

AUDIÇÃO

NA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE  
ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS DE  
RESPOSTA À PANDEMIA COVID-19 E DO  
PROCESSO DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E  
SOCIAL

19 DE MAIO DE 2021

(18H00)



TRIBUNAL DE  
CONTAS

## I – INTRODUÇÃO

### 2020: Um ano marcado pela pandemia da Covid 19

O ano de 2020 foi atípico, afetado por circunstâncias especiais associadas à pandemia de Covid-19. A pandemia foi declarada em fevereiro, tendo o país entrado em estado de emergência em março e, a partir daí, vigorado um dever geral de confinamento, com regras mais estritas ou mais flexíveis consoante a evolução da pandemia.

Essas circunstâncias afetaram significativamente a atividade do Tribunal de Contas, até à presente data (maio de 2021), marcando o Tribunal como **um observatório atento da realidade que nos rodeia**.

Em respeito pelo dever de proteção e pelas normas emanadas para contenção da pandemia, praticamente todos os trabalhadores do Tribunal entraram em regime de teletrabalho, o mesmo tendo sucedido nas entidades auditadas, que, nalguns casos, chegaram a estar encerradas durante algum tempo.

Às dificuldades de reajustamento do trabalho a esse modelo, acresceram a pressão sobre parte dos serviços da administração pública e a sua focalização no combate intenso e urgente à doença e às suas consequências (o que abrangeu especialmente setores como a saúde, educação, administração interna, defesa, segurança social e autarquias locais) e a entrada em vigor de legislação excecional, designadamente em matéria de suspensão de prazos judiciais e administrativos.

Tudo isso conduziu à impossibilidade de continuação dos trabalhos de campo das auditorias e a dificuldades significativas na obtenção de informação e de respostas por parte das entidades objeto de fiscalização.

A adaptação das atividades de controlo passou pela utilização de 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.

As circunstâncias referidas originaram atrasos na realização e conclusão de algumas ações de controlo, afetando os resultados que se previa ter alcançado e gerando um grau de realização face ao planeado excecionalmente baixo (com um elevado número de ações a transitar para 2021).

Por outro lado, o prolongamento da crise sanitária e os seus efeitos sociais, económicos e financeiros criaram um novo contexto de controlo, que originou o reajustamento do planeamento e da programação das ações de fiscalização do Tribunal.

## II – ACOMPANHAMENTO PELO TDC DA CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA DA COVID-19

A atividade de fiscalização do Tribunal em 2020 (e no corrente ano de 2021, até à presente data, foi muito influenciada pela pandemia da Covid-19. Para além do já referido condicionamento em termos de condições e métodos de trabalho, a pandemia e os seus efeitos refletiram-se também, de forma significativa, no objeto das ações de controlo.

A necessidade de realização de novas atividades públicas destinadas ao combate e mitigação dos efeitos da doença, a pressão da urgência na sua concretização e um vasto conjunto de legislação e regulamentação excecional, criando novos procedimentos, dispensando vários controlos habituais e instituindo novos mecanismos de ajuda pública, fizeram emergir novos riscos e áreas de atenