços produzidos”, desrespeitando o Código Cooperativo de 2015 e o Decreto-lei n.º 31/84</li> <li>• O estudo de viabilidade económico financeira elaborado para a constituição de régie cooperativa não preenche os requisitos mínimos para permitir uma tomada de decisão dos órgãos deliberativos sustentada numa efetiva viabilidade económico-financeira e racionalidade económica</li> </ul>

#### Tramitação dos procedimentos

- Exclusão de proposta, por razões tidas por supríveis, sem que tenham sido solicitados os esclarecimentos do concorrente
- Não exclusão da proposta (adjudicada) por desconforme com o convite à sua apresentação

#### Interpostos 5 recursos ordinários e proferidas 4 decisões

Das decisões finais de recusa de visto, bem como dos emolumentos fixados pelo Tribunal, quer na Sede, quer nas Secções Regionais,

podem ser interpostos recursos para o plenário da 1.<sup>a</sup> Secção.

Foram interpostos 5 recursos ordinários e proferidos 4 acórdãos e decisões, nos quais foi dada razão aos recorrentes num processo e mantida a decisão inicial em 3.

### 3.2. AUDITORIAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

O Tribunal pode ordenar a realização de auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia, as quais visam, designadamente, a comunicação ao Ministério Público das infrações financeiras identificadas nos processos de visto.

Durante o ano de 2021 foram concluídas 9 **auditorias para apuramento de responsabilidades financeiras** (5 na Sede, 2 na SRA e 2 na SRM) com um montante financeiro controlado de 21 M€.

Destacam-se as seguintes auditorias e recomendações:

**Escritura pública de dação em cumprimento celebrada pelo Município de Guimarães – Relatório 4/2020 – ARF – 1.<sup>a</sup> Secção**

Em sessão diária de visto de 28.10.2020, o Tribunal considerou inútil a apreciação desta escritura, em sede de fiscalização prévia, uma vez que já se tinham produzido os seus efeitos.

Com a outorga da escritura pública, de valor superior a 950.000,00 €, operou-se a transmissão imediata para a esfera jurídica do Município, da propriedade de um imóvel como contrapartida do pagamento das taxas municipais que viessem a ser liquidadas nos dez anos subsequentes à data da celebração da escritura, no processo de licenciamento de uma operação de loteamento em que uma empresa era parte interessada.



### **Recomendou-se ao Município de Guimarães:**

O cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas, observando, designadamente o disposto no artigo 46.º, da LOPTC, bem como à não produção de efeitos sem aquela pronúncia do Tribunal de Contas (artigo 45.º, da LOPTC).

### **Aquisição de prédios rústicos no Bairro de Santa Rita – Pagamentos pelo Município da Praia da Vitória antes do visto do Tribunal de Contas Relatório 1/2021 - SRA**

A auditoria foi direcionada para o apuramento das responsabilidades financeiras decorrentes da realização de pagamentos, em execução do contrato de compra e venda imóveis, celebrado pelo Município da Praia da Vitória, no montante de 4 M€, sem que o mesmo tenha sido visado. Verificou-se que o Município efetuou pagamentos, no montante de 2,2 M€, antes do visto do Tribunal de Contas, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC

### **Recomendou-se ao Município da Praia da Vitória que:**

Submeta à fiscalização prévia do Tribunal de Contas as minutas dos contratos a ela sujei-

tos, que se destinem a produzir feitos financeiros no ato da sua celebração [artigo 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC]

Não efetue pagamentos em execução de contratos sujeitos a fiscalização prévia sem que tenha sido proferida a decisão do Tribunal de Contas [artigo 45.º, n.ºs 1, 2 e 3 da LOPTC].

### **Aquisição da parcela de terreno onde foi construída a Zona Lúdica do Penedo do Sono pela Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A. (incluindo áreas adjacentes) – Relatório 8/2021 - SRM**

A auditoria visou a apreciação da legalidade e regularidade da despesa emergente de um processo de contencioso indemnizatório, envolvendo (i) uma indemnização a uma empresa privada (Pico de Baixo e Penedo – Investimentos Imobiliários, Lda.) no valor de 4,9 M€ e (ii) a aquisição a essa empresa de parte de um prédio localizado na zona do Penedo do Sono, pelo valor de 0,8 M€.

A auditoria concluiu que a despesa pública assim assumida e autorizada era e é permitida pela lei administrativa substantiva, pela lei civil substantiva e pela lei processual, inexistindo infração financeira na referida transação, homologada por sentença transitada em julgado, pois que a transação e a sentença homologatória não violaram qualquer norma jurídica em matéria de assunção e realização de despesas públicas.

Recomendou-se à **Secretaria Regional das Finanças**, à **Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas** e à **Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo**, que:

Fundamentem pormenorizadamente quaisquer acordos de natureza patrimonial e ou financeira negociados com particulares em situações de litígio, exteriorizando essa fundamentação nas próprias decisões administrativas (por exemplo, em resoluções governa-

mentais, portarias, em decisões de Direito administrativo de empresas públicas e em outros atos de administração pública), através da exposição, sucinta mas suficiente, de todos os critérios quantitativos e qualitativos adotados, bem como de todas as ponderações feitas, por forma a que a boa administração do interesse público financeiro fique transparentemente documentada nesses decisões e seja facilmente fiscalizável.

### 3.3. CONTROLO FINANCEIRO CONCOMITANTE E SUCESSIVO

Esta forma de controlo foi exercida pelo Tribunal através da emissão de Pareceres, designadamente sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Segurança Social, e sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores (CRAA) e da Madeira (CRAM) (3 pareceres) e da realização de ações de acompanhamento da execução orçamental (1), de auditorias e pareceres (AR, PR, ALRAA, ALRAM) (30), de verificações externas de contas (9), de verificações internas de contas (401), de auditorias de apuramento de responsabilidades financeiras de controlo sucessivo (21), bem como de outras ações de controlo (12).

#### CONTROLO CONCOMITANTE

O controlo é exercido pelo Tribunal através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos atos que impliquem despesas de pessoal, aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, à execução de contratos visados e da realização de auditorias à atividade financeira antes de encerrada a respetiva gerência.

No que respeita aos **contratos** que não devem ser remetidos a visto, destacam-se os que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, **titulem a execução de trabalhos complementares** (anteriormente designados trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões), que são obrigatoriamente remetidos ao Tribunal no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução. Relativamente a estes contratos o Tribunal procede a uma análise apro-

fundada da justificação e legalidade dos trabalhos adicionais, bem como à identificação de eventuais responsabilidades financeiras com a consequente comunicação ao Ministério Público, podendo seleccionar parte deles para a realização de auditorias.

Foram **registados no Tribunal**, para conhecimento, **1.077 contratos**, o que representa um **acréscimo de 32,8%** relativamente ao ano transato (811).

O valor global desses contratos adicionais ascendeu a 100 milhões de euros com um acréscimo de 67,6% relativamente ao ano anterior.

**Foram concluídas 3 auditorias**, todas na Secção Regional da Madeira, com um montante financeiro controlado de 10,5 milhões de euros.

#### **Destaca-se a seguinte auditoria e recomendações**

##### **Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de São Vicente despesas de pessoal, de contratação pública e de iluminação pública – Relatório 10/2021 - SRM**

A auditoria apreciou a legalidade e a regularidade das despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto no âmbito da contratação pública e de pessoal, realizadas pela Câmara Municipal de São Vicente, entre janeiro de 2019 e abril de 2020, e a legalidade e

a regularidade das receitas e despesas associadas à IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios, entre janeiro de 2016 e junho de 2020.

Nesse âmbito o Tribunal concluiu que

- A Câmara Municipal de São Vicente assegurou a adequada organização dos processos individuais, o correto processamento de abonos e de descontos obrigatórios, a elaboração, aprovação e divulgação dos correlativos mapas e observou a disciplina normativa aplicável às situações de mobilidade interna e intercarreiras e aos pedidos de acumulação de funções.
- Os procedimentos pré-contratuais de aquisições de bens e serviços examinados evidenciaram o cumprimento das disposições legais aplicáveis à formação dos contratos públicos, com exceção de situações pontuais.
- A omissão de registo na contabilidade patrimonial municipal, nos anos de 2016, 2017 e 2018, das dívidas da Iluminação Pública e das receitas dos direitos de passagem contraria os princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo), da prudência, da materialidade e da não compensação, o que dificulta a obtenção “(...) de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental da entidade”.

**Recomendou-se ao Município de São Vicente que:**

Acautele o registo integral e atempado de todos os direitos e obrigações com o fim de obter “(...) uma imagem verdadeira e adequada da execução orçamental da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa” do Município, nos termos consignados no n.º 2 do art.º 62.º da LEO devendo, para o efeito, ser especialmente observados:

- Os princípios orçamentais da universalidade e da não compensação e os princípios gerais de receita e de despesa consagrados nos artigos 9.º, n.º 2 e 15.º, n.ºs 1 e 3 e 52.º, n.º 1, alíneas. a), b) e c) e n.º 3, alíneas. a), b) e c) e n.º 4 da LEO
- As normas de contabilidade pública integradas no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, concretamente o subponto 53 do Ponto 2 - Fiabilidade das Características Qualitativas e o subponto 8 do Ponto 4 – Finalidade das demonstrações financeiras da NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras.

A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que entrou em vigor em 20 de junho de 2021, aprovou medidas especiais de contratação pública e aprovou um regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais com vista a dinamizar o relançamento da economia. Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, os contratos ce-

lebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública previstas na referida lei que sejam de valor inferior a € 750.000,001 devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração e acompanhados do respetivo processo administrativo, sendo esta remessa condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito.

O Tribunal procedeu ao **acompanhamento da contratação pública abrangida pelas medidas especiais previstas na Lei n.º 30/2021**. No quadro desse acompanhamento, o Tribunal considerou 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 Tribunal de Justiça da União Europeia de que os princípios dos tratados europeus também se aplicam a contratos abaixo dos limiares para aplicação das diretivas europeias de contratação pública, não estando também em linha com as boas práticas nem com as recomendações internacionais em matéria de contratos públicos. O risco acrescido ligado ao desrespeito por princípios fundamentais contrasta com a reduzida utilização do regime e a conseqüente falta de impacto para a consecução dos objetivos pretendidos, designadamente, o estímulo da economia e a aceleração da absorção de fundos europeus.

O universo de contratos analisado evidencia riscos concretos relacionados com os seguintes

aspectos, os quais deverão ser tidos em conta em auditorias e verificações substantivas:

- Grave deficiência de fundamentação;
- Aplicação de medidas especiais de contratação pública com fundamento no financiamento europeu dos contratos sem que esse financiamento esteja assegurado;
- Eventual fracionamento de contratos no domínio dos ajustes diretos simplificados;
- Incumprimento das regras de financiamento da despesa;
- Consulta prévia a empresas que não respondem aos convites;
- Execução dos contratos sem que os mesmos sejam comunicados ao Tribunal de Contas ou antes do respetivo envio;
- Dispensa de caução sem verificação dos pressupostos estabelecidos na lei;
- Deficiente execução do contrato não garantida por caução.

## CONTROLO SUCESSIVO

O Tribunal verifica as contas das entidades sujeitas à sua jurisdição, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia. No que respeita ao controlo sucessivo da dívida pública direta verifica se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia da República em cada exercício orçamental, e os empréstimos e as operações financeiras de gestão da dívida pública direta, bem como os respetivos encargos.

## PARECERES

Constitui competência do Tribunal de Contas a emissão anual dos Pareceres sobre as Contas públicas.

Em 2021 o Tribunal emitiu o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social (CSS), o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores e o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, todos relativos a 2020.

A elaboração dos Pareceres assentou no desenvolvimento de 41 ações preparatórias.

## PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2020

O Parecer incidiu sobre as contas do Estado e da Segurança Social de 2020, tendo sido entregue à Assembleia da República para efeitos de aprovação da Conta Geral do Estado, ao Governo para promover o acolhimento das recomendações e divulgado aos cidadãos para informar sobre a aplicação dos recursos públicos, promovendo a transparência, a integridade e responsabilidade das contas públicas. O Parecer inclui um Juízo com reservas e ênfases sobre a legalidade, correção financeira e controlo interno que fundamentou a formulação de 51 recomendações, a maioria reiteradas de anteriores Pareceres, uma vez que subsistem limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta e que dependem, em grande medida, da implementação da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos dos sistemas de informação e da legislação em vigor.

Verificou-se que foram acolhidas 31 recomendações (57%) formuladas em anteriores Pareceres, destacando-se os avanços verificados na execução orçamental das contribuições nacionais para o orçamento da União Europeia, a avaliação dos benefícios fiscais, as instruções sobre o registo das operações extraorçamentais e as transferências das receitas consignadas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

### Principais observações

A execução orçamental de 2020 foi fortemente influenciada pela pandemia de COVID-19, que conduziu à adoção de medidas excecionais para a mitigação dos seus efeitos, interrompendo a trajetória de redução de défices orçamentais e agravando o endividamento do Estado. Face ao ano anterior, registou-se a diminuição de 5,2% da receita (menos 4,3 mil milhões de euros), o aumento de 7,6% da despesa (mais 6,2 mil milhões de euros), o aumento da dívida pública em 7,8% (mais 18,6 mil milhões de euros, atingindo 256,7 mil milhões de euros) e o acréscimo de 20,5% (mais 3,5 mil milhões de euros) das responsabilidades contingentes por garantias prestadas, constituindo riscos significativos para a sustentabilidade das finanças públicas.

O défice da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social situou-se nos 11,5 mil milhões de euros, um aumento de 10,5 mil milhões de euros face a 2019; o Tribunal assinalou que se fosse considerado um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros suscetíveis de alterar o património financeiro líquido (nomeadamente as operações relativas à TAP), o défice atingiria 13 mil milhões de euros.

O Tribunal voltou a destacar a importância da implementação da reforma das finanças públicas, que permitirá dotar o Orçamento e a Conta Geral do Estado com informação completa sobre a posição financeira do Estado e uma gestão orientada para a sustentabilidade

das finanças públicas. Nesta matéria, assinou reservas quanto ao cumprimento dos novos prazos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, após sucessivos adiamentos, uma vez que o grau de execução dos projetos é baixo e traduz um ritmo aquém do definido.

Ao nível da aplicação do Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas, verificaram-se progressos que se repercutiram na prestação de contas relativas ao ano 2020 no novo referencial contabilístico por um número crescente de entidades (1 115). Em valores consolidados, a receita efetiva da administração central e da segurança social ascendeu a 77,2 mil milhões de euros e a despesa a 88,6 mil milhões de euros. A receita diminuiu em todas as componentes, sendo de destacar a quebra da receita fiscal em 2,9 mil milhões de euros. A despesa aumentou por efeito do impacto das medidas COVID-19 (2,8 mil milhões de euros), das transferências e subsídios (1,9 mil milhões de euros, sendo cerca de mil milhões de euros relativos à transferência do Fundo de Resolução para o Novo Banco), e das pensões e prestações sociais (1,6 mil milhões de euros). Pelo contrário, o pagamento de juros e outros encargos diminuiu 356 milhões de euros.

### **Principais reservas**

O Tribunal emitiu um Juízo com 23 reservas e 12 ênfases sobre a legalidade, correção financeira e controlo interno das operações examinadas, para além de uma limitação de âmbito,

por continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da administração central, condicionando a informação de natureza patrimonial. Destacam-se as principais reservas:

- Na Conta da Administração Central: omissão de 5 entidades; incorreta especificação de operações de receita e de despesa; omissão de elementos patrimoniais relativos ao stock da dívida dos serviços e fundos autónomos, ao inventário do património imobiliário e a parte das garantias prestadas; incumprimento do princípio da unidade de tesouraria devido à existência de disponibilidades fora da tesouraria do Estado; e subavaliação da despesa fiscal por benefícios fiscais e despesa fiscal por quantificar.
- Na Conta da Segurança Social: impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço; sobrevalorização do saldo da dívida clientes e do saldo da dívida de prestações sociais; incumprimento do princípio da especialização de exercícios; impossibilidade de validação do valor dos imóveis e incorreções no cálculo das amortizações; ausência de controlo quanto à ocupação e titularidade de imóveis; e subvalorização dos proveitos, do resultado líquido e do saldo de disponibilidades bem como das provisões para dívida de cobrança duvidosa de contribuintes.

### Principais recomendações

Foram formuladas 51 recomendações incidem sobre o processo e âmbito orçamental, a fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras, os sistemas de gestão e controlo e a informação e transparência da Conta, destacando-se as seguintes:

- Assegurar a articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução, a publicação tempestiva do decreto-lei de execução orçamental e a quantificação do impacto das medidas COVID-19.
- Na Conta da Administração Central, assegurar: a integração de todas as entidades no Orçamento e na Conta; a inclusão de informação completa sobre o stock da dívida consolidada, a carteira de ativos financeiros, o património imobiliário e as garantias; a revisão do classificador económico e do quadro normativo da tesouraria do Estado; o desenho e implementação de circuitos de registos contabilísticos; o desenvolvimento das ações para a conclusão do inventário que permitam a elaboração dos balanços e a implementação da Entidade Contabilística Estado; a fundamentação e reavaliação de benefícios fiscais; e a implementação de procedimentos de controlo da despesa fiscal para a sua relevação apropriada na Conta Geral do Estado.
- Na Conta da Segurança Social: disponibilização de elementos sobre as dívidas por

contribuinte, com indicação da antiguidade e desagregados por cobrança voluntária ou coerciva; assegurar a especialização dos exercícios nos juros vencidos; proceder ao registo de dívidas incobráveis de clientes; definir o quadro legal do regime de tesouraria única e do financiamento do Fundo de Garantia Salarial; estabelecer os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; harmonizar os diplomas legais quanto ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial; promover o desenvolvimento dos sistemas informáticos e a melhoria dos procedimentos de controlo interno; e clarificar as normas que determinam a consignação da receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

### PARECERES SOBRE AS CONTAS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Lei do orçamento do Estado para 2020 prevê, no seu artigo 315.º, competências específicas de controlo do Tribunal de Contas sobre as Contas dos órgãos de soberania de carácter eletivo, que passam pela emissão de um parecer e de um Juízo sobre as mesmas Contas e que culminarão, aquando da vigência plena da Lei de Enquadramento Orçamental, na certificação legal das respetivas contas.



Salienta-se a importância da **evolução** que tem ocorrido no âmbito do controlo financeiro externo e independente às contas dos órgãos de soberania de base eletiva, no sentido de um **maior alinhamento com as normas internacionais de auditoria** que norteiam a **certificação legal** que, no futuro, será emitida pelo Tribunal às contas destas entidades.

No ano de 2021, o Tribunal formulou um juízo favorável, com base na auditoria financeira realizada, uma vez que as Demonstrações Financeiras e Orçamentais (DFO) apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da Presidência da República e da Assembleia da República, em 31 de dezembro de 2020, bem como o seu desempenho financeiro e orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os princípios e requisitos contabilísticos previstos no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

#### **PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2020**

##### **Juízo sobre a Conta**

O Tribunal considerou que a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2020 está afetada por limitações de âmbito, erros e omissões materialmente relevantes, pelo que formulou as reservas e ênfases seguintes.

##### **Reservas**

A elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2020 não teve subjacente um quadro plurianual de programação orçamental apresentado tempestivamente à Assembleia Legislativa e elaborado em consonância com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas. O quadro aprovado, para além de não conter qualquer referência à denominação e conteúdo dos programas, não compreende a despesa financiada por receita não efetiva, nomeadamente por empréstimos, nem a despesa coberta por dotações provisionais, quando a lei exige que o quadro plurianual abranja os limites da despesa total.

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o regulamento que pôs em execução o Orçamento para 2020 previu, sem base legal, um período complementar de execução orçamental que se prolongou pelo ano económico seguinte, em violação do princípio da anualidade

Em virtude de nem todas as instituições financeiras credoras da Região Autónoma dos Açores terem remetido ao Tribunal os elementos solicitados, não foi possível obter prova suficiente e apropriada de modo a confirmar 3,6% da dívida financeira do setor público administrativo regional (80 milhões de euros), 2,7% das responsabilidades emergentes dos avales concedidos (10 milhões de euros), 11,6% das garantias prestadas através da emissão de cartas de conforto (9,2 milhões de euros) e a li-

quidação integral de dois financiamentos bullet que atingiram a maturidade em 2020 (110 milhões de euros).

A Conta omite dívida não financeira no montante de, pelo menos, 115,4 milhões de euros, uma vez que a este nível se limita a divulgar a dívida comercial já vencida das entidades do perímetro orçamental, omitindo as restantes obrigações que integram o passivo exigível destas entidades. A esta importância acresce o montante de 4,3 milhões de euros, referente às responsabilidades emergentes dos contratos-programa celebrados com a Diocese de Angra, informação que apesar de ter sido divulgada na Conta, não foi aí considerada neste âmbito.

Realizaram-se operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, no montante de, pelo menos, 727 milhões de euros ao nível da receita e 759 milhões no âmbito da despesa.

Relativamente ao setor público administrativo regional, continua sem ser demonstrado o cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento e de realização de operações ativas.

Continuam a não ser prestadas contas pelas entidades que de facto exercem funções de tesouraria, seja no âmbito da Administração Regional direta, seja no âmbito do setor público administrativo regional, neste último caso como conta única dos fluxos financeiros realizados pelo conjunto do setor.

Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permanecendo a movimentação de

fundos financeiros à margem do sistema de centralização de tesouraria – Safira.

Impossibilidade de certificar o saldo de encerramento da conta da Administração Regional direta.

### **Ênfases**

Não foi observada a regra do equilíbrio orçamental estabelecida na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, quer em termos previsionais quer ao nível da execução, tendo sido apurado, neste último caso, um défice global ou efetivo de 246,1 milhões de euros, resultado que traduz um agravamento de 163,2 milhões de euros comparativamente a 2019.

Os limites anuais para a contração de dívida fundada com recurso a empréstimos, incluindo créditos bancários, e para o aumento do endividamento líquido, fixados pela Assembleia Legislativa, foram ultrapassados em, pelo menos, 155,9 e 16,6 milhões de euros, respetivamente

Os denominados contratos de locação financeira imobiliária celebrados em 2020, envolvendo responsabilidades na ordem dos 7 milhões de euros, contrariaram a regra do endividamento líquido nulo imposta pela Lei do Orçamento do Estado, na medida em que um dos contratos não integra o elenco das exceções previstas na mesma à citada regra, e o outro não configura uma operação de locação financeira imobiliária, apesar de designado como tal pelas partes.

### **Illegalidades e Irregularidades quantificáveis em termos financeiros**

Recebimentos registados em operações orçamentais pela Administração Regional direta que não foram objeto de prévia inscrição orçamental, no valor de 1,6 milhões de euros.

Pagamentos efetuados para além da dotação orçamental disponível, considerando o cativo e os descativos, no valor global de 1,1 milhões de euros

Indevida inscrição e registo, no Orçamento e na Conta, em receita corrente da Administração Regional direta, de verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do princípio da solidariedade, no valor de 189 milhões de euros

Registo contabilístico, na despesa da Administração Regional direta, de verbas que não foram pagas em 2020, no valor de 1,9 milhões de euros

Registo contabilístico indevido pela Administração Regional direta de aumentos de capital social, no valor de 2,3 milhões de euros, em transferências de capital, quando pela sua natureza, deveriam ser contabilizados em ativos financeiros

Ausência de registo contabilístico oportuno na receita de valores depositados em várias contas bancárias, entre os quais se incluem os efetuados em contas bancárias específicas de fundos comunitários, no valor global de 120 milhões de euros, assim como a existência de valores em saldos bancários, no montante de 16,6 milhões de euros, que se encontram à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade

Realização de operações à margem do Orçamento e da Conta, em violação do princípio da universalidade, no montante de 619 milhões de euros na receita e de 616 milhões de euros na despesa. Com repercussões na receita e na despesa, destacam-se: protocolos celebrados entre a Administração Regional direta e a SATA Air Açores, S.A., no montante de 61 milhões de euros; passivos financeiros de médio e longo prazo da Administração Regional direta, no total de 93 milhões de euros, destinados à liquidação dos empréstimos dos hospitais, E.P.E.R. e da extinta Saudaçor, S.A.; operações específicas de tesouraria da Administração Regional direta, sendo o montante utilizado de 452,5 milhões de euros. À receita e à despesa acrescem, ainda, 12,5 milhões de euros e 9,5 milhões de euros, respetivamente, referentes a operações específicas de tesouraria das entidades públicas reclassificadas

### **Recomendações**

O Tribunal entende reiterar o número restrito de recomendações formuladas ao Governo da Região Autónoma dos Açores relativamente à Conta de 2019, as quais ainda não se mostram acatadas na sua plenitude

Sem embargo, o Tribunal incentiva a Administração Regional a prosseguir na adoção de medidas no sentido da resolução das restantes situações que afetam a fiabilidade da Conta e do acatamento das recomendações anteriormente formuladas

- Apresentar à Assembleia Legislativa, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro

plurianual de programação orçamental que respeite os requisitos previstos no artigo 20.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e elaborar o Orçamento com observância do quadro plurianual aprovado, desenvolvendo gradualmente a orçamentação integral por programas, mediante, designadamente:

- a) Criação dos programas orçamentais com os respetivos níveis de desagregação
- b) Definição dos objetivos e metas de cada programa orçamental
- c) Dotações orçamentais
- d) Concessão de indicadores de economia, eficiência e eficácia
- e) Mecanismos de avaliação do grau de realização dos objetivos

- Apresentar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, quer previsionais, juntamente com o Orçamento, quer integrando a Conta, de acordo com o SNC-AP

- Demonstrar na Conta, com referência ao conjunto do setor público administrativo regional, o grau de cumprimento:

- a) Dos limites legais aplicáveis à dívida
- b) Do limite legal aplicável à realização de operações ativas

#### **PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA DE 2020**

O Tribunal de Contas emitiu um juízo globalmente favorável à Conta da Região Autónoma

da Madeira de 2020 com ênfases e recomendações.

O Tribunal reforçou a importância da reforma das finanças públicas para a boa gestão dos recursos públicos e sublinha a necessidade de assegurar a sua implementação, condição necessária para um reporte mais completo, essencial a um enquadramento de médio prazo dos instrumentos orçamentais escolhidos.

Neste âmbito, pese embora ainda continuar em falta uma solução legislativa consistente que estabeleça o novo regime de apresentação, apreciação e prestação de contas pela Região, harmonizada com a Lei das Finanças das Regiões Autónomas e com a Lei de Enquadramento Orçamental do Estado, o Tribunal de Contas considerou positiva a evolução, em 2020, do “Projeto de Reforma da Gestão Financeira Pública”, que conta com o apoio da União Europeia.

Do conjunto das receitas e despesas efetivas do sector das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira, resultou, no exercício em apreço, um saldo primário negativo (-30 milhões de euros). Em contabilidade nacional, após um ciclo de sete anos de superavit nas contas públicas da Região, a Conta da Administração Regional evidenciou em 2020 uma necessidade líquida de financiamento de 123,7 milhões de euros, provocada pela pandemia da doença COVID-19.

Na linha do exercício orçamental anterior, a Região continuou a não ter um sistema de informação que possibilite a obtenção da Conta

e a informação consolidada de toda a Administração Pública Regional, falta que será ultrapassada com a conclusão do projeto de reforma das finanças públicas regionais, em curso, e com a resolução dos atrasos verificados a nível nacional no processo de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental do Estado.

A parcela dos prejuízos do conjunto das empresas detidas pela Região Autónoma da Madeira, atingiu os 23,5 milhões de euros (uma melhoria de 13,5 milhões de euros em relação a 2019).

A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos face às transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2020, de 70,8% para 85,5% do total das receitas correntes e de capital, mantendo-se muito acentuada (79% a 100%) em alguns Serviços tradicionalmente dependentes.

A receita comunitária cobrada pela Administração Pública Regional foi cerca de 69,5 milhões de euros (46,2%), o que representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento de cerca de 80,9 milhões de euros.

Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 327,5 milhões de euros, 68,7% dos quais respeitam a amortizações de capital e 28,5% a juros. O decréscimo destes encargos (menos 143,6 milhões de euros) deve-se, sobretudo, ao facto de o resultado de 2019 se encontrar afetado pelo pagamento de juros de mora (112 milhões de euros), e à suspensão do pagamento de encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Apoio

Económico-Financeiro à Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM).

Na ótica da contabilidade nacional, a dívida da Administração Regional situava-se em 5,1 mil milhões de euros, o que representa um acréscimo de 446 milhões de euros face a 2019, em consequência das necessidades excecionais de financiamento para fazer face aos efeitos do COVID-19.

Em virtude da suspensão, em 2020, da aplicação do disposto nos art.ºs 16.º e 40.º da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, por força dos efeitos extraordinários da pandemia da doença COVID-19, não foi aferido o acatamento da recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca do cumprimento do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais. A conjuntura decorrente da crise pandémica inviabilizou, em 2020, o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no n.º 2 do art.º 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira (de 1992).

Em 2020, as “Operações extraorçamentais” ascenderam a cerca de 141,2 milhões de euros quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, traduzindo, relativamente ao ano anterior, uma diminuição das entradas de fundos de 21,7% (39,2 milhões de euros) e das saídas de 18,8% (37,8 milhões de euros).

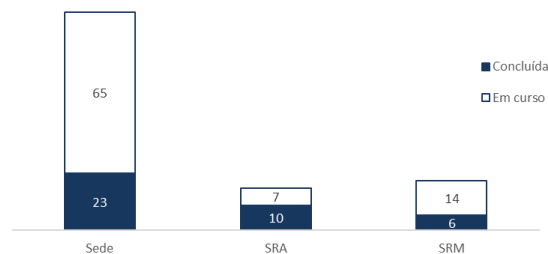
O Tribunal emitiu duas novas recomendações, uma delas, para que as contas das entidades regionais que intervêm na gestão e pa-

gamento de Fundos da União Europeia, detalhem no âmbito das operações extraorçamentais a informação sobre a origem e natureza dos Fundos Comunitários. A outra, para que a Secretaria Regional das Finanças intensifique as diligências relacionadas com a recuperação de créditos da Região Autónoma da Madeira por execução de avales.

## AUDITORIAS E VERIFICAÇÕES EXTERNAS DE CONTAS

Foram concluídas 39 auditorias e verificações externas de contas (23 na Sede, 10 na SRA e 6 na SRM), com um montante financeiro controlado de 6.992 milhões de euros.

Nestas auditorias de natureza, complexidade e dimensão diferenciadas, incluem-se as relativas aos Pareceres sobre as Contas da Presidência da República e da Assembleia da República e sobre as contas das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.



Encontravam-se igualmente em curso, no final de 2021, 86 auditorias e VEC (65 na Sede, 7 na SRA e 14 na SRM), em diversos domínios (contratos celebrados ao abrigo de normas excecionais referentes à contratação pública aprovadas no contexto da pandemia de Covid-19, planos de ajustamento financeiro autarquias locais, resposta à pandemia de Covid 19, financiamento da atividade reguladora, objetivos de desenvolvimento sustentável, defesa, ambiente, fundos europeus, administração local, administração regional, saúde, segurança social, educação, setor empresarial do estado), as quais representam uma importante parte do trabalho realizado em 2021 mas cujos resultados finais serão visíveis em 2022.

### Destacam-se as seguintes auditorias e VEC:

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

A auditoria visou o seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal desde 2016 quanto ao processo de implementação da Lei

de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Verificou-se um baixo grau de execução dos projetos embora o Plano de Recuperação e Resiliência tenha vindo sustentar um novo impulso ao financiamento dos projetos.

O défice de liderança por parte do Ministro das Finanças tornou-se evidente com o adiamento da execução dos projetos, a ausência de um plano de implementação, realista e periodicamente atualizado e de um modelo de governação operacional da UniLEO - Unidade de Implementação da LEO (em reavaliação desde 2019). A UniLEO não possui pessoal técnico desde junho de 2020, contando apenas com a colaboração da Direção-Geral do Orçamento e da eSPap.

Identificaram-se progressos na concretização de alguns projetos, contudo, matérias essenciais continuam sem desenvolvimentos significativos: revisão dos normativos complementares à LEO; desenvolvimento dos sistemas de informação relativos à orçamentação por programas, à consolidação de contas ou à gestão previsional da tesouraria do Estado; implementação da Entidade Contabilística Estado; modelo de gestão da tesouraria do Estado; e reforma do sistema de controlo interno.

Quanto ao SNC-AP, a estratégia de implementação, o alinhamento dos sistemas de informação e as regras de validação para centralização da informação contabilística e o trabalho das entidades envolvidas permitiram a entrega de 50% das contas em SNC-AP, no

ponto único do Tribunal. Detetaram-se fragilidades nas áreas da estratégia e da comunicação, da harmonização e controlo de soluções informáticas, da capacitação dos recursos humanos e do sistema de controlo interno.

A maioria das 26 recomendações formuladas continuam pertinentes, por não terem sido ultrapassadas as ineficiências e lacunas que as motivaram.

#### **Auditoria à eficácia operacional dos controlos internos do S3CP, direcionados à fiabilidade da informação submetida [2018-2020]**

##### **Entidades da Administração Central e da Segurança Social – Relatório n.º 16/2021 – 2.ª Secção**

A ação incidiu sobre a eficácia dos controlos internos concebidos e implementados ao nível do S3CP, tendo-se observado que:

- O S3CP, em resultado do seu incipiente estado de desenvolvimento, reconduz-se a um mero sistema transacional, de receção, validação e integração da informação submetida, não apta a análises e sujeição a exames, o que decorre, essencialmente, da inexistência da componente Data Warehouse e de um perfil de consulta a informação devidamente estruturada;
- As fontes alternativas de informação, globalmente apreciadas, encontram-se afetadas por limitações, profundas e materiais, não

reunindo os requisitos mínimos de suficiência e adequação para se constituir enquanto evidência da auditoria.

- Passados cerca de 4 anos de produção do S3CP, ainda não é possível aferir, com segurança razoável, sobre a eficácia dos controlos internos concebidos ao nível dos processos de receção, validação e integração de informação no S3CP, nem aceder de forma adequada à informação residente no S3CP.
- O S3CP, no estado em que se encontra, não assegura as condições indispensáveis aos processos internos de gestão, monitorização e controlo do próprio funcionamento do sistema, nem proporciona informação útil, embora disponível, para apoiar o processo de decisão dos responsáveis e responder às necessidades de informação dos demais utilizadores, aliás, um dos principais propósitos que estiveram na origem da sua conceção.

#### **Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional (CEFOSAP) - Exercício de 2018 – Relatório VEC n.º 4/2021 – 2.ª Secção**

A ação teve como objetivos apreciar a legalidade e regularidade das operações efetuadas, avaliar o Sistema de Controlo Interno, apreciar se as contas e as demonstrações financeiras refletem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação orçamental, e se são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

Concluiu-se que a conta refletia as operações realizadas, de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável, exceto quanto às operações de tesouraria, uma vez que estas não correspondiam a operações que geraram efetivos fluxos de caixa, resultando de falhas de controlo interno nos registos inerentes à contabilidade orçamental.

O Tribunal de Contas formulou um Juízo favorável com recomendações relativas, entre outras, à implementação do SNC-AP, desenvolvendo os procedimentos necessários à aplicação da contabilidade de gestão prevista na NCP 27, ao adequado registo das operações de tesouraria e à garantia da fiabilidade da informação; à melhoria do sistema de controlo interno; a clarificar e definir as situações em que, no âmbito das suas atribuições, seja admissível a assunção de despesas relativas a eventos, no país ou no estrangeiro, promovidos pelos associados; a clarificar a natureza das despesas que devem ser asseguradas pelo CEFOSAP no âmbito da execução do contrato de sublocação das instalações que o Centro ocupa em Lisboa; a identificar os erros de contabilização que originam operações de tesouraria que não têm suporte documental e que geram incorretos saldos negativos nos documentos de prestação de contas, e proceder à respetiva regularização, suportada em informação interna que detalhe a situação e que seja objeto de deliberação pelo Conselho de Administração.



## **Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Exercício de 2018 – Relatório n.º 5/2021 – 2.ª Secção**

Auditoria financeira relativa ao período de relato de 2018, tendo como objetivos, comprovar se os documentos de prestação de contas traduziam de forma verdadeira e apropriada a sua execução orçamental e financeira, avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno, e aferir se a informação financeira foi preparada, em todos os aspetos materiais, de acordo com o referencial contabilístico aplicável. A execução da auditoria teve por base a recolha de evidências através de entrevistas e levantamento dos Sistemas de Informação utilizados, análise de manuais de procedimentos, normas e regulamentos internos.

Concluiu-se que as contas refletem as operações do ISCSP efetivamente realizadas, de acordo com a estrutura conceptual de relato financeiro aplicável.

O Tribunal de Contas formulou um Juízo favorável com recomendações relativas, entre outras, à melhoria do processo de prestação de contas e do Sistema de Controlo Interno, à implementação da contabilidade de gestão conforme estabelece a NCP 27 e ao cumprimento das normas de contratação pública.

## **Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) – Relatório n.º 4/2021 – 2.ª Secção**

A auditoria visou examinar o grau de implementação das medidas de reforma na estratégia de prevenção e combate a incêndios rurais decididas em outubro de 2017, bem como a eficácia do DECIR, enquanto instrumento de planeamento, organização, coordenação e comando operacional para o combate aos incêndios rurais.

O Tribunal concluiu que embora tenham sido realizadas uma boa parte das medidas aprovadas, com vista a mudar o paradigma da prevenção e combate aos incêndios rurais, através do reforço dos meios humanos, terrestres e aéreos afetos ao combate a incêndios e melhorias no respetivo planeamento e coordenação, várias áreas careciam ainda de aperfeiçoamento designadamente no âmbito da programação nacional e regional do sistema de gestão integrada de fogos rurais (SGIFR) e no domínio da intervenção no território.

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

No triénio 2018-2020 o FOR-MAR realizou 1.088 ações de formação, envolvendo 14.583 formandos. A atividade realizada nunca alcançou as metas previstas nos planos de formação anuais. Além disso, cerca de 40% das ações realizadas não estavam previstas nos planos de formação anuais, tendo-se concluído que o processo de planeamento carece de melhorias. O ano de 2019 foi um ano de crescimento acentuado da atividade do FOR-MAR,

quanto ao número de ações (+99), número de formandos (+1.195) e volume de formação (+122.373 horas). A emergência da pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na atividade, uma vez que obrigou à suspensão da formação presencial a partir de 16 de março de 2020, sendo progressivamente retomada a partir de junho. Detetaram-se deficiências ao nível dos registos da atividade formativa realizada, tendo sido considerados como “formandos abrangidos por medidas de formação profissional” os indivíduos que se inscreveram nos cursos, mas que desistiram com zero horas de formação, os trabalhadores do FOR-MAR, bem como uma duplicação dos registos relativos aos formandos que realizaram Provas de Desempenho da Aptidão Profissional. O FOR-MAR e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, não dispõem de informação sobre a inserção no mercado de trabalho dos ex-formandos desempregados, bem como da situação face ao emprego dos ativos empregados, limitando desta forma a avaliação sobre a efetividade da formação profissional.

### **Suplementos Remuneratórios nas Instituições de Ensino Superior – Relatório n.º 2/2021 – 2.ª Secção**

O Regime de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão nas Instituições de Ensino Superior (IES), aprovado pelo Decreto-lei n.º 388/90, de 10/dez, manteve-se

inalterado durante 30 anos; estava desatualizado face à evolução das IES, nomeadamente após a publicação do atual Regime Jurídico (RJIES) (Lei n.º 62/2007, de 10/set); não se coaduna com alguns normativos do RJIES, nomeadamente quanto a conceitos, designações e atribuições. Também não tinha 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. A manutenção deste quadro legal tem, assim, gerado dificuldades e desconformidades na aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90.

O Tribunal concluiu que as situações passíveis de desconformidade, totalizando cerca de 1,3 milhões de euros, entre 2009 e 2019, desrespeitavam o princípio da legalidade e seriam objeto de processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por Instituição de Ensino Superior.

### **Financiamento Público do Novo Banco – Relatório n.º 7/2021 – 2.ª Secção**

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público do Novo Banco (NB) pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado por ambos em 18/10/2017.

O financiamento público do NB concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico. Porém,

não foi minimizado o impacto na sustentabilidade das finanças públicas, nem reduzido o risco moral, com 2.976 milhões de euros de despesa pública, que acresce à dos 4.900 milhões de euros de capitalização inicial do NB, sendo ainda possível o dispêndio de mais 914 milhões de euros, ao abrigo do ACC, e do montante necessário à viabilidade do NB, nos termos do compromisso assumido com a Comissão Europeia (até 1,6 mil milhões de euros).

#### **Auditoria às Medidas Agroambientais do PDR 2020 – Relatório n.º 8/2021 – 2.ª Secção**

A auditoria incidiu sobre as Medidas Agroambientais integradas no Programa de Desenvolvimento Rural do continente 2014-2020 (PDR 2020), tendo em vista apreciar se as mesmas contribuem de forma eficaz para uma agricultura mais sustentável.

As referidas medidas, que recompensam os agricultores por práticas benéficas para o ambiente e o clima, tiveram uma forte adesão, com uma boa taxa de execução e um crescimento nas áreas certificadas e nos produtores e efetivos pecuários em modo de produção integrado e em modo de produção biológico. Ainda assim, é necessário incrementar a área de agricultura biológica, com vista ao cumprimento das metas acordadas no âmbito da União Europeia para 2030. Constatou-se que o tipo de indicadores utilizado e a inexistência de monitorização de resultados de análises não permite avaliar a eficácia e impacto das medidas na melhoria qualitativa dos solos, na

gestão da água e na conservação da biodiversidade.

Sem prejuízo de aspetos a melhorar, designadamente a nível da articulação entre as entidades envolvidas e dos sistemas de prevenção de fraude e corrupção, os sistemas de gestão e controlo são, em regra, fiáveis e permitem verificar o cumprimento dos compromissos pelos agricultores e a regularidade dos pagamentos.

#### **Auditoria ao Portugal 2020 – Relatório n.º 12/2021 – 2.ª Secção**

A auditoria incidiu sobre a execução do Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia para o período 2014-2020 (PT 2020) e abrangeu:

- A avaliação sobre a execução global do financiamento.
- A apreciação dos resultados intermédios atingidos em 31 de dezembro de 2018 por 11 Programas Operacionais do Continente.
- A sinalização da evolução entretanto registada.
- A identificação das deficiências e dificuldades verificadas na execução e realização dos objetivos, como forma de sinalizar os riscos para a futura execução dos fundos no período iniciado em 2021.
- O mapeamento do financiamento europeu recebido para atenuar os efeitos da crise pandémica.

Concluiu-se que, em 31 de dezembro de 2020, no conjunto dos 16 Programas Operacionais (PO) do Portugal 2020, a despesa validada ascendia a 14 872,8 M€, encontrando-se por executar um montante de 10 986,8 M€, o que correspondia a uma taxa de absorção de 57,5%. No Continente, a totalidade dos objetivos intermédios foi cumprida em apenas 3 de 11 Programas Operacionais. Os Programas Operacionais Regionais foram os programas em que se registou maior incumprimento de objetivos e, em termos de montantes afetados, o menor desempenho ocorreu na área da promoção da inclusão social e do combate à pobreza e discriminação. Foi observado que o quadro de desempenho e os indicadores utilizados para acompanhamento e avaliação do PT2020 não estimularam a melhoria de resultados dos programas.

Os fatores que têm influenciado a lenta execução do Portugal 2020 e o incumprimento de objetivos e metas têm natureza recorrente e estão relacionados, designadamente, com o arranque tardio dos programas, incluindo atrasos na sua aprovação, na estabilização das autoridades de gestão, dos organismos intermédios e das correspondentes competências e na definição e desenvolvimento dos sistemas de informação.

Com base em outras auditorias a programas e medidas do PT2020, elencaram-se 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. Ob-

servaram-se: 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, insuficiências e deficiências dos sistemas de informação, fragilidades 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.

#### **Impacto financeiro do arrendamento de terrenos do Tecnoparque pelo Município da Lagoa – Relatório n.º 5/2021 - SRA**

A auditoria incidiu sobre o contrato de arrendamento celebrado pela EML – Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social, E.M., já depois de o Município da Lagoa ter deliberado dissolvê-la, com o objetivo de verificar se o mesmo salvaguardou o interesse público municipal. Foram também avaliados os efeitos decorrentes da celebração daquele contrato na expressão da dívida total do Município e na observância do correspondente limite legal, no contexto da aplicação do novo referencial

contabilístico SNC-AP. Concluiu-se que a celebração do contrato de arrendamento não se sustentou em argumentos económicos válidos, por não refletir os preços de mercado nem a utilidade que o Município poderia retirar do mesmo. De acordo com o referencial contabilístico SNC-AP e com base nos critérios de mensuração previstos na NCP 18, ascende a cerca de 15,2 milhões de euros o valor presente do passivo financeiro originado pelo contrato de arrendamento, quantia que o Município deverá registar no respetivo balanço de abertura.

#### **Limites remuneratórios nas unidades de saúde de ilha – Relatório n.º 8/2021 - SRA**

A auditoria incidiu sobre as remunerações pagas ao pessoal médico das nove unidades de saúde de ilha que integram o Serviço Regional de Saúde, no período compreendido entre 01-01-2013 e 31-12-2019, tendo por objetivo verificar se foi cumprido o limite remuneratório estabelecido no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 102/88, de 25 de agosto, correspondente a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República. Concluiu-se que, entre 2012 e 2019, oito unidades de saúde de ilha pagaram remunerações que excederam, no total, cerca de 6,5 milhões de euros, o limite legalmente fixado.

#### **Auditoria de seguimento às recomendações formuladas nos Relatórios n.º 7/2011 e n.º 2/2006 - Património Imóvel da RAM – Relatório n.º 5/2021 - SRM**

Passados cerca de 9 anos após a aprovação do Relatório n.º 7/2011-FS/SRMTTC, só foi implementada uma das três recomendações nele formuladas, concretamente a atinente à adaptação às especificidades regionais do DL n.º 280/2007, de 7 de agosto.

O processo de identificação, regularização e inventariação do universo patrimonial da Região apresentava atrasos e fragilidades importantes que indiciam, com um elevado nível de probabilidade, que as demonstrações financeiras dele dependentes estejam afetadas por erros materialmente relevantes que põem em causa a integralidade e a fiabilidade da informação contabilística disponibilizada pelo Governo Regional.

As sucessivas unidades orgânicas e responsáveis pela área do património não acolheram a recomendação que instava à “Rápida conclusão do processo, já iniciado, para implementação de um adequado sistema tecnológico de informação e gestão do património imobiliário da RAM, englobando as vertentes jurídica, operacional, financeira e contabilística” nem à aprovação de manuais de procedimentos que robustecessem e dotassem o sistema de controlo interno de uma maior eficiência e eficácia.

Foram aprovados 12 relatórios classificados como de “Outras Ações de Controlo” (9 na Sede e 3 na SRA).

O Tribunal, em especial pelas vicissitudes provocadas pela situação pandémica, adotou formas intercalares e oportunas de análise e reporte de alguma da atividade desenvolvida.

#### Destacam-se os seguintes relatórios:

**Relatório Síntese – Parcerias Público-Privadas hospitalares no SNS – Relatório OAC n.º 5/2021 – 2.ª Secção**

O relatório salientou que ao longo do período de execução dos contratos (2009-2019), a produção anualmente contratada pelo Estado a cada um dos parceiros privados ficou, por vezes, aquém da produção realizada, pelo que parte não foi remunerada ou foi remunerada a preços marginais inferiores.

As PPP hospitalares geraram poupanças para o Estado, foram mais eficientes do que a média dos hospitais de gestão pública comparáveis e estiveram alinhadas com o desempenho médio quanto aos indicadores de qualidade, eficácia e acesso.

A avaliação do desempenho das PPP na componente da gestão hospitalar foi positiva, quer na ótica da entidade contratante, quer na ótica

#### OUTRAS AÇÕES DE CONTROLO

das avaliações externas independentes promovidas pelo Estado.

Os utentes dos Hospitais geridos em PPP estão protegidos por padrões de qualidade mais exigentes do que os aplicados na monitorização dos hospitais de gestão pública.

Ocorreram diferenças de interpretação, entre as partes, sobre disposições contratuais, na vertente da gestão do estabelecimento, algumas das quais se mantêm.

**Relatório Panorâmico: Demografia e Educação – Relatório OAC n.º 7/2021 – 2.ª Secção**

Este relatório destaca que o aumento das qualificações da população ativa, ainda pouco escolarizada, é estratégico por contribuir para alavancar a produtividade e atuar no crescimento e desenvolvimento económicos do país, os quais são afetados pela dinâmica demográfica adversa.

Foram sintetizadas as principais fragilidades identificadas nas auditorias centradas, especialmente, na eficácia das medidas que materializam as políticas públicas de educação, que concorrem para o aumento das qualificações da população, e que estão a dificultar, ou mesmo a bloquear, a eficácia das medidas de políticas públicas de educação com impacto sobre os seus resultados.

Trata-se de deficiências e insuficiências recorrentes e transversais às medidas, relacionadas, sobretudo, com o seu desenho, execução, acompanhamento e controlo (e.g. planos,

conceitos, objetivos e indicadores inexistentes, não consolidados, ou com deficiências; sistemas de gestão e controlo ineficazes). A minimização desses constrangimentos contribuirá para melhorar a eficácia das políticas públicas de educação, acelerando a qualificação da população portuguesa, em especial a da população ativa, mas também otimizando o respetivo financiamento público.

Sublinhou-se que, contrariamente às despesas com a saúde e pensões de velhice, as despesas com a educação têm vindo a decrescer e, por isso, não serão uma especial ameaça à sustentabilidade das finanças públicas, nem se estima que tal venha a suceder, mas há o risco de, precisamente em virtude do persistente declínio populacional, o financiamento público se desviar para outras áreas críticas em desfavor da educação.

#### **Evolução da dívida pública regional em 2020 – Relatório OAC – SRA**

O Tribunal de Contas avaliou o grau de agravamento da dívida pública regional em 2020 e das respetivas condições de sustentabilidade, atenta a necessidade de financiar, por esta via, as medidas de resposta aos danos económicos e sociais provocados pela pandemia de COVID-19, face à ausência de espaço orçamental para acomodar o apreciável esforço financeiro requerido pelas mesmas.

Concluiu-se que:

- A dívida pública expandiu-se para os 365,3 milhões de euros (+19,7%), projetando-se para os 2 215,4 milhões de euros, o que ficou a dever-se, essencialmente, à necessidade de financiar o défice orçamental, embora tenha sido igualmente impulsionada pelas operações de reforço do capital social da Sata Air Açores, S.A. (50,5 milhões de euros) e do Fundo de Contragarantia Mútuo (5,4 milhões de euros), esta última no contexto das medidas de resposta aos efeitos da pandemia
- A pandemia de COVID-19 constitui um fator de pressão adicional para a sustentabilidade da dívida pública regional, embora os recursos que previsivelmente serão transferidos para a Região ao abrigo do *NEXTGenerationEU*, de 580 milhões de euros entre 2021 e 2026, maioritariamente a fundo perdido, permitam, transitoriamente, atenuar tais risco.

## AUDITORIAS PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Foram concluídas 21 auditorias para apuramento de responsabilidades financeiras.

**Destacam-se as seguintes auditorias de apuramento de responsabilidades financeiras:**

**Município de Marco de Canaveses – Relatório ARF n.º 15/2021- 2.ª Secção**

Foram celebrados contratos de prestação de serviços, empreitadas de obras públicas (EOP) e bens móveis, na sequência de procedimento de ajuste direto, cujo objeto era constituído por prestações do mesmo tipo, com a mesma empresa, em violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP.

Outro tipo de infração financeira foi o de dividir em dois contratos, prestações suscetíveis de ser objeto de um único, fugindo ao procedimento mais solene (concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação) que seria aplicável caso não existisse essa divisão (artigo 22.º do CCP).

Por outro lado, não foram enviados para fiscalização prévia, no prazo estipulado, alguns contratos, em violação do artigo 46.º, n.º 1, al. d) da LOPTC.

Concluiu-se pela verificação de responsabilidade financeira sancionatória.

**Aquisição, pelo Município do Funchal, de cartões de acesso às zonas balneares geridas pela Frente MarFunchal, E.M – Relatório ARF n.º 9/2021 - SRM**

A auditoria visou analisar a legalidade, incluindo a vertente da formação e da execução material e financeira, do contrato, a fim de apurar eventuais responsabilidades financeiras.

O Tribunal concluiu que o Município do Funchal não logrou comprovar que o preço dos bens adquiridos era convergente com os preços praticados à data no mercado para o fornecimento de bens comparáveis, não demonstrou o cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia e da utilização racional das dotações aprovadas aquando da fixação das condições de compra dos cartões de acesso pois não justificou a opção jusadministrativa de não adquirir esses cartões a coberto das tarifas praticadas pela Frente Mar Funchal, E.M., o que reforça os indícios de que o objetivo principal do contrato terá sido o do financiamento da empresa local.

A execução material e financeira do contrato foi deficientemente planeada e insuficientemente controlada.



## VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

O controlo sucessivo é igualmente exercido através da verificação interna das contas (VIC) das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e não isentas da sua apresentação.

No ano de 2021, foram apresentadas ao Tribunal de Contas 6.772 contas.

**Da análise da informação sobre a prestação de contas das entidades da Administração Central, Segurança Social e Setor Empresarial do Estado entradas em 2020 relativamente ao exercício de 2019:**

- Até 30 de outubro de 2020 foram recebidas 2123 contas da Administração Central, Segurança Social e Setor Empresarial relativas a 2019, sublinhando-se que mais de 60% foram apresentadas de acordo com o novo sistema de contabilidade pública, através de uma nova plataforma eletrónica e com base em novas Instruções de prestação de contas. Foram excluídas desta análise, quer a Administração Local, cuja transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) só ocorreu em 1 de janeiro de 2020, quer as Regiões Autónomas.
- A verificação do processo de prestação de contas de 2019, já na nova plataforma ele-

trónica, permitiu a elaboração de uma matriz do resultado dos relatórios das certificações legais de contas, sistematizando as ênfases e as reservas apontadas para cada uma das áreas e por sistema contabilístico. Ainda assim, enuncia-se a necessidade de melhorias a introduzir na plataforma eletrónica de prestação de contas.

- Foram igualmente alvo de análise as divulgações relativas a acontecimentos após a data do balanço, tendo-se observado que muitas das entidades não procederam à estimativa dos impactos financeiros na sua atividade derivados da pandemia provocada pela COVID 19.

**Da análise e sistematização das matérias versadas nas Certificações Legais de Contas das empresas locais, emitidas pelos Fiscais Únicos e Revisores Oficiais de Contas e constantes dos documentos de prestação de contas de 2018 e 2019, constata-se a existência de:**

- Entidades que não apresentaram a Certificação Legal de Contas (12 em 2018 e 13 em 2019)
- Certificações Legais de Contas com reservas (31 em 2018 e 24 em 2019), a maior parte por falta de prova (23 em 2018 e 16 em 2019) mas também por desacordo (8 em 2018 e 2019), bem como com ênfases (51 em 2018 e 70 em 2019), estando o aumento relacionado com a pandemia COVID-19.

- Entidades que não apresentaram o Relatório do Fiscal Único em 2018 (11) e 2019 (14), sendo que alguns Relatórios do Fiscal Único continham observações relacionadas com o incumprimento da Lei n.º 50/2012 (17 em 2018 e 8 em 2019) e a liquidação e dissolução (12 em 2018 e 2 em 2019).
- Entidades que ainda não haviam prestado as contas de 2018 (3) ou de 2019 (18) e muitas das contas entradas não dispunham das Demonstrações Financeiras completas assinadas (30 em 2018 e 23 em 2019) ou apresentavam incorreções no quadro das Certificações Legais de Contas.

**Da análise do processo de prestação de contas relativo ao exercício de 2019, das entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro da Secção Regional dos Açores constata-se que:**

- Deram entrada 385 contas, das quais, 57,14% respeitam a entidades do sector da Administração Local, em especial, freguesias (154 contas)
- Apenas 46 entidades prestaram contas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)
- Cerca de metade das contas (191) foram organizadas e prestadas de acordo com a Instrução n.º 1/2001 - 2.ª Secção, foram prestadas 89 contas de acordo com a Instrução n.º 1/2004 - 2.ª Secção e foram

prestadas 54 contas nos moldes da Instrução n.º 1/2019 – PG

- Registaram-se 37 situações de incumprimento, quer por não remessa das contas (com ou sem pedido de justificação), quer por prestação intempestiva das mesmas
- Do total de contas entradas, 56 foram instruídas com Certificação Legal de Contas, na sua maioria apresentadas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Em 23 situações não foram formuladas reservas nem incluídas ênfases. Nas restantes, 14 têm reservas, 23 incluem ênfases e 4 evidenciam a existência de reservas e ênfases.

**Da análise do processo de prestação de contas relativo ao exercício de 2020, das entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro da Secção Regional dos Açores constata-se que:**

- Deram entrada no Tribunal de Contas (Secção Regional dos Açores) 373 contas, das quais, 57,37% respeitam a entidades do sector da Administração Local, em especial, freguesias (154 contas).
- O setor da Administração Regional representa 88,39% do total do volume financeiro, enquanto o setor da Administração Local, representa apenas 4,64% do volume financeiro envolvido.
- A prestação de contas revelou claros desenvolvimentos no que respeita à implementação do SNC-AP, verificando-se que

este já foi o regime contabilístico mais utilizado (138 contas). Não obstante, um número significativo de contas, respeitantes a entidades da Administração Local (129 contas), foi ainda prestado com base no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

- Cerca de metade das contas (180) foram organizadas e prestadas de acordo com a Instrução n.º 1/2019 – PG
- Registaram-se 66 situações de incumprimento, quer por não remessa das contas, com ou sem pedido de justificação, quer por prestação intempestiva das mesmas
- Do total de contas entradas, 80 foram instruídas com Certificação Legal de Contas, na sua maioria apresentadas de acordo com o SNC-Administração Local (24 contas) e SNC-AP (22 contas). Em 16 situações, não foram formuladas reservas nem expressadas ênfases e 64 têm reservas e/ou ênfases.

**Foram proferidas decisões de homologação (com e sem recomendações) e de recusa de homologação relativamente a 401 contas com um volume financeiro de 152.926 M€**

No que se refere às contas homologadas (385) o Tribunal formulou **111 recomendações** em relação a 35 dessas contas.

Foi ainda recusada a homologação relativamente a 15 contas, sendo 13 referentes à Administração Local e 2 à Administração Central. Encontravam-se a ser objeto de análise 362 contas (341 na Sede, 18 na SRA e 3 na SRM)

### **Destaca-se a Verificação Interna de Contas ao Município de Santarém – VIC n.º 19/2021 – 2.ª Secção:**

Das recomendações formuladas em anos anteriores, encontram-se por finalizar, a atualização da norma de controlo interno, o processo de inventariação dos bens de domínio público da autarquia e a regularização das situações detetadas na área financeira e que resultaram, em grande parte, da ausência de controlo interno e de procedimentos corretos nas áreas da tesouraria e da contabilidade.

Para além das divergências nas reconciliações bancárias existentes em anos anteriores, existem outras, mais recentes, que se mantêm por reconciliar.

Verificou-se, ainda, que em 2017, o Município de Santarém apresentou um excesso de dívida total, apesar de ter reduzido em, pelo menos, 10% o montante em excesso.

Em 2018, o Município de Santarém apresenta, pela primeira vez, nos últimos anos, um valor de endividamento abaixo dos limites impostos pela Lei, dispondo, em 2019 e 2020 de margem para novos financiamentos.

Constatou-se que a autarquia tem registado, no seu balanço e no mapa de outras dívidas a

terceiros, uma dívida à ESTAMO – Participações Imobiliárias S.A., num valor total de € 16 M, relativa à aquisição da ex-EPC, que se mantém desde dezembro de 2008, e, segundo informação recente, transmitida pela ESTAMO e pelo Município de Santarém, não houve, até à data, qualquer pagamento referente àquela aquisição, mantendo-se em dívida o total do preço definido no contrato, acrescido dos juros compensatórios.

## PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

No conjunto das auditorias, verificações e outras ações de controlo realizadas, foram identificadas situações que se prendem, genericamente, com:

- Deficiências nos sistemas de controlo interno, nos sistemas de informação, na aplicação dos sistemas contabilísticos e nos procedimentos de gestão administrativa e financeira;
- Questões de legalidade na realização das operações; e
- Aspetos relativos à boa gestão financeira, incluindo medidas de política pública.

Salientam-se os seguintes resultados do controlo efetuado em 2021, no que respeita:

### A aspetos de boa gestão:

- O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) é um instrumento que visa contribuir para atingir objetivos orçamentais compatíveis com limites de despesa e para a definição de prioridades de política pública com impacto no médio prazo. Porém, as revisões anuais aos valores inicialmente fixados no QPPO em sede do Orçamento do Estado implica a sua subordinação ao ciclo anual, contrariamente à finalidade de uma regra de limitação da despesa num horizonte a quatro anos. O QPPO 2016-2019 restringiu-se à despesa financiada por receitas gerais (excluindo ativos e passivos financeiros e a despesa dos serviços e fundos autónomos), não divulgou as projeções para a receita e não incluiu informação sobre políticas a médio prazo com impacto na sustentabilidade das finanças públicas (Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental).
- O financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico. Porém, não foi minimizado o seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas nem reduzido o risco moral, com 2.976 M€ de despesa pública, que acresce à dos 4.900 M€ de capitalização inicial do Novo Banco, sendo ainda possível o dispêndio de mais 914 M€, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, e do montante necessário à viabilidade do Novo Banco, nos termos do compromisso assumido com a Comissão Europeia (até 1,6 mil M€) (Auditoria ao Financiamento Público do Novo Banco)

- A informação prestada sobre as medidas extraordinárias para apoio ao setor da habitação não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar recuperação do impacto adverso da pandemia nesse setor. As medidas apresentaram um grau de execução insuficiente e incipiente e a estrutura de monitorização e controlo da entidade coordenadora do Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação revelou-se inadequada para as monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) (Auditoria à Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação)
- Assinalaram-se fragilidades nas medidas de políticas públicas de educação, respeitando, sobretudo, ao seu desenho, execução, acompanhamento e controlo, 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, fiável 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 serem suficientes, comprometendo o princípio da transparência e o processo orçamental (Relatório Panorâmico – Demografia e Educação)
- O planeamento e a execução do combate aos incêndios carecem de uma visão mais integrada e de melhorias de desempenho no terreno. O Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) assenta numa multiplicidade de sistemas de informação, sem uniformização de conteúdos e acarretando a dispersão da informação (Auditoria ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais - DECIR)
- Falta de disponibilização de meios digitais a alunos e professores na aplicação do E@D e, ao mesmo tempo, deficiências de controlo para prevenir a duplicação desses apoios (Ensino à distância e a digitalização das escolas durante a pandemia)
- Os tempos médios na atribuição de pensões, que evoluíram positivamente ao longo do triénio 2017-2019, mantêm-se ainda acima do respetivo prazo legal (90 dias úteis) e com 46% das pensões de aposentação/reforma a ser decididas em mais de 120 dias. As pensões unificadas estão especialmente sujeitas a maiores tempos de espera (Auditoria à atribuição de pensões pela Caixa Geral de Aposentações, I.P.)
- Ao nível da formação profissional, foram considerados como “formandos abrangidos por medidas de formação profissional” os indivíduos que se inscreveram nos

cursos, mas que desistiram com zero horas de formação e os trabalhadores da entidade que realizaram formação profissional, tendo-se, ainda, verificado duplicação de registos (Auditoria ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR)

- Não estão instituídos procedimentos de monitorização e acompanhamento da empregabilidade após a formação profissional (Auditorias ao Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar – FOR-MAR e ao Centro de Formação Profissional da Indústria Têxtil, Vestuário, Confeção e Lanifícios – MODATEX).
  - A constituição da parceria público-privada não se sustentou numa análise custo-benefício que evidenciasse as vantagens desta opção face ao modelo de contratação pública tradicional (Município da Lagoa)
- A legalidade:**
- Incumprimento dos *ratios legais* quanto ao grau de execução orçamental da receita, ao endividamento e/ou ao equilíbrio orçamental (VIC administração local)
  - Autorização de despesas sem fundos disponíveis (ARF da administração local)
  - Incumprimento das normas da contratação pública (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - exercício de 2018, ARF e VIC da administração local e Secretaria Regional do Turismo e da Cultura - RAM)
  - Celebração ilegal ou cláusulas ilegais em contratos de empréstimo e acordos de pagamento (VIC administração local)
  - Falta da remessa de contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (VIC administração local)
  - Falta ou tardia publicitação de contratos no Portal dos Contratos Públicos (Parecer sobre a conta da Presidência da República, ARF e VIC administração local)
  - Regime de suplementos para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior desatualizado e a suscitar desconformidades (auditoria e ARF nas instituições de ensino superior)
  - Exercício ilegal de funções incompatíveis (Parecer sobre a conta da Assembleia da República)
  - Atribuição ilegal de subsídios a associações e fundações (ARF da administração local)
  - Pagamento ilegal de despesas relativas a processos judiciais (ARF da administração local)
  - Falta de prestação de contas (ARF da SRA)
  - Não comprovação de que o preço dos bens adquiridos era convergente com os preços praticados à data no mercado para o fornecimento de bens comparáveis (ARF da SRM).
  - Não publicitação dos documentos previsionais da entidade no seu sítio na Internet (VIC da SRA).
- A operações contabilísticas e sistema de controlo interno:**
- Falta de elaboração de documentos obrigatórios de prestação de contas (VIC administração central e local)
  - Evolução negativa de resultados operacionais (VIC administração local)

- Elevados prazos médios de pagamento (VIC administração local)
- Deficiências na inventariação e valorização de bens imóveis (VIC administração local)
- Operações de tesouraria que não correspondiam a operações que geraram efetivos fluxos de caixa (Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional (CEFOSAP) - exercício de 2018)
- Divergências nos registos das operações de tesouraria (VIC administração central)
- Não contabilização de receita própria no ano da sua cobrança (VIC administração central)
- Incorreta escrituração do Mapa de Fluxos de Caixa (VIC administração central)
- Incorreta classificação das despesas (VIC administração local)
- As dotações e despesas de aquisições no âmbito da pandemia de COVID-19 não foram registadas no SIGO (Parecer sobre a conta da Assembleia da República)
- Registos contabilísticos incorretos (VIC administração local e VIC da SRA)
- Divergências nas reconciliações bancárias (VIC administração local)
- Falta de mecanismos de controlo dos movimentos bancários em trânsito (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - exercício de 2018 e VIC administração central)
- Não adoção do subsistema de contabilidade de gestão ou falta de implementação da contabilidade de custos (Parecer sobre a conta da Presidência da República, Parecer sobre a conta da Assembleia da República, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - exercício de 2018, VIC administração local)
- Não aprovação do Plano de Atividades e Orçamento e do Relatório de Atividades e Contas, inexistência do Relatório do Governo Societário, de Relatórios trimestrais da execução do Plano e Orçamento, do Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, não observância do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado e necessidade de divulgação da entidade na internet, (VIC administração central)
- Inexistência de regulamento autárquico para atribuição de apoios às entidades de âmbito local (VIC administração local)
- Inexistência ou desatualização da Norma de Controlo Interno (NCI) e/ou falta de implementação de procedimentos de controlo interno (VIC administração local)
- Deficiente preparação e execução do processo de transição para o referencial contabilístico SNC-AP (Auditoria ao Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I.P.)
- Operações que integram os recebimentos no mapa de fluxos de caixa não consentâneas com a documentação da receita que integra a prestação de contas. (VIC da SRA).

## RECOMENDAÇÕES

### Formuladas 411 recomendações.

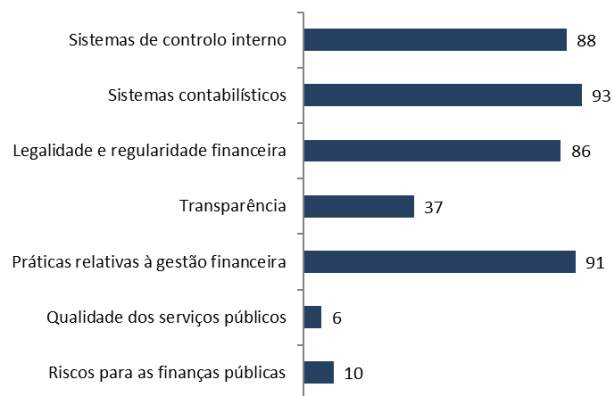
A formulação de recomendações é um instrumento de atuação do Tribunal, com o intuito de serem supridas as deficiências de gestão

orçamental, tesouraria, dívida pública e património, da gestão financeira, e bem assim de organização e funcionamento dos serviços.

Em resultado da atividade desenvolvida pelo Tribunal no âmbito da emissão dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, das auditorias e verificações externas

e internas concluídas no ano, foram formuladas 411 recomendações (61 em Pareceres, 5 no acompanhamento da execução orçamental, 201 em auditorias e VEC, 13 em ARF, 111 em VIC e 20 em OAC).

### Recomendações formuladas por matéria de incidência



Das recomendações formuladas, a maioria respeitou aos sistemas contabilísticos (23%), seguida das práticas relativas à gestão financeira (22%), de matérias relacionadas com a legalidade e regularidade financeira e os sistemas de controlo interno (ambos com 21%).

O acompanhamento da implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal e dos respetivos impactos é outra componente da atividade exercida.

Do acompanhamento efetuado em 2021 relativo às 1.712 recomendações formuladas nos anos 2018, 2019 e 2020, verificou-se o acolhimento total (485) ou parcial (367) de 852 recomendações a que corresponde um grau de acolhimento de 50%<sup>3</sup>.

**Acolhimento relativamente a 852 recomendações.**

<sup>3</sup> Se não se considerar o relatório 23/2019, que formulou 436 recomendações, o grau de acolhimento é de 59%



## Impactos decorrentes do acolhimento das recomendações:

### No âmbito dos Pareceres (PCGE, PCRAA e PCRAM)

- Verificaram-se melhorias:
  - Dos procedimentos de determinação da despesa fiscal e da avaliação dos benefícios fiscais, apesar de ainda não existir uma avaliação global e sistemática
  - No que respeita à contabilização das operações extraorçamentais, nomeadamente em resultado das instruções emitidas pela Direção-Geral do Orçamento
  - Nos procedimentos de cálculo das provisões para cobrança duvidosa, no que concerne à Conta da SS.
  - Ao nível dos sistemas de informação com impacto na fiabilidade das demonstrações financeiras da SS, através da introdução de uma nova interface em 2021
  - Ao nível do cumprimento da legislação e da maior eficiência na recuperação de créditos do Fundo de Garantia Salarial e do Fundo de Garantia de Alimentos a Menores
- Cumprimento da obrigação legal de transferência atempada da receita consignada proveniente do adicional ao IMI
- Inclusão de informação relativa às transferências orçamentais para as autarquias locais no relatório que acompanhou as propostas de Orçamento para 2018 e 2019
- Prosseguida a previsão plurianual dos programas de investimento público
- Alteração de procedimentos contabilísticos refletidos nos Mapas do Serviço e da Conta da Região Autónoma da Madeira de 2020.

### No âmbito das auditorias e VEC

- Verificaram-se melhorias:
  - Do processo de prestação de contas
  - No plano de implementação da LEO, da ECE e do SNC-AP
  - Nos sistemas de informação
  - Do regime jurídico que regula o pessoal nomeado para exercer funções nos gabinetes dos grupos parlamentares
  - No cumprimento de normativos legais aplicáveis
  - No registo, controlo, recuperação e execução da receita
  - Na racionalização de recursos e rentabilização de equipamentos

- Da gestão financeira relativamente à participação em associações de direito privado
- Dos procedimentos em matéria de pessoal
- Na observância do princípio da unidade de tesouraria
- No cumprimento dos normativos contabilísticos aplicáveis
- Da gestão financeira
- No controlo e regularidade da despesa
- Da qualidade dos serviços prestados
- Nos processos de Privatizações
- Da supervisão de funções delegadas no Alto Comissariado para as Migrações
- Da eficácia, da transparência e da avaliação dos resultados dos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI)
- Maior fiabilidade dos sistemas de controlo interno
- Recuperação de montantes ou pagamentos indevidos
- Maior grau de cumprimento do Código dos Contratos Públicos
- Terminada a vigência dos contratos de autonomia
- Constituição de equipa para desenvolvimento de estratégia de combate ao Abandono Escolar
- Acordo para a regularização de uma parte significativa da dívida acumulada da Assistência na Doença aos Militares (ADM)
- Adoção do Código de Conduta, de Deontologia e Ética
- Cumprimento do objetivo de apoiar menores não acompanhados
- Reforço dos meios à disposição das Medidas Agroambientais
- Reforço dos recursos necessários à prossecução das atribuições no domínio do combate à desertificação
- Aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza
- Maior rigor e transparência da informação divulgada
- Aprovação de procedimentos de verificação e validação da prestação de garantias, no âmbito dos contratos

### 3.4. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

No âmbito do especial dever de colaboração, a LOPTC prevê que os Órgãos de Controlo Interno remetam os relatórios das suas ações de fiscalização ao Tribunal de Contas.

Estes relatórios são analisados de modo a serem considerados na análise de risco e planeamento das ações de controlo e para serem

remetidos ao Ministério Público no caso de evidenciarem infrações financeiras.

**Dos 53 relatórios de órgãos de controlo interno para análise no ano, foram concluídos 26**

81% dos relatórios com análise concluída, foram remetidos ao Ministério Público por conterem evidências de infrações financeiras.

### Relatórios de Órgão de Controlo Interno

	2021		
	Para análise *	Concluídos	Remet. MP
Sede	27	21	17
SRA	24	3	3
SRM	2	2	1
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>26</b>	<b>21</b>

\* Inclui relatórios transitados e entrados no ano

### 3.5. PARTICIPAÇÕES, EXPOSIÇÕES, QUEIXAS E DENÚNCIAS

O Tribunal de Contas recebe de entidades e particulares participações, exposições, queixas e denúncias (PEQD), procedendo à sua análise, podendo, havendo factualidade pertinente, ser consideradas para efeitos de análise de risco, planeamento de ações de controlo ou comunicadas ao Ministério Público no caso de identificarem eventuais ilícitos financeiros.

**Das 382 participações, exposições, queixas e denúncias foram concluídas 231 (61%)**

As matérias submetidas ao Tribunal por esta via apontam, com maior recorrência, para os seguintes temas:

- Acumulação de funções remuneradas por eleitos locais;
- Utilização de fundos e bens públicos para benefício individual, designadamente para promoção de imagem no âmbito de eleições autárquicas;
- Intervenção em procedimentos aquisitivos cujas entidades adjudicatárias têm uma estrutura societária onde constam os próprios eleitos locais ou familiares;
- Realização de despesas com a aquisição de bens e serviços sem prévio cabimento, compromisso e inscrição orçamental;
- Não adoção dos procedimentos pré-contratuais legalmente aplicáveis;
- Fracionamento ilegal da despesa;
- Não aplicação de sanções contratuais por atraso na execução de empreitadas;
- Execução de contratos celebrados na sequência de ajuste direto antes da publicitação no portal da internet dedicado aos contratos públicos;
- Nomeação de dirigentes em regime de substituição ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, para além do prazo de 90 dias, sem que as entidades públicas promovam a

- abertura de procedimento concursal tendente à designação de novo titular;
- Incumprimento do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local no que respeita às regras de atribuição de subsídios à exploração.

### Participações, exposições, queixas e denúncias

	2021		
	Para análise *	Concluídos	Em curso
<b>Sede</b>	355	212	143
<b>SRA</b>	7	5	2
<b>SRM</b>	20	14	6
<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>231</b>	<b>151</b>

\* Inclui relatórios transitados e entrados no ano

Adicionalmente, entraram 9 processos relacionados com a atividade de fiscalização prévia, sendo estes processos integrados nos respetivos processos de visto quando já criados, ou posteriormente se e quando vierem a ser criados para, nesse âmbito serem objeto de apreciação e ponderação.

### 3.6. EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

A responsabilidade financeira pode ser sancionatória, quando a infração cometida leva à aplicação de uma sanção pecuniária ou multa, ou reintegratória quando é exigível aos responsáveis a reposição das importâncias correspondentes aos danos causados.

Os juízes da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções, bem como das Secções Regionais, identificam indícios de infrações financeiras emergentes de processos de fiscalização (prévia, concomitante e sucessiva), e de relatórios dos Órgãos de Controlo Interno, devendo essas infrações ser comunicadas ao Ministério Público (MP) para efeitos de eventual introdução do processo na 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal.

Incumbe à 3.<sup>a</sup> secção e às Secções Regionais do Tribunal a efetivação das responsabilidades

financeiras, embora as demais secções possuam também competência para a aplicação de multas processuais (art.º 66 da LOPTC).

No ano, encontravam-se para análise 55 Processos Autónomos de Multa por falta de colaboração com o Tribunal, dos quais 46 transitaram de anos anteriores e 9 foram distribuídos no ano.

Destes, findaram 4 sem julgamento e foram julgados 6, dos quais 3 com sentença condenatória, 2 com sentença absolutória e 1 com relevação de responsabilidades.

Dos processos em que o Ministério Público requereu julgamento para efetivação de responsabilidades financeiras existentes, em 2021, na 3.<sup>a</sup> Secção e nas Secções Regionais,

foram julgados 16 processos, dos quais 11 com sentença condenatória, 4 com sentença absolutória e 1 com relevação de responsabilidade.

A taxa de resolução processual na 3.ª Secção foi de 128,57% em 2021 e que consiste na apresentação do número de processos decididos como uma percentagem do número de processos entrados.

### Efetivação de Responsabilidades financeira – por secção

	Transitados		Distribuídos no ano		Findos antes de julgamento		Julgados			Remetidos ao arquivo	Em curso	
	Com decisão	Sem decisão	Origem em relatórios do Tribunal	Origem em relatórios de OCI	Prescrição	Pagamento voluntário	Sentença condenatória	Sentença absolutória	Relevação		Com decisão	Sem decisão
3.ª Secção (a)	27	15	6	8		4	10	4	1	24	22	10
Secção Regional dos Açores	4		1				1			1	4	
Secção Regional da Madeira	14									9	5	
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>10</b>

Processos em curso = Transitado+distribuído-arquivado

(a) Processos transitados corrigidos face aos dados apresentados no Relatório de Atividades de 2020 por ter sido acrescido um processo considerado arquivado mas que se encontra em execução fiscal

As ações de controlo de que resultou a interposição de processo para efetivação de responsabilidades foram, em 2021, fundamentalmente decorrentes de relatórios de Órgãos de

Controlo Interno (8), auditorias no âmbito do controlo sucessivo (1), verificação interna de contas (4) e auditorias para apuramento de responsabilidades financeiras (2).

### Recursos ordinários – Plenário da 3.ª Secção

	Transitados		Distribuídos no ano	Findos antes de julgamento (b)	Julgados		Remetidos à 1.ª instância	Em curso	
	Com decisão	Sem decisão			Procedentes	Improcedentes		Com decisão	Sem decisão
<b>Em matéria de resp. financeira (a)</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
<b>Em matéria emolumentar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>De multas aplicadas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Revisão de decisões da 1.ª Inst. e Plenário</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Processos em curso = Transitado+distribuído-arquivado

(a) Processos transitados corrigidos face aos dados apresentados no Relatório de Atividades de 2020 por não consideração em 2020 de 4 processos que tinham baixado de instância

(b) Indeferimento liminar

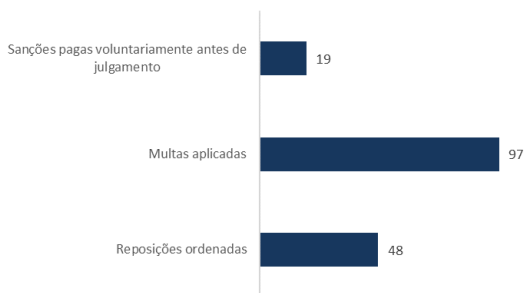
Dos 18 recursos para decisão (12 transitados e 6 interpostos no ano), findou 1 antes de julgamento e foram julgados 6, tendo sido considerados procedentes 2 e mantida a decisão em 4.

Foi interposto no ano 1 recurso extraordinário que findou por não haver oposição de julgados.

Foram proferidos 7 acórdãos, em recursos de processo de julgamento de responsabilidade financeira, dos quais 6 em recursos da Sede, 1

em recurso oriundo da Secção Regional da Madeira.

Em resultado dos processos de efetivação de responsabilidades financeira foram pela 3ª Secção e Secções Regionais ordenadas reposições no montante de 48 m€, aplicadas multas no montante de 97 m€ e foram ainda pagos voluntariamente antes de julgamento 19 m€.



As sentenças condenatórias exaradas fundam-se, predominantemente, nos seguintes tipos de atuação que foram consideradas pelo Tribunal infrações financeiras:

- Assunção e autorização do pagamento de remunerações a membro do gabinete de apoio pessoal ilegalmente nomeado pelo demandado
- Violação de normas sobre a **assunção, autorização ou pagamento de despesas** públicas ou compromissos;
- Violação de normas legais relativas à **contratação pública, bem como a admissão de pessoal;**

- **Execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia**, quando a isso estavam legalmente sujeitos;
- **Pagamentos indevidos;**
- Pela não liquidação, cobrança ou entrega dos cofres do Estado das receitas devidas.
- Dos acórdãos emitidos na 3.<sup>a</sup> Secção em 2021 apenas um foi procedente, parcialmente, por ter sido provada uma situação de erro suscetível de alterar a matéria de facto, por questões relacionadas com a culpa e pela eliminação da dimensão ilícita que conforma infração financeira, estando em causa a aplicação do art.º 2º, n.º 2 do Código Penal.

## O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Ministério Público está representado junto do Tribunal por cinco Procuradores-Gerais Adjuntos.

Os magistrados do Ministério Público acompanham os processos de fiscalização prévia, sendo-lhes também remetidos todos os relatórios de auditoria para que deem início a procedimentos jurisdicionais nos casos em que considerem haver indícios suficientes de factos de que resulte responsabilidade financeira, propondo as ações de julgamento de contas e de julgamento de responsabilidades financeiras.

No ano, encontravam-se no Ministério Público 77 processos com infrações evidenciadas (39 transitados e 38 participados no ano).

Foram decididos 42 processos, dos quais 15 foram objeto de requerimento para procedimento jurisdicional, em 21 não foi requerido procedimento jurisdicional e em 6 ocorreu a extinção da responsabilidade por pagamento voluntário de multa.

### 3.7. RELAÇÕES EXTERNAS E COOPERAÇÃO

#### AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, AS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS REGIONAIS, O GOVERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS

As relações e a colaboração do Tribunal de Contas com a Presidência da República, o Parlamento, o Governo e os demais órgãos de soberania contribuem para o impacto da ação do Tribunal, pois este depende de como as instituições públicas utilizam os resultados e as recomendações emitidas.

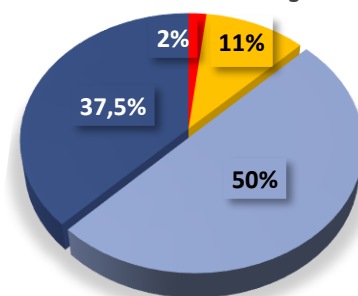
Da cooperação institucional resulta também uma maior informação do Cidadão, o que tende a reforçar a confiança deste no Estado.

Refira-se, como exemplo desta colaboração institucional, durante o ano de 2021, a solicitação pela Assembleia da República, da realização de uma auditoria referente ao processo de financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente e que visou avaliar se esse financiamento salvaguardou o interesse público.

#### AS PARTES INTERESSADAS (*STAKEHOLDERS*)

É muito importante também a opinião dos destinatários dos nossos trabalhos sobre os mesmos e sobre o Tribunal como instituição em geral. Neste âmbito, é lançado anualmente um inquérito às entidades auditadas, cujo resultado foi mais uma vez positivo. (3,24 de média, numa escala de 1 a 4).

#### Grau de Satisfação



■ Insatisfeito ■ Pouco satisfeito ■ Satisfeito ■ Muito satisfeito

Refira-se ainda que houve 11.967 referências ao Tribunal e aos seus trabalhos nos Órgãos de Comunicação Social.



## AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Durante o ano 2021 o Tribunal de Contas continuou a desenvolver um trabalho muito ativo no âmbito das organizações internacionais de Tribunais de Contas e Instituições Congéneres de que é membro (INTOSAI, EUROSAI e OISC da CPLP), em formato presencial e virtual.

O benefício gerado por este forte compromisso tem várias vertentes. Uma perspetiva mais ampla – além-fronteira –, a partilha de conhecimentos e experiências e a possibilidade de se comparar com organizações similares são os mais relevantes.



## A PARTICIPAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal de Contas fez-se representar nas iniciativas de todos os Grupos de Trabalho, *Task Forces*, Grupos de Projeto e Comitês de que a Instituição é membro (ver esquema anterior). Referem-se, pela importância dos seus desenvolvimentos em 2021:

### 75ª REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO DA INTOSAI

O Presidente do Tribunal de Contas esteve presente na reunião do Conselho Diretivo da INTOSAI, realizada no dia 10 de novembro, online, que abordou, entre outros, os seguintes temas:

- o desenvolvimento do projeto U-INTOSAI - Universidade Digital da INTOSAI com o objetivo de criar uma plataforma que reflita a informação sobre iniciativas educacionais no domínio da auditoria; e
- a criação de uma Task-Force para Auditoria aos Cuidados de Saúde e Assistência Social.

INTOSAI



### 5.º REUNIÃO DO FORUM DAS ISC COM FUNÇÕES JURISDICIONAIS

Em 18 e 19 de outubro de 2021, decorreu, em Lisboa, a 5.ª Reunião do Forum das ISC com funções Jurisdicionais, evento organizado pelo Tribunal de Contas de Portugal, *Cour des Comptes* de França e *Contraloría General del Estado del Ecuador*.

O principal tema da reunião foi o exercício de poderes jurisdicionais pelas ISC do universo INTOSAI e, em particular, o projeto de Guião sobre a aplicação dos 12 princípios adotados na norma INTOSAI-P 50, enquanto elemento de consolidação dos princípios fundamentais aplicáveis à atividade jurisdicional.

Este projeto de guia foi unanimemente aprovado pelas ISCs presentes, a fim de ser submetido à apreciação do Fórum de Pronúncias Profissionais da INTOSAI (FIPP), para análise e aprovação, tendo em vista a adoção do documento pela INTOSAI.

Neste contexto, merece igualmente destaque o *pladoyer/advocacy paper*, em que estão evidenciados os sete valores e benefícios das ISC jurisdicionais, documento que as ISCs participantes se comprometeram a apresentar aos Governos e Autoridades políticas, assim como, a entidades doadoras, no sentido de demonstrar a relevância do papel da ISC com prerrogativas jurisdicionais, em termos de garantia da boa aplicação dos dinheiros públicos e prestação de contas pelas entidades públicas.

O TCP Prosseguiu o sua participação e colaboração em todos os Grupos de Trabalho da INTOSAI, destacando-se pelos relevantes temas, em 2021:

- ✓ **Auditoria ambiental** (WGEA), cuja 20.<sup>a</sup> Assembleia Geral decorreu virtualmente, de 19 a 21 de janeiro, sob o tema “*Repensar a economia circular*” e onde foi apresentada a “Auditoria ao Programa Nacional de Combate à Desertificação”, concluída em 2019.
- ✓ **Big Data** (WGBD), cuja 5.<sup>a</sup> reunião técnica decorreu virtualmente, a 29 de setembro, sob o tema “*O controlo de qualidade das auditorias num contexto BIG DATA – Como avaliar e prevenir os riscos de auditoria no contexto de Big data*”, versando sobre as experiências e boas práticas das ISC participantes em matéria de controlo de qualidade.
- ✓ **Dívida Pública** (WGPD), no encontro anual da Comissão da Dívida Pública, que teve lugar online, nos dias 19 e 20 de maio, com o seguinte tema: “*Auditar a dívida pública num contexto de crise (Questões conexas com a COVID 19 e experiências de auditoria da dívida pública)*”.



- ✓ **Auditoria da Contratação Pública (WGPPA)**, através da continuação dos trabalhos de elaboração e discussão do projeto de GUID sobre auditoria da contratação pública.

#### **MEMBRO DO GRUPO DE PERITOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO MOU COM A UNODC**

O Tribunal de Contas é membro do grupo de peritos de implementação do Memorando de entendimento entre a INTOSAI e a Agência da Nações Unidas de combate à corrupção, tendo participado – online – em várias reuniões deste grupo com vista à preparação de um guião orientador sobre a colaboração entre as Instituições Superiores de Controlo e as Agências de Prevenção da Corrupção.

No quadro deste Grupo, a Senhora Conselheira Helena Abreu Lopes participou no Webinário “*Desafios e abordagens para prevenir o surto de corrupção durante tempos de crise*”, organizado pela ISC dos Emirados Árabes Unidos, no dia 9 de dezembro, com uma intervenção sobre: “*De que modo podem as ISC e as Autoridades Anticorrupção trabalhar em conjunto para fazer face ao surto de corrupção em tempos de emergência?*”

## XI CONGRESSO / 53ª E 54ª REUNIÕES DO CONSELHO DIRETIVO DA EUROSAI /14 E 15 DE ABRIL DE 2021

O Presidente e uma delegação do Tribunal de Contas participaram no Congresso e nas 53ª e 54ª Reuniões do Conselho Diretivo (CD) da EUROSAI, as quais tiveram lugar online, nos dias 14 e 15 de abril, respetivamente. Estas reuniões ocorreram, respetivamente, antes e depois do XI Congresso da EUROSAI, organizado pela ISC da República Checa.

### XI CONGRESSO DA EUROSAI /14 DE ABRIL DE 2021



O XI Congresso da EUROSAI, órgão supremo da organização, decorreu online, sendo organizado pela ISC da República Checa, a qual assumiu a Presidência no evento. Em paralelo,

as ISCs da Lituânia e do Reino Unido foram eleitas membros do Conselho Diretivo da EUROSAI e Israel foi eleita como a 1.ª Vice Presidente da organização.

Mantêm-se como membros do CD da EUROSAI: a Polónia e a Letónia, membros eleitos (mandatos terminam em 2024), a Turquia como o país responsável pela anterior Presidência e Espanha que assume o Secretariado-Geral da organização. Este Congresso plenário focou-se em assuntos administrativos e de governação, no âmbito da Presidência checa, tendo sido anunciado que estava a ser planeado o “*Prague Post-Congress Get-Together*”, o qual contará com sessões temáticas de carácter técnico.

Foi decidido que o XII Congresso da EUROSAI, teria lugar em Israel, em maio/junho de 2024, com o tema “*Sharing minds = Greater SAIs*”.

55.ª REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO DA EUROSAI - 16 DE NOVEMBRO DE 2021  
(LONDRES)



A 55.ª reunião do CD da EUROSAI, decorreu presencialmente em Londres e após terem sido abordados os temas comuns nas reuniões do Conselho Diretivo – como a implementação do plano estratégico, dos planos operacionais de cada

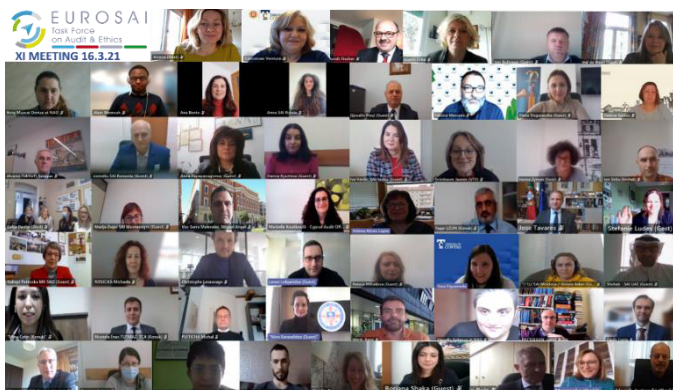
Objetivo Estratégico -, destacam-se os seguintes pontos:

- i) A possibilidade de lançamento na EUROSAI de uma “*iniciativa rápida de salvaguarda de independência das ISC*”, à semelhança do Mecanismo Rápido de Defesa das ISC's (*Independency Rapid Advocacy Mechanism/SIRAM*) da INTOSAI;
- ii) A descrição e debate do Plano Operacional do Portefólio relativo à Prospetiva e Assuntos Emergentes; e
- iii) A proposta de lançamento do novo *Project Group* sobre auditoria a matérias de cibersegurança (liderado por Israel).

Na intervenção de Portugal na reunião, destacaram-se os temas alusivos ao seu papel enquanto representante da EUROSAI no CD da INTOSAI (juntamente com a ISC da Polónia).

O Presidente do Tribunal de Contas, manifestou a disponibilidade da instituição para acolher, em Lisboa, a 56ª edição do CD da EUROSAI, no mês outubro de 2022.

## 11ª REUNIÃO DO GRUPO DE TRABALHO DA EUROSAL SOBRE AUDITORIA E ÉTICA (TFA & E) – VÍDEO CONFERÊNCIA / 16 DE MARÇO DE 2021



O Tribunal de Contas de Portugal, no seu papel de Presidente, organizou em 16 de março de 2021, a 11ª reunião da TFA&E, através de videoconferência. Esta reunião aprovou os documentos presentes

ao XI Congresso da EUROSAL, nomeadamente a proposta, previamente acordada, para o formato futuro desta *Task Force*. Esta proposta propõe então o encerramento da TFA&E e a constituição de uma Network da EUROSAL para a Ética (hoje presidida pela ISC da Croácia, com apoio do Tribunal de Contas).

Neste âmbito, foram aprovados na presente reunião o Relatório relativo ao Questionário de 2020 da TFA&E, tal como o Modelo de Formação Ética e o Modelo de Maturidade Ética, desenvolvidas no contexto das *Guidelines* para aplicação da ISSAI 30.

No final da XI reunião da TFA&E foi feito um balanço bastante positivo da atuação e impacto deste Grupo, o qual, entre 2011 e 2021, desempenhou um papel determinante para enfatizar a importância da Ética para as atividades desenvolvidas pelas ISCs na comunidade EUROSAL.

Ademais o Tribunal de Contas prosseguiu a sua participação e colaboração nos seguintes Grupos de Trabalho da EUROSAL:

- **TASK FORCE SOBRE AUDITORIA MUNICIPAL (TFMA)**

O Tribunal participou na 5.ª Reunião Anual da *Task Force* sobre Auditoria Municipal (TFMA) e Seminário, em 3 e 4 novembro 2021.

A reunião, organizada pela ISC da Lituânia e do Montenegro, realizou-se no Montenegro e online, contando com a presença dos pontos focais do grupo, pertencentes ao Departamento de Auditoria IX, em representação do Tribunal de Contas de Portugal.

Estiveram em análise a implementação das atividades previstas para a TF em 2021, no que concerne aos resultados, calendários e progresso, assim como as atividades em curso e planeadas para o futuro, nomeadamente no contexto do Plano de Atividades para 2022.

- **GRUPO DE TRABALHO EM AUDITORIA AMBIENTAL (WGEA)**

O Tribunal de Contas – através do DA VIII – participou na Spring Session sobre gestão de resíduos, em 26 e 27 de abril, e na XIX Reunião Anual do Grupo em 19 e 20 outubro de 2021, que decorreu sob o tema da *Transição Verde*, com particular enfoque no Plano de Ação da União Europeia que visa prevenir desastres ambientais devido à atividade humana - *Green Deal* - e ajudar a União a transformar-se numa Economia moderna e competitiva que poupa e maximiza os seus recursos.

Neste âmbito, foi concluída a auditoria coordenada sobre a gestão de resíduos de plástico.



- **PROJECT GROUP DA EUROSAI DE PREPARAÇÃO DE RISCOS FUTUROS E CRISE CLIMÁTICA – AUDITAR NUMA PERSPETIVA DE LONGO PRAZO**

O TC participou em várias reuniões de trabalho deste Project Group sobre uma perspetiva prospetiva na auditoria e sobre como identificar a despesa climática (e.g. nos PRR).



- **PROJECT GROUP DA EUROSAI DE AUDITORIA À RESPOSTA À PANDEMIA COVID-19**

O TC participou, ainda, no Seminário de Partilha de Experiências do *Project Group sobre auditoria à resposta ao COVID 19*, organizado pela ISC da Finlândia, em 26 de março de 2021.

Nesta reunião foram discutidos vários temas conexos com os objetivos deste *Project Group*, designadamente, (I) a troca de informações e experiências em auditoria do COVID-19 e (II) desenvolvimento de uma estratégia de auditoria do COVID 19.

No âmbito da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC da CPLP), o Tribunal coopera com os seus congéneres de países de língua oficial portuguesa, enquanto Centro de Estudos e Formação da OISC/CPLP.

### VII ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO DA CPLP

A VII Assembleia Geral da OISC da CPLP, realizada em Lisboa, no dia 22 de outubro de 2021, foi organizada pelo Tribunal de Contas da União-Brasil e dirigida pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.



Foi subordinada ao tema “*A cooperação entre as ISC de língua portuguesa: 25 anos de desafios e oportunidades*” e contou com breves intervenções sobre a perspetiva para com os impactos positivos da Organização e os desafios e oportunidades da cooperação lusófona das representantes das Instituições Membros da organização e observadores.

## REUNIÃO DOS AGENTES DE LIGAÇÃO DO COMITÉ DE CONTACTO DAS ISC DA UE / 22 DE SETEMBRO DE 2021



O Tribunal de Contas organizou, em 22 de setembro de 2021, a reunião dos Oficiais de Ligação das Instituições Superiores de Controle da União Europeia, em formato online, evento que se destacou por ser a primeira reunião dos *Liaison Officers's (LO)* desde o início da pandemia. Destacam-se entre os temas tratados na reunião:

na reunião:

- i) A concordância no modelo da próxima reunião do Comité de Contacto (CC), ao nível de responsáveis das ISCs;
- ii) O Acordo para que o ECA (Tribunal de Contas Europeu) organize a reunião da Primavera de 2022 do CC;
- iii) O debate entre os LO's a propósito do modelo futuro das reuniões do CC e LO's, tema que deverá manter-se na agenda desta organização. Neste âmbito, Portugal voluntariou-se para acolher a reunião do CC em 2023;
- iv) A nova iniciativa do CC, relacionada com a cooperação ao nível técnico entre as ISC da UE nas auditorias ao *Next Generation EU (NGEU) /Recovery and Resilience Facility (RRF)* e aos *National Recovery and Resilience Plans (NRRPs)*.

## REUNIÃO DO COMITÉ DE CONTACTO DOS PRESIDENTES DAS ISC DA UE - 10 DE NOVEMBRO DE 2021

A reunião online do CC ao nível de Presidentes das ISCs, foi organizada pelo TCE, em 10 de novembro de 2021.

No primeiro ponto da Agenda os líderes das ISCs europeias fizeram as respetivas intervenções subordinadas ao tema “*Lessons learned from the pandemic, new approaches and emerging issues*”, focando, em particular, o tema “COVID-19”.

No segundo ponto da Agenda “*Impact and consequences of COVID-19 on the EU and Member States: Auditing NextGeneration EU*”, foi destacado o papel dos mecanismos de acompanhamento do TCE, no âmbito da prevenção de riscos, como a prevenção e combate a fraudes e irregularidades na aplicação dos fundos.

Os Presidentes das ISC da UE realçaram as vantagens deste fórum de cooperação, tendo, neste caso em particular, sobressaído a relevância da troca de experiências, nomeadamente em termos de auditorias realizadas, no âmbito da COVID-19.

#### CONFERÊNCIA “FUNDOS EUROPEUS: GESTÃO, CONTROLO E RESPONSABILIDADE ” - 21 E 22 DE JUNHO DE 2021



O Tribunal de Contas coorganizou com o Tribunal de Contas Europeu (TCE) a Conferência “*Fundos Europeus: Gestão, Controlo e Responsabilidade*”, a qual contou com a participação de diversas personalidades portuguesas e europeias, de ambas instituições judiciais, bem como de diversos representantes do meio académico, político e empresarial com envolvimento na implementação dos Fundos Europeus. Foram abordados temas como o novo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia, o Plano de Recuperação e Resiliência – e a respetiva Gestão e Controlo -, a Transição Climática, o Futuro Digital e a Sustentabilidade das Finanças Públicas. Esta conferência decorreu nos dias 21 e 22 de junho, presencialmente, sendo, também, transmitida através do modelo de *streaming*, acabando assim por ter uma assistência muito significativa.

### COMPÊNDIOS DE AUDITORIA

Neste âmbito, o DA VIII interveio na Preparação, revisão e divulgação dos Compêndios de auditoria sobre Cibersegurança e Controlo da Resposta à crise da Covid-19.

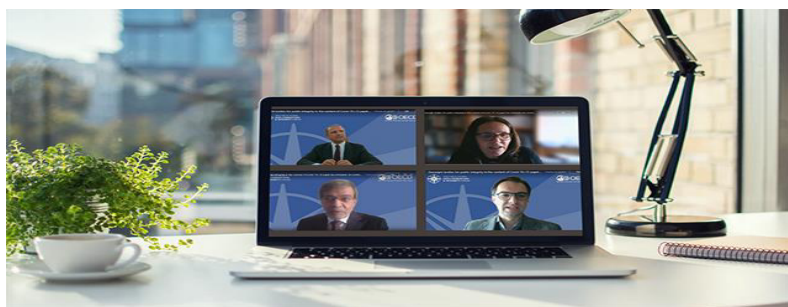
### FORUM GLOBAL DA INTEGRIDADE DA OCDE

No período de 22 a 25 de março de 2021, decorreu o Forum Global da Integridade da OCDE, evento online promovido pela OCDE sobre o tema da integridade.

O Tribunal de Contas (TdC) e o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), participaram no dia 25 de março, numa sessão, em modelo digital, subordinada ao tema “*O papel das entidades de prevenção e controlo na promoção da integridade pública, no contexto da Covid-19*”, a qual foi presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas.

Nesta sessão foram discutidas questões relativas a experiências e práticas sobre o papel das entidades de prevenção e controlo enquanto pilares de integridade na gestão e governança públicas, tendo especialmente em conta o atual contexto da pandemia da Covid-19.

OCDE



## RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

O Tribunal de Contas manteve relações de cooperação com os Tribunais de Contas e Instituições congéneres da Europa, da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, bem como, com instituições de outras regiões do Mundo.

Salientam-se, neste contexto:

- i) os encontros bilaterais mantidos entre o Tribunal de Contas de Portugal e as suas congéneres dos países da CPLP, à margem da XI AG da OISC CPLP; ii) a visita técnica de uma

delegação da instituição homóloga da Polónia (*Supreme Audit Office*), em novembro de 2021; iii) a visita de duas delegações de oficiais da Autoridade de Controlo Administrativo do Egito<sup>1</sup>, em setembro e dezembro de 2021; iv) a visita de Estudo do Ministério do Tesouro e Finanças da Turquia ao Tribunal de Contas

e; v) a Visita de Estudo da Agência de Compras Públicas da Roménia, em 18 de novembro de 2021.

Neste âmbito realizou-se também (Tribunais de Contas de Portugal e de Cabo Verde) a auditoria financeira às contas do Secretariado Executivo da CPLP, referente ao ano de 2020.

## OUTRAS INICIATIVAS

Tendo em vista partilhar conhecimentos e experiências, tiveram lugar os seguintes eventos:

- No dia 21 de setembro de 2021, realizou-se, em formato virtual, a reunião anual do *IBAN International Board of Auditors* da NATO com as Instituições Superiores de Controlo dos Estados membros, para analisar o relatório anual de atividades do IBAN de 2020. Nesta reunião participou uma delegação do Tribunal de Contas, pertencentes à Área de Responsabilidade IV.
- No período de 30 de outubro a 12 de novembro de 2021 decorreu em Glasgow, na Escócia, a COP 26 - Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas. O Tribunal de Contas participou, com uma representação
- da Área de Responsabilidade VIII, em vários *side events*, em especial nos organizados por ISCs, INTOSAI, Comissão Europeia e OCDE.
- O Tribunal de Contas, através do seu Presidente, continuou, em 2021, a desempenhar as funções de auditor externo da Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT), para as quais foi designado, após concurso, em 2017, tendo colaborado na realização de auditoria para certificação de contas da organização.
- No mesmo contexto de exercício de funções de auditor Externo, o Tribunal de Contas fez parte do Comissão de Auditoria do EURO CONTROL - *Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea*.

- O Tribunal de Contas fez-se representar, através da Área de Responsabilidade VIII, nas reuniões e discussões promovidas no contexto do *Think*

*Tank* - Iniciativa Antifraude que visa a boa utilização dos recursos financeiros da União Europeia (UE).

## 4. RECURSOS UTILIZADOS

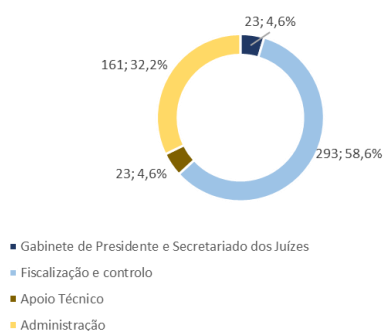
### OS RECURSOS HUMANOS

No final do ano estavam em exercício de funções no Tribunal de Contas, o Presidente, 18 Juízes Conselheiros (16 na Sede, 1 na Secção Regional dos Açores e 1 na Secção Regional da Madeira) e 500 efetivos nos Serviços de Apoio (420 na Sede, 37 na SRA e 43 na SRM).

Relativamente ao ano anterior verifica-se um decréscimo de 1,8% dos efetivos globais continuando a área de fiscalização e controlo a representar a maioria dos efetivos (58,6%).

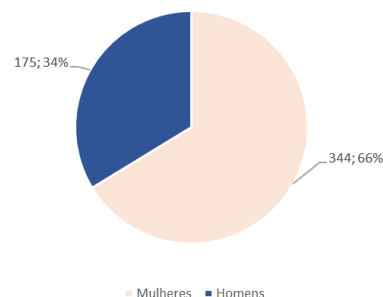
#### Efetivos por áreas funcionais

No final de 2020 a distribuição por género do total de efetivos que exerciam funções no Tribunal era de 64% mulheres e 36% homens.

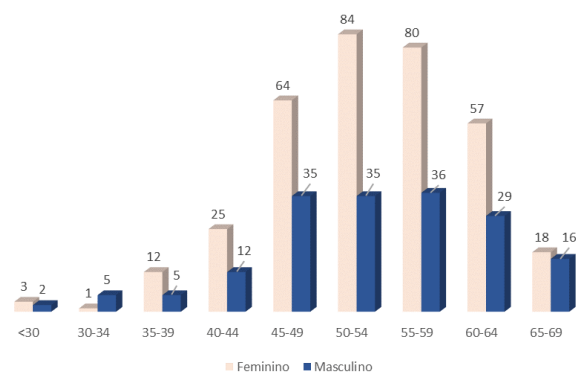


### A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Fomentar o reforço de competências e a melhoria do desempenho profissional constitui



#### Perfil etário e distribuição por género do efetivo de pessoal



Da apreciação por escalões etários constata-se que 71,5% dos efetivos se situam nos escalões entre os 40-59 anos, 23,1% nos escalões dos 60-69 anos (com 6,5% no escalão dos 65-69 anos), 3,3% no escalão 35-39 anos e os escalões mais jovens com 2,1 dos efetivos.

permanente preocupação do Tribunal promovendo a qualificação, valorização e progressiva especialização dos recursos humanos, contribuindo, assim, para a melhoria da eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado.

No ano de 2021 e atentas as circunstâncias excepcionais decorrentes da situação pandémica, a formação profissional realizada teve lugar através das plataformas eletrónicas disponíveis.

Realizaram-se 105 ações de formação interna e externa, com um custo total de 27,5 m€. Os encargos diretos com a formação - pagamento a formadores e pagamento das ações realizadas no exterior representaram 0,1% da despesa total do Tribunal, tendo diminuído 15% relativamente ao ano anterior.

Em ações de formação organizadas pelo Tribunal participou pessoal da Procuradoria Geral da República.

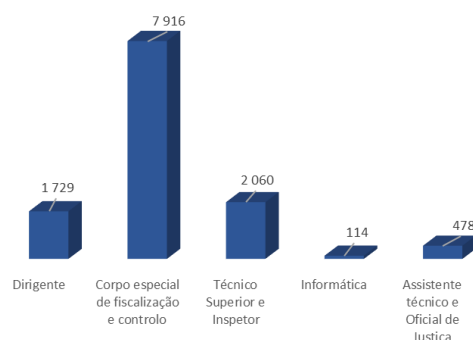
Foram ministradas 11 ações de formação por magistrado do Tribunal de Contas ao ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

Foram ainda ministradas 15 ações de formação por pessoal da Direção-Geral do Tribunal de Contas a outros organismos, nomeadamente, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Instituto de Gestão e Administração Pública, Instituto Nacional de Administração I.P., Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto para as Políticas Públicas e Sociais, Ministério das Finanças de Cabo Verde e Ministério de Planeamento e Finanças de São Tomé e Príncipe.

As ações realizadas abrangeram diversas áreas temáticas, salientando-se as áreas de auditoria, direito, contabilidade, aperfeiçoamento de competências, bem como diversos webinários em áreas de interesse para o Tribunal.

As horas de formação realizadas, por agrupamento profissional, foram maioritariamente frequentadas pelos efetivos do corpo especial de fiscalização e controlo, das carreiras de técnico superior e inspeção e dirigentes.

Número de horas de formação por grupo de pessoal



Constata-se que, em 2021, o “número de horas por participante” do pessoal que exerce funções de controlo foi 43,6 horas, um valor dentro da meta estabelecida no Plano de Ação de 2021 (entre 30 e 45).

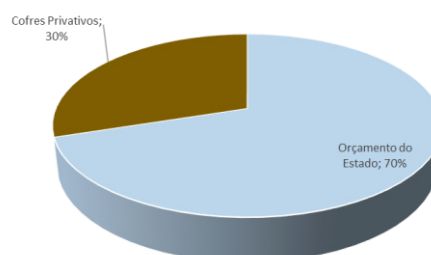


## OS RECURSOS FINANCEIROS

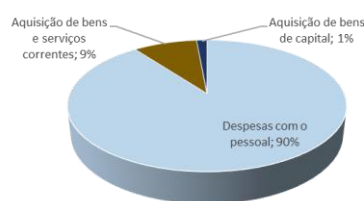
As contas do Tribunal de Contas são sujeitas à auditoria de uma empresa especializada, escolhida por concurso público, cujo parecer é publicado conjuntamente com a conta consolidada em anexo ao presente relatório, no cumprimento das alíneas c) e d) do artigo 113.º da LOPTC.

O total de despesa realizada em 2021 foi de 28,5M€.

Relativamente a fontes de financiamento, verifica-se que 30% respeitam a dotações dos Cofres Privativos e 70% do Orçamento do Estado.



Na distribuição da despesa por agrupamento económico verifica-se que 90% respeita a despesas com o pessoal, 9% a aquisição de bens e serviços e 1% a aquisição de bens de capital.



### Evolução da despesa por agrupamento económico

	2019	2020	2021	Varição
<b>Despesas com o pessoal</b>	24 913 518	25 902 583	25 607 458	-1,1%
<b>Aquisição de bens e serviços correntes</b>	2 630 108	2 254 849	2 513 008	11,4%
<b>Aquisição de bens de capital</b>	477 801	311 545	411 584	32,1%
<b>Total</b>	<b>28 021 427</b>	<b>28 468 977</b>	<b>28 532 050</b>	<b>0,2%</b>

Unid: euro

A despesa apresenta um volume total idêntico aos do ano transato, verificando-se um incremento na aquisição de bens e serviços correntes e de bens de capital, devido designadamente ao aumento verificado ao nível da manutenção de licenças de software, de serviços

de assessoria jurídica e da aquisição de serviços especializados, nomeadamente, tradução de documentos oficiais e de apoio a auditorias e bem assim de aquisição de material de informática

## Evolução da despesa por entidade

	Unid: euro			
	2019	2020	2021	Varição
<b>Sede</b>	23 739 940	24 015 444	23 902 310	-0,5%
<b>Secção Regional dos Açores</b>	2 119 790	2 123 031	2 234 348	5,2%
<b>Secção Regional da Madeira</b>	2 161 697	2 330 502	2 395 392	2,8%
<b>Total</b>	<b>28 021 427</b>	<b>28 468 977</b>	<b>28 532 050</b>	<b>0,2%</b>

## OS SISTEMAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

Em 2021 e no contexto do Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação – PDESI, aprovado pelo Plenário Geral em conjunto com o Plano trienal, os trabalhos previstos para os sistemas de informação do Tribunal de Contas e dos seus serviços de apoio tiveram que ser intensificados por força da situação de pandemia, tendo-se traduzido fundamentalmente nas seguintes linhas:

- Prosseguir a desmaterialização de processos:
  - Trabalhos de adaptação ao SNC-AP para o universo local, em articulação com os sistemas de informação do Ministério das Finanças (S3CP) e Direção-Geral das Autarquias Locais;
  - Trabalhos de adaptação às novas Instruções para prestação de contas pelos Serviços com funções de Caixa do Tesouro;
  - Desenvolvimento do portal de receção e interação, através de serviços totalmente eletrónicos, dos processos sujeitos a fiscalização prévia;

- Trabalhos de adaptação para recolha de informação relativa à área das medidas especiais de contratação (Lei n.º 30/2021);
- Desenvolvimento dos Módulos de trabalho dos utilizadores do Ministério Público;
- Realização de formação especializada sobre o sistema integrado de realização de auditorias, ampliando a sua base de utilização nas Secções Regionais;
- Consolidar e desenvolver os sistemas de informação internos;
- Reforçar as infraestruturas tecnológicas e as regras do seu funcionamento e utilização.

Ao nível da infraestrutura tecnológica, a situação de pandemia conduziu ao reforço do parque de servidores segundo arquitetura *blade*, com sistemas operativos *Windows Server*, à consolidação da infraestrutura de segurança, a par do crescimento dos sistemas de *backup*, com a incorporação de novos meios, assim como ao reforço dos *links* de comunicações e

ativos de rede. O objetivo foi o de assegurar a disponibilidade permanente de serviços, com desempenho e em segurança, aos utilizadores, numa situação de teletrabalho.

Ao nível dos postos de trabalho dos utilizadores, redesenhou-se o modelo de evolução e prosseguiu-se a modernização gradual dos equipamentos, através da aposta no computador portátil, em detrimento do equipamento

fixo, e da migração para as plataformas mais recentes do sistema operativo MS Windows e ferramentas de produtividade da “família” MS Office.

# SIGLAS

<b>1.ª S</b>	Primeira Secção
<b>2.ª S</b>	Segunda Secção
<b>ACC</b>	Acordo de Contabilização Contingente
<b>ADM</b>	Assistência na Doença aos Militares
<b>AG</b>	Assembleia Geral
<b>ALRAA</b>	Assembleia Legislativa da Região Autónoma do Açores
<b>ALRAM</b>	Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>ARF</b>	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
<b>CALRAA</b>	Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
<b>CALRAM</b>	Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
<b>CAR</b>	Conta da Assembleia da República
<b>CC</b>	Comité de Contacto
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CD</b>	Conselho Diretivo
<b>CEFOSAP</b>	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CPC</b>	Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>CPLP</b>	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
<b>CPR</b>	Conta da Presidência da República
<b>CRAA</b>	Conta da Região Autónoma dos Açores
<b>CRAM</b>	Conta da Região Autónoma da Madeira
<b>CSS</b>	Conta da Segurança Social
<b>DECIR</b>	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais
<b>DFO</b>	Demonstrações Financeiras e Orçamentais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>E@D</b>	Ensino à distância
<b>ECA</b>	<i>European Court of Auditors</i>
<b>ECE</b>	Entidade Contabilística Estado
<b>EM</b>	Empresa Municipal
<b>EML</b>	Empresa Municipal de Lagoa - Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social, E.M.
<b>EPC</b>	Entidade Pública de Contas
<b>EPE</b>	Entidade Pública Empresarial
<b>EPER</b>	Entidade Pública Empresarial Regional
<b>eSPap</b>	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
<b>EU</b>	<i>European Union</i>
<b>EUMETSAT</b>	<i>European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites</i>
<b>EURO CONTROL</b>	<i>European Organisation for the Safety of Air Navigation</i>
<b>EURORAI</b>	<i>European Organisation of Regional Audit Institutions</i>
<b>EUROSAI</b>	<i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>

<b>FIPP</b>	<i>Forum for INTOSAI Professional Pronouncements</i>
<b>FOR-MAR</b>	Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar
<b>GUID</b>	<i>Guidance</i>
<b>IBAN</b>	<i>International Board of Auditors</i>
<b>IES</b>	Instituições de Ensino Superior
<b>IFP</b>	Isentos de Fiscalização Prévia
<b>IFRRU</b>	Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbanas
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>IP</b>	Instituto Público
<b>IPM</b>	Iluminação Pública da Madeira
<b>ISC</b>	Instituição Superior de Controlo
<b>ISCTE</b>	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
<b>ISCSP</b>	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
<b>ISSAI</b>	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>JOUE</b>	Jornal Oficial da União Europeia
<b>Lda</b>	Limitada
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>LO</b>	<i>Liason Officer</i>
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MODATEX</b>	Centro de Formação Profissional da Indústria Têxtil, Vestuário, Confeção e Lanifícios
<b>MoU</b>	<i>Memorandum of Understanding</i>
<b>N.ET</b>	<i>Network</i> da Ética
<b>NATO</b>	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
<b>NB</b>	Novo Banco
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>NCP</b>	Normas de Contabilidade Pública
<b>NGEU</b>	<i>Next Generation EU</i>
<b>NRRP</b>	<i>National Recovery and Resilience Plans</i>
<b>OAC</b>	Outras ações de controlo
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OISC</b>	Organização das Instituições Superiores de Controlo
<b>OLACEFS</b>	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>PAEF</b>	Programa de Assistência Económica Financeira
<b>PCGE</b>	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
<b>PCRAA</b>	Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores
<b>PCRAM</b>	Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira
<b>PDESI</b>	Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação
<b>PDR</b>	Programa de Desenvolvimento Rural
<b>PEQD</b>	Participações, exposições, queixas e denúncias
<b>PG</b>	Plenário Geral
<b>PMDFCI</b>	Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndio
<b>PO</b>	Programa Operacional
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada

<b>PR</b>	Presidência da República
<b>PT2020</b>	Acordo de Parceria entre Portugal e Comissão Europeia 2014-2020
<b>QPPO</b>	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
<b>RAA</b>	Região Autónoma dos Açores
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RJAEL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
<b>RJIES</b>	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
<b>RJSTP</b>	Regime Jurídico do Serviço de Transportes de Passageiros
<b>RRF</b>	<i>Recovery and Resilience Facility</i>
<b>S3CP</b>	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
<b>SA</b>	Sociedade Anónima
<b>SAI</b>	<i>Superior Audit Institutions</i>
<b>SS</b>	Segurança Social
<b>SGIFR</b>	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
<b>SIGO</b>	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
<b>SIRAM</b>	<i>SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism</i>
<b>SNC</b>	Sistema de Normalização Contabilística
<b>SNC-AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública
<b>SNC-ESNL</b>	Sistema de Normalização Contabilística para Entidades do setor não lucrativo
<b>SNS</b>	Serviço Nacional de Saúde
<b>SRA</b>	Secção Regional dos Açores
<b>SRM</b>	Secção Regional da Madeira
<b>TAP</b>	Transportes Aéreos Portugueses, S.A.
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas Europeu
<b>TCP</b>	Tribunal de Contas de Portugal
<b>TdC</b>	Tribunal de Contas
<b>TFA&amp;E</b>	<i>Task Force on Audit &amp; Ethics</i>
<b>TFMA</b>	<i>Task Force on Municipality Audit</i>
<b>U-INTOSAI</b>	Universidade Digital da INTOSAI
<b>UC</b>	Universidade de Coimbra
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UniLEO</b>	Unidade de implementação da LEO
<b>UNODC</b>	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
<b>UNU-EGOV</b>	<i>United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance</i>
<b>VEC</b>	Verificação Externa de Contas
<b>VIC</b>	Verificação Interna de Contas
<b>WGBD</b>	<i>Working Group on Big Data</i>
<b>WGEA</b>	<i>Working Group on Environmental Auditing</i>
<b>WGPD</b>	<i>Working Group on Public Debt</i>
<b>WGPPA</b>	<i>Working Group on Public Procurement Audit</i>

## ANEXOS

A1. Conta Consolidada

A2. Parecer do Auditor Externo\*

A3. Relatório de Verificação Externa da Conta  
consolidada do Grupo Público Tribunal de  
Contas – exercício de 2021

\*Art.º 113.º, alíneas c) e d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto





## A1. Conta Consolidada



**Demonstração consolidada dos fluxos de caixa  
Grupo Tribunal de Contas**

Exercício: 2021

Unidade Monetária: EUR

Descrição	Notas	Períodos	
		2021	2020
<b>Fluxos de caixa das atividades operacionais</b>			
Recebimentos de clientes		15,34	455,48
Recebimentos de contribuintes		0,00	0,00
Recebimentos transferências e subsídios correntes		21.502.864,16	21.281.443,91
Recebimentos de utentes		7.623.699,02	6.375.801,90
Pagamentos a fornecedores		-2.512.896,98	-2.254.782,61
Pagamentos ao pessoal		-25.607.458,20	-25.902.583,34
Pagamentos a contribuintes / utentes		0,00	0,00
Pagamentos de transferências e subsídios		0,00	0,00
Pagamentos de prestações sociais		0,00	0,00
Caixa gerada pelas Operações		1.006.223,34	-499.664,66
Pagamento / recebimento do Imp. sobre rendimento		0,00	0,00
Outros recebimentos/pagamentos		-928,78	72.998,36
Fluxos de caixa das atividades operacionais (a)		1.005.294,56	-426.666,30
<b>Fluxos de caixa das atividades de investimento</b>			
<b>Pagamentos respeitante a:</b>			
Ativos fixos tangíveis		-379.232,43	-303.342,12
Ativos intangíveis		0,00	0,00
Propriedades de Investimento		0,00	0,00
Investimentos financeiros		0,00	0,00
Outros ativos		-32.351,83	-8.202,90
<b>Recebimentos proveniente de:</b>			
Ativos fixos tangíveis		0,00	0,00
Ativos intangíveis		0,00	0,00
Propriedades de Investimento		0,00	0,00
Investimentos financeiros		0,00	0,00
Outros ativos		0,00	0,00
Subsídios ao investimento		0,00	0,00
Transferências de capital		0,00	0,00
Juros e rendimentos similares		0,00	0,00
Dividendos		0,00	0,00
Fluxos de caixa das atividades de investimento (b)		-411.584,26	-311.545,02

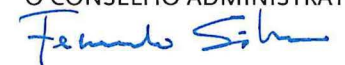


### Demonstração consolidada dos fluxos de caixa Grupo Tribunal de Contas

Exercício: 2021

Unidade Monetária: EUR

Descrição	Notas	Períodos	
		2021	2020
<b>Fluxos de caixa das atividades de financiamento</b>			
<b>Recebimentos proveniente de:</b>			
Financiamentos obtidos		0,00	0,00
Realizações de cap. e de out. instrumentos de cap.		0,00	0,00
Cobertura de prejuízos		0,00	0,00
Doações		0,00	0,00
Outras operações de financiamento		0,00	0,00
<b>Pagamento respeitantes a:</b>			
Financiamentos obtidos		0,00	0,00
Juros e gastos similares		0,00	0,00
Dividendos		0,00	0,00
Reduções de cap. e de outros instrumentos de cap.		0,00	0,00
Outras operações de financiamento		0,00	0,00
Fluxos de caixa das atividades de financiamento(c)		0,00	0,00
<b>Variação de caixa e seus equivalentes (a+b+c)</b>		593.710,30	-738.211,32
<b>Efeito das diferenças de câmbio</b>		0,00	0,00
<b>Caixa e seus equivalentes de cx. no início do per.</b>		23.436.971,51	24.175.182,83
<b>Caixa e seus equivalentes de caixa no fim do per.</b>		24.030.681,81	23.436.971,51
		0,00	0,00
		0,00	0,00
<b>CONCILIAÇÃO ENTRE CX E SEUS EQUIV E SALDO GERÊNCIA</b>		0,00	0,00
<b>Caixa e seus equivalentes de cx. no início do per.</b>		23.436.971,51	24.175.182,83
-Equivalentes a caixa no início do período		0,00	0,00
+ Parte do SG que não constitui equiv. de caixa		0,00	0,00
-Variações cambiais de caixa no início do período		0,00	0,00
= Saldo da gerência anterior (SGA)		23.436.971,51	24.175.182,83
SGA De execução orçamental		23.355.464,81	24.089.879,64
SGA De operações de tesouraria		81.506,70	84.754,76
<b>Caixa e seus equivalentes de caixa no fim do per.</b>		24.030.681,81	23.436.971,51
-Equivalentes a caixa no fim do período		0,00	0,00
+ Parte do SG que não constitui equiv. de caixa		0,00	0,00
-Variações cambiais de caixa no fim do período		0,00	0,00
= Saldo da gerência seguinte (SGS)		24.030.681,81	23.436.971,51
SGS De execução orçamental		24.007.329,73	23.355.464,81
SGS De operações de tesouraria		23.352,08	81.506,70

 Lisboa em 31 de março de 2022  
 O CONSELHO ADMINISTRATIVO

## A2. Parecer do Auditor Externo \*

\* Art.º 113.º, alíneas c) e d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto



## **CERTIFICAÇÃO LEGAL DAS CONTAS**

### **RELATO SOBRE A AUDITORIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS**

#### **Opinião**

Auditámos as demonstrações financeiras consolidadas anexas do **Tribunal de Contas** (adiante também designada por Entidade), que compreendem o balanço consolidado em 31 de dezembro de 2021, (que evidencia um total de 37 171 139 euros e um total de património líquido de 33 247 469 euros, incluindo um resultado líquido negativo de 724 397 euros), a demonstração dos resultados por natureza consolidada, a demonstração consolidada das alterações no património líquido, a demonstração consolidada dos fluxos de caixa, relativos ao ano findo naquela data, e o anexo às demonstrações financeiras consolidadas, que inclui um resumo das políticas contabilísticas significativas.

Em nossa opinião, as demonstrações financeiras consolidadas anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira consolidada do **Tribunal de Contas**, em 31 de dezembro de 2021, o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa consolidados relativos ao ano findo naquela data de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

#### **Bases para a opinião**

A nossa auditoria foi efetuada de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (ISA) e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. As nossas responsabilidades nos termos dessas normas estão descritas na secção “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações financeiras consolidadas” abaixo. Somos independentes da Entidade nos termos da lei e cumprimos os demais requisitos éticos nos termos do código de ética da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

Estamos convictos de que a prova de auditoria que obtivemos é suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a nossa opinião.

#### **Responsabilidades do órgão de gestão pelas demonstrações financeiras consolidadas**

O órgão de gestão é responsável pela:

- (i) preparação de demonstrações financeiras consolidadas que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa da Entidade de acordo com o SNC-AP;

- (ii) elaboração do relatório de gestão consolidado nos termos legais e regulamentares aplicáveis;
- (iii) criação e manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para permitir a preparação de demonstrações financeiras consolidadas isentas de distorção material devido a fraude ou a erro;
- (iv) adoção de políticas e critérios contabilísticos adequados nas circunstâncias; e
- (v) avaliação da capacidade da Entidade de se manter em continuidade, divulgando, quando aplicável, as matérias que possam suscitar dúvidas significativas sobre a continuidade das atividades.

### **Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações financeiras consolidadas**

A nossa responsabilidade consiste em obter segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras consolidadas como um todo estão isentas de distorções materiais devido a fraude ou a erro, e emitir um relatório onde conste a nossa opinião. Segurança razoável é um nível elevado de segurança mas não é uma garantia de que uma auditoria executada de acordo com as ISA detetará sempre uma distorção material quando exista. As distorções podem ter origem em fraude ou erro e são consideradas materiais se, isoladas ou conjuntamente, se possa razoavelmente esperar que influenciem decisões económicas dos utilizadores tomadas com base nessas demonstrações financeiras.

Como parte de uma auditoria de acordo com as ISA, fazemos julgamentos profissionais e mantemos ceticismo profissional durante a auditoria e também:

- (i) identificamos e avaliamos os riscos de distorção material das demonstrações financeiras consolidadas, devido a fraude ou a erro, concebemos e executamos procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, e obtemos prova de auditoria que seja suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a nossa opinião. O risco de não detetar uma distorção material devido a fraude é maior do que o risco de não detetar uma distorção material devido a erro, dado que a fraude pode envolver conluio, falsificação, omissões intencionais, falsas declarações ou sobreposição ao controlo interno;
- (ii) obtemos uma compreensão do controlo interno relevante para a auditoria com o objetivo de conceber procedimentos de auditoria que sejam apropriados nas circunstâncias, mas não para expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno da Entidade;
- (iii) avaliamos a adequação das políticas contabilísticas usadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e respetivas divulgações feitas pelo órgão de gestão;



- (iv) concluímos sobre a apropriação do uso, pelo órgão de gestão, do pressuposto da continuidade e, com base na prova de auditoria obtida, se existe qualquer incerteza material relacionada com acontecimentos ou condições que possam suscitar dúvidas significativas sobre a capacidade da Entidade para dar continuidade às suas atividades. Se concluirmos que existe uma incerteza material, devemos chamar a atenção no nosso relatório para as divulgações relacionadas incluídas nas demonstrações financeiras ou, caso essas divulgações não sejam adequadas, modificar a nossa opinião. As nossas conclusões são baseadas na prova de auditoria obtida até à data do nosso relatório. Porém, acontecimentos ou condições futuras podem levar a que a Entidade descontinue as suas atividades;
- (v) avaliamos a apresentação, estrutura e conteúdo global das demonstrações financeiras consolidadas, incluindo as divulgações, e se essas demonstrações financeiras representam as transações e acontecimentos subjacentes de forma a atingir uma apresentação apropriada;
- (vi) comunicamos com os encarregados da governação, entre outros assuntos, o âmbito e o calendário planeado da auditoria, e as conclusões significativas de auditoria incluindo qualquer deficiência significativa de controlo interno identificado durante a auditoria.

A nossa responsabilidade inclui ainda a verificação da concordância da informação constante do relatório de gestão consolidado com as demonstrações financeiras consolidadas.

## **RELATO SOBRE OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULAMENTARES**

### **Sobre as demonstrações orçamentais consolidadas**

Auditámos as demonstrações orçamentais consolidadas anexas do Tribunal de Contas que compreendem a demonstração consolidada do desempenho orçamental, a demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza, a demonstração consolidada da execução orçamental da receita (que evidencia um total de receita cobrada líquida de 52 539 379 euros) e a demonstração consolidada da execução orçamental da despesa (que evidencia um total de despesa paga líquida de reposições de 28 532 049 euros) relativas ao exercício findo em 31 de dezembro de 2021.

O Órgão de gestão é responsável pela preparação e aprovação das demonstrações orçamentais consolidadas no âmbito da prestação de contas da Entidade. A nossa responsabilidade consiste em verificar que foram cumpridos os requisitos de contabilização e relato previstos na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 - Contabilidade e Relato Orçamental, do SNC-AP.

Em nossa opinião, as demonstrações orçamentais consolidadas anexas estão preparadas, em todos os aspetos materiais, de acordo com a NCP 26 do SNC-AP, exceto quanto ao seguinte:

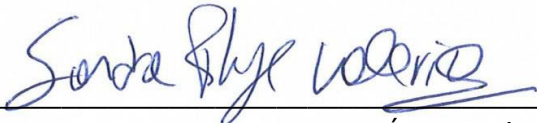
Conforme referido no capítulo 1 do Relatório de Gestão Consolidado, a Entidade não escriturou as retenções respeitantes a remunerações auferidas como operações de execução orçamental (continuam a ser tratadas como extraorçamentais), mas divulgou as respetivas razões que decorrem de limitações da aplicação informática.

#### **Sobre o relatório de gestão consolidado**

Em nossa opinião, exceto quanto à matéria referida no parágrafo seguinte, o relatório de gestão consolidado foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras consolidadas auditadas e demonstrações orçamentais consolidadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais.

Conforme referido no capítulo 1 do Relatório de Gestão Consolidado, a Entidade não inclui as divulgações previstas na NCP 27 - Contabilidade de Gestão, mas divulgou as respetivas razões que decorrem de limitações da aplicação informática.

Lisboa, 31 de março de 2022



---

Sandra Maria Simões Filipe de Ávila Valério  
(ROC nº 995, inscrita na CMVM sob o nº 20160610)  
em representação de  
BDO & Associados, SROC

A3. Relatório de Verificação Externa da Conta consolidada do Grupo Público Tribunal de Contas – exercício de 2021



GRUPO PÚBLICO TRIBUNAL DE  
CONTAS

Contas consolidadas do exercício de 2021  
PROCESSO n.º 1/2022

RELATÓRIO N.º 3/2022

VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

2.ª SECÇÃO







RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

---

Grupo Público Tribunal de Contas

Contas consolidadas do exercício de 2021

PROCESSO n.º 1/2022

DECISÃO:

**JUÍZO FAVORÁVEL**

Lisboa, maio de 2022

# CONTRIBUIR PARA QUE OS GESTORES DE DINHEIROS E ATIVOS PÚBLICOS RESPONDAM PELA SUA GESTÃO

## Equipa de auditoria:

Telmo Marques Mendes – Auditor-Coordenador

Vera Figueiredo de Sá – Auditora-Chefe

Carim Vali – Técnico Verificador Superior

Marisa Pinhel Cunha – Técnica Verificadora Superior

---

O Tribunal de Contas tem por missão fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, verificar as Contas que a Lei mandar submeter-lhe, emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei. Incumbe ainda ao Tribunal certificar a Conta Geral do Estado (cfr. artigo 66º, n.º 6 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto).

Para mais informação sobre a ação do Tribunal de Contas consultar Relatório de atividades e contas em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)



# ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO.....	1
II.	DEVERES E OBRIGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS.....	2
III.	ÂMBITO DA VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS.....	4
IV.	BASES PARA A DECISÃO .....	5
V.	CONTRADITÓRIO.....	8
VI.	DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	9
VII.	JUÍZO GLOBAL.....	9
VIII.	OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULAMENTARES .....	10
IX.	OUTRAS MATÉRIAS.....	11
X.	REQUISITOS ADICIONAIS DE RELATO.....	11
XI.	RECOMENDAÇÃO .....	11
XII.	EMOLUMENTOS .....	12
	ANEXO	



# VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

## – RELATÓRIO –

### I. INTRODUÇÃO

Nos termos dos art.ºs 54.º e 113.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup> e do art.º 92.º do Regulamento do Tribunal de Contas<sup>2</sup>, foi realizada a verificação externa das contas **Consolidadas do Grupo Público Tribunal de Contas**<sup>3</sup>, relativas ao exercício anual de 2021, prestadas ao abrigo do art.º 52.º da LOPTC e da Instrução n.º 01/2019 - PG, de 6 de março – Prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas.

Os procedimentos de verificação incidiram sobre as demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, relativas ao ano findo em 31 de dezembro de 2021, anexas ao presente relatório, as quais compreendem respetivamente:

- o balanço consolidado, que evidencia um total de €37.171.139 e um total de património líquido de €33.247.469, incluindo um resultado líquido negativo de €724.397, a demonstração dos resultados por natureza consolidada, a demonstração consolidada das alterações no património líquido, a demonstração consolidada dos fluxos de caixa e o anexo às demonstrações financeiras consolidadas, que inclui um resumo das políticas contabilísticas significativas.
- a demonstração consolidada do desempenho orçamental, que evidencia um total de recebimentos de €52.539.379 e um total de pagamentos de €28.532.049, e a demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza, que evidencia a posição a 31.12.2021 das liquidações a receber (€483.471) e das obrigações a pagar (€72.934).

---

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que a republicou, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 33/2018, II Série, de 15 de fevereiro.

<sup>3</sup> Contas com o número de processo 1484/2021, prestadas a 20 de abril de 2021.

Na preparação das demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, a entidade adotou, pela primeira vez, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

O Grupo Público Tribunal de Contas é composto por 3 componentes<sup>4</sup> que se desagregam em 6 entidades contabilísticas, na medida em que cada componente dispõe de autonomia administrativa no que respeita às verbas provenientes do Orçamento do Estado e de autonomia administrativa e financeira e de património próprio no que se refere aos respetivos cofres privativos, prestando autonomamente as respetivas contas<sup>5</sup>.

Os Conselhos Administrativos dos referidos componentes exercem a competência de administração financeira, que integra a gestão normal dos serviços de apoio, incluindo a elaboração, aprovação e prestação das respetivas contas<sup>6</sup>.

## II. DEVERES E OBRIGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS

Constituem deveres e obrigações dos membros do Conselho Administrativo do Tribunal de Contas da Sede a elaboração, aprovação e prestação das contas consolidadas do Grupo Público Tribunal de Contas, nos termos do n.º 4 do art.º 92.º do Regulamento do Tribunal de Contas, competindo-lhe em concreto:

- Prestar as contas consolidadas relativas ao exercício de 2021 nos termos do disposto nos artigos 51.º, n.º 1, alínea c), e 52.º da LOPTC;
- Organizar, documentar e apresentar as contas consolidadas de acordo com as determinações constantes da Instrução n.º 01/2019 - PG, de 6 de março;

---

<sup>4</sup> Tribunal de Contas – Sede; Tribunal de Contas - Secção Regional dos Açores; e Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira.

<sup>5</sup> Relativamente ao exercício de 2021 foram prestadas as seguintes contas individuais: Tribunal de Contas – Sede: Orçamento do Estado, processo n.º 989/2021; Tribunal de Contas – Sede: Cofre Privativo, processo n.º 953/2021; Tribunal de Contas - Secção Regional dos Açores: Orçamento do Estado, processo n.º 16/2021; Tribunal de Contas - Secção Regional dos Açores: Cofre Privativo, processo n.º 15/2021; Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira: Orçamento do Estado, processo n.º 16/2021 e Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira: Cofre Privativo, processo n.º 18/2021.

<sup>6</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 34.º da LOPTC e n.ºs 3 e 4 do art.º 92.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

- Preparar as demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas de acordo com o referencial contabilístico aplicável;
- Aplicar continuada e uniformemente políticas e critérios contabilísticos adequados para efeitos do relato financeiro e orçamental do grupo;
- Adotar medidas adequadas a fim de garantir a implementação, o desenvolvimento de melhorias e a manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para a prevenção e deteção de erros, ilegalidades ou irregularidades suscetíveis de afetar o relato financeiro e orçamental do grupo, as transações que lhes estão subjacentes e a restante informação contida nas contas prestadas; e
- Divulgar qualquer facto relevante para a compreensão do relato financeiro e orçamental do grupo e demais informação prestada, suscetível de influenciar a atividade, os resultados, a situação patrimonial e a regularidade financeira e a legalidade das operações realizadas.

O Presidente do Tribunal de Contas, a Direção-Geral, representada pelo seu Diretor Geral e os membros do Conselho Administrativo da Sede subscreveram, em 31 de março de 2022, uma declaração de confirmação das enunciadas responsabilidades, bem como de outras responsabilidades, incluindo as respeitantes à divulgação das demonstrações financeiras e orçamentais e à inexistência de contas, transações ou acordos, incluindo acordos verbais, que não hajam sido adequadamente reproduzidos e integrados nos livros e registos financeiros e contabilísticos que serviram de base à elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais examinadas.

As contas objeto de verificação externa foram prestadas e subscritas por Fernando José de Oliveira Silva, Márcia da Conceição Condessa Brito Cardoso Vala e Sandra Maria dos Santos Pereira, respetivamente presidente e vogais efetivos do Conselho Administrativo, à data.

### III. ÂMBITO DA VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

A verificação externa de contas do Tribunal é realizada ao abrigo das disposições previstas no art.º 54.º da LOPTC e tem como objetivo obter segurança razoável sobre se:

- as demonstrações financeiras consolidadas do Grupo Público Tribunal de Contas, respeitantes ao exercício de 2021, proporcionam uma imagem verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, da posição financeira consolidada, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa consolidados, de acordo com o SNC-AP;
- as demonstrações orçamentais consolidadas do Grupo Público Tribunal de Contas, respeitantes ao exercício de 2021, estão, em todos os aspetos materialmente relevantes, preparadas de acordo com o SNC-AP e a Lei de Enquadramento Orçamental e proporcionam uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental consolidada<sup>7</sup>, mais concretamente, dos pagamentos e recebimentos do exercício e da posição a 31.12.2021 das liquidações a receber e obrigações a pagar por natureza.

Tendo presente o disposto na alínea b), do n.º 1, do mesmo art.º 54.º da LOPTC, foi apreciado o sistema de controlo interno, incluindo a sua eficácia, com o propósito de conceber procedimentos de auditoria adequados a suportar o juízo global a emitir sobre as demonstrações financeiras e orçamentais<sup>8</sup>.

Nos termos da alínea a), do mesmo n.º 1, do art.º 54.º, são adicionalmente tomadas em consideração a legalidade e a regularidade das operações subjacentes, na

---

<sup>7</sup> Face à ausência da regulamentação da certificação das demonstrações orçamentais, prevista no n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, e atendendo ao disposto no artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental e nos parágrafos 22 e 29 da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, do SNC-AP, é nesta sede apreciado:

- a) O cumprimento dos requisitos de contabilização e relato previstos no SNC-AP, em particular, os decorrentes da NCP26;
- b) A apresentação verdadeira e apropriada das obrigações, pagamentos, liquidações e recebimentos da entidade.

<sup>8</sup> Em observância do disposto no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais (cfr., em especial, parágrafo 75) do Tribunal de Contas e na ISSAI 2315 – Identificar e avaliar os riscos de distorção material através do conhecimento da entidade e do seu ambiente.

medida do seu efeito e relevância na determinação de quantias e divulgações materiais nas demonstrações financeiras e orçamentais<sup>9</sup>.

A verificação externa de contas compreende ainda a confirmação sobre:

- A correção do processo de transição para o SNC-AP e das correspondentes divulgações associadas;
- Se foram adequadamente efetuadas as divulgações previstas na NCP27;
- O cumprimento da instrução do Tribunal que regula a prestação de contas e a consistência dos elementos prestados;
- O acolhimento da recomendação formulada no relatório de verificação externa reportado ao exercício anterior.

#### **IV. BASES PARA A DECISÃO**

Os procedimentos e as técnicas de verificação externa foram realizados em conformidade com os princípios, normas e metodologias adotados pelo Tribunal, previstos no artigo 22.º do Regulamento do Tribunal e no seu Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais. Tomaram-se igualmente em consideração as normas internacionais de referência aplicáveis a Instituições Superiores de Controlo, designadamente as ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*).

Os trabalhos de verificação externa incidiram sobre a informação financeira e orçamental dos componentes, bem como sobre o processo de consolidação e constituem uma base adequada e aceitável para a decisão da 2ª Secção do Tribunal, sobre a aprovação do presente Relatório da verificação externa de contas, conforme previsto no n.º 9 do art.º 92.º do Regulamento do Tribunal de Contas e do art.º 113.º da LOPTC.

---

<sup>9</sup>Vd. ISSAI 2250 - Consideração de leis e regulamentos numa auditoria a demonstrações financeiras.

#### QUANTO À INFORMAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTAL DOS COMPONENTES

As 6 contas individuais dos componentes que integram o grupo, respeitantes ao exercício de 2021, de acordo com a alínea c), do n.º 8, do art.º 92.º do Regulamento do Tribunal, foram objeto de verificação externa<sup>10</sup>.

Para efeitos da verificação externa das contas consolidadas, os relatórios aprovados pelo Tribunal constituem evidência de auditoria suficiente e adequada quanto à fiabilidade da informação financeira e orçamental dos componentes.

No âmbito destas ações não foram detetadas distorções suscetíveis de afetar materialmente as demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas do Grupo Público Tribunal de Contas.

#### QUANTO AO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO

Os procedimentos de verificação externa de contas incidiram ainda sobre a avaliação da adequação, plenitude e rigor do processo de consolidação, no âmbito dos quais foram também consideradas as evidências de auditoria decorrentes do trabalho realizado pela BDO & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda.<sup>11</sup> (BDO), em observância das disposições da ISSAI 2600 – *considerações especiais – auditorias de demonstrações financeiras de grupos (incluindo o trabalho dos auditores de componentes)*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Relatórios de VEC n.ºs 1 e 2/2022 - 2ªS, aprovados em 17 de maio, n.ºs 2 e 3/2022 - SRATC, aprovados em 6 de abril, e n.ºs 4 e 5/2022 – VEC/SRMTTC, aprovados em 12 de maio.

<sup>11</sup> Nos termos da certificação legal de contas emitida, a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas concluiu que:

- as demonstrações financeiras consolidadas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do Tribunal de Contas, em 31 de dezembro de 2021, o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa consolidados relativos ao ano findo naquela data, de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP);
- as demonstrações orçamentais consolidadas estão preparadas, em todos os aspetos materiais, de acordo com a NCP 26 do SNC-AP, exceto quanto ao seguinte: “Conforme referido no capítulo 1 do Relatório de Gestão, a Entidade não escriturou as retenções respeitantes a remunerações auferidas como operações de execução orçamental (continuam a ser tratadas como extraorçamentais), mas divulgou as respetivas razões que decorrem de limitações da aplicação informática”;
- o relatório de gestão foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras e orçamentais auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais, exceto quanto à seguinte matéria: “Conforme referido no capítulo 1 do Relatório de Gestão, a Entidade não incluiu as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão, mas divulgou as respetivas razões que decorrem de limitações da aplicação informática”.

<sup>12</sup> Cfr. ISSAI 2600: 2, 3 e A1.



A referida sociedade de revisores oficiais de contas foi contratada na sequência de concurso público organizado pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, para a aquisição de serviços de auditoria financeira às contas individuais e consolidadas do Tribunal de Contas para efeitos do artigo 113.º da LOPTC<sup>13</sup>.

O trabalho realizado pela BDO foi sujeito à realização de procedimentos de verificação, com vista a, em especial:

1. Aferir, com respeito à BDO e respetiva equipa, se:
  - a. cumprem os requisitos éticos e técnicos, como sejam a independência, a objetividade e a competência profissional, incluindo-se nesta última o conhecimento das normas de auditoria ou outras aplicáveis, que correspondam às responsabilidades e às competências especializadas necessárias para executar o trabalho;
  - b. opera num ambiente regulado que supervisione a sua atividade; e
  - c. aceita o envolvimento da equipa da verificação externa de contas no seu trabalho, na extensão necessária para obter evidências de auditoria suficientes e apropriadas.
2. Estabelecer, junto da BDO, a natureza, a oportunidade e a extensão do trabalho a realizar sobre as contas a fim de suportar a emissão de um juízo pelo Tribunal, incluindo a discussão da estratégia global de auditoria apresentada pela empresa, a apreciação dos planos de amostragem detalhados por área de auditoria, bem como o acompanhamento da execução dos procedimentos de avaliação do risco e dos procedimentos adicionais de auditoria.
3. Concluir se o trabalho da BDO, a ser utilizado como evidência na verificação externa, é adequado e suficiente, nomeadamente sobre se existem evidências de que a referida empresa cumpriu, em todas as fases da auditoria, as normas aplicáveis e se tais trabalhos reúnem as condições exigíveis em matéria de requisitos de qualidade das auditorias do Tribunal de Contas. Neste âmbito, foi realizado o acompanhamento e a revisão dos trabalhos da auditoria externa.

A utilização do trabalho realizado pela BDO não representa uma diminuição das responsabilidades pela liderança, execução e controlo da verificação externa,

---

<sup>13</sup> Cfr. contrato n.º 20/2021, de 15 de dezembro.

nomeadamente quanto ao juízo a emitir e sobre se este é apropriado face às circunstâncias, conforme decorre das normas legais e regulamentares aplicáveis à verificação externa<sup>14</sup>.

## V. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, foram notificados os seguintes responsáveis para, querendo, se pronunciarem sobre o Relato de Verificação Externa de Contas e comunicarem quaisquer atos, factos, operações ou compromissos que possam não ter sido transmitidos aos auditores e sejam suscetíveis de afetar as demonstrações financeiras e orçamentais e demais elementos exigidos na Instrução n.º 01/2019 – PG:

- O Presidente do Tribunal de Contas;
- Os membros efetivos e substitutos do Conselho Administrativo da Sede, em funções no exercício de 2021;
- Os atuais membros efetivos e substitutos do Conselho Administrativo da Sede;
- A empresa de auditoria BDO & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda., na sequência dos serviços de auditoria financeira realizados às contas sob verificação externa.

Em exercício do contraditório, os responsáveis informam nada ter a observar quanto ao teor do relato da verificação externa das contas. As respostas apresentadas constam, na íntegra, em anexo ao presente relatório, tendo as mesmas sido objeto de consideração, nomeadamente na formação do Juízo global de auditoria e da recomendação dirigida ao órgão de gestão.

---

<sup>14</sup> Vd. em especial o art.º 54.º da LOPTC e as normas de auditoria adotadas pelo Tribunal, designadamente as ISSAI 2200 e 2600.

## VI. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

O resultado das operações que integram o débito e o crédito das contas consolidadas de 2021 do Grupo Público Tribunal de Contas consta da demonstração numérica seguinte, prevista na alínea c), do n.º 3, do art.º 54.º da LOPTC:

Gerência 2021	Demonstração consolidada do desempenho orçamental	
<b>DÉBITO</b>		
Saldo de abertura <sup>(1)</sup>	€23.436.971,51	
Entradas <sup>(2)</sup>	€37.206.174,94	<b>€60.643.146,45</b>
<b>CRÉDITO</b>		
Saídas <sup>(3)</sup>	€36.612.464,64	
Saldo de encerramento <sup>(4)</sup>	€24.030.681,81	<b>€60.643.146,45</b>

(1) inclui o montante de €81.506,70, respeitante a fundos alheios  
(2) inclui o montante de €8.022.260,58, respeitante a fundos alheios  
(3) Inclui o montante de € 8.080.415,20, respeitante a fundos alheios  
(4) inclui o montante de €23.352,08, respeitante a fundos alheios

A gerência abriu com um saldo de €23.436.971,51 e encerrou com saldo de €24.030.681,81, os quais foram devidamente confirmados no âmbito das Verificações Externas às contas dos componentes do Grupo Público.

## VII. JUÍZO GLOBAL

Em resultado dos trabalhos realizados, formula-se o seguinte juízo de verificação externa de contas:

*Quanto às demonstrações financeiras consolidadas:*

As demonstrações financeiras consolidadas do Tribunal de Contas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira consolidada, em 31 de dezembro de 2021, do Grupo Público Tribunal de Contas, as alterações na sua posição financeira e os respetivos desempenho financeiro e fluxos de caixa consolidados relativos ao ano findo naquela data, de acordo com o SNC-AP;

*Quanto às demonstrações orçamentais consolidadas:*

As demonstrações orçamentais consolidadas do Tribunal de Contas, respeitantes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2021, estão, em todos os aspetos materiais, preparadas de acordo com o SNC-AP e a Lei de Enquadramento Orçamental, exceto quanto à matéria referida no parágrafo seguinte, e apresentam de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental consolidada, mais concretamente, os pagamentos e recebimentos do exercício e a posição a 31.12.2021 das liquidações a receber e obrigações a pagar por natureza do Grupo Público Tribunal de Contas.

As limitações da aplicação informática utilizada na preparação das demonstrações financeiras e orçamentais (GERFIP), mencionadas no ponto 1 do Relatório de Gestão, contrariamente ao previsto no SNC-AP<sup>15</sup>, determinaram a manutenção do procedimento, preconizado no POCP<sup>16</sup>, para a escrituração das retenções relativas às remunerações auferidas, continuando estas a figurar como operações de tesouraria. Esta situação não afetou a imagem verdadeira e apropriada dos pagamentos e das obrigações (por pagar) apresentada nas demonstrações orçamentais relativas ao exercício findo em 31 de dezembro de 2021, uma vez que a entrega das retenções na fonte ocorreu na sua quase totalidade ainda dentro do mesmo exercício<sup>17</sup>.

## VIII. OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULAMENTARES

*Quanto às divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão*

A entidade não efetuou as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão, mas divulgou no relatório de gestão as respetivas razões que decorrem de limitações da aplicação informática.

---

<sup>15</sup> O SNC-AP, a fim de salvaguardar a imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, a que se referem o artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental e os parágrafos 22 e 29 da NCP 26, estabelece que a despesa orçamental paga com natureza de “despesas com o pessoal”, passa a ser escriturada nos momentos em que efetivamente ocorrem os exfluxos de caixa, evitando assim a leitura, proporcionada pelo POCP, de que foram integralmente pagos os vencimentos ilíquidos quando ainda estejam por entregar as quantias respeitantes a retenções na fonte.

<sup>16</sup> Normativo de contabilidade pública anteriormente adotado pela entidade.

<sup>17</sup> Em 2021, o saldo final de operações de tesouraria é de €23.352, do qual €15.880 correspondem a retenções do Tribunal de Contas - Sede – Cofre Privativo, relativas a remunerações.

## **IX. OUTRAS MATÉRIAS**

No âmbito do presente capítulo são relatadas outras matérias consideradas relevantes para a compreensão da presente verificação externa de contas e do respetivo relatório<sup>18</sup>.

Como parte integrante da presente VEC, no âmbito do acompanhamento da recomendação formulada relativamente às contas do exercício anterior<sup>19</sup>, observa-se que o Conselho Administrativo desenvolveu esforços relevantes que possibilitaram a transição em 2021 para o SNC-AP, ainda que persistam constrangimentos exógenos, associados à aplicação informática, os quais condicionam a aplicação das NCP26 e 27<sup>20</sup>.

## **X. REQUISITOS ADICIONAIS DE RELATO**

SOBRE O PROCESSO N.º 1484/2021 - PRESTAÇÃO DAS CONTAS CONSOLIDADAS

As contas consolidadas do Grupo Público Tribunal de Contas foram prestadas com observância das disposições previstas no artigo 52.º da LOPTC, submetidas dentro do prazo legal e devidamente organizadas e documentadas nos termos da Instrução n.º 01/2019 - PG.

Não foram detetadas deficiências de instrução das contas, nem inconsistências entre as demonstrações financeiras e orçamentais examinadas e a demais informação que integra as contas prestadas.

## **XI. RECOMENDAÇÃO**

Face à matéria apurada em sede de verificação externa de contas, o Tribunal de Contas recomenda aos responsáveis do Conselho Administrativo que continuem a desenvolver, a nível interno, todos os procedimentos que se mostrem necessários

---

<sup>18</sup> Nos termos da ISSAI 2706.

<sup>19</sup> O Tribunal de Contas formulou a seguinte recomendação no Relatório de Verificação Externa de Contas n.º 3/2021: *Face à matéria apurada em sede de verificação externa de contas, o Tribunal de Contas recomenda aos responsáveis do Conselho Administrativo que continuem a desenvolver, a nível interno, todos os procedimentos que se mostrem necessários para que se verifique a plena implementação do SNC-AP logo que ultrapassados os fatores exógenos que têm constituído o constrangimento à adoção deste referencial de contabilidade.*

<sup>20</sup> Vd. pontos VII e VIII do presente relatório.

para que se verifique a plena aplicação do SNC-AP, em particular das NCP 26 e 27, logo que ultrapassados os fatores exógenos que têm constituído um constrangimento a este nível.

## **XII. EMOLUMENTOS**

Não são devidos emolumentos por estes serem devidos nos processos de verificação externa das contas individuais dos componentes que integram o Grupo Público Tribunal de Contas<sup>21</sup>.

## **XIII. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.

## **XIV. DECISÃO**

Em Plenário da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o presente Relatório seja remetido aos responsáveis identificados em V. Contraditório;
- c) Que os responsáveis destinatários da recomendação comuniquem ao Tribunal de Contas a sequência dada à recomendação formulada, no prazo de oito meses após a receção deste Relatório, por escrito e com a junção dos respetivos documentos comprovativos;
- d) Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 4 do artigo 54.º da LOPTC;
- e) Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no sítio eletrónico do Tribunal de Contas.

---

<sup>21</sup> Cfr. Relatórios de VEC n.ºs 1 e 2/2022 - 2ªS, aprovados em 17 de maio, n.ºs 2 e 3/2022 - SRATC, aprovados em 6 de abril, e n.ºs 4 e 5/2022 – VEC/SRMTC, aprovados em 12 de maio.

Tribunal de Contas, 17 de maio de 2022,

O Juiz Relator,

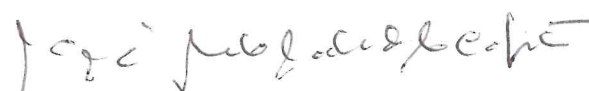


António Manuel Fonseca da Silva

Os juízes adjuntos,



Mário António Mendes Serrano



Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote



Luís Filipe Cracel Viana



Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes



José Manuel Gonçalves Santos Quelhas



Ana Margarida Leal Furtado



Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes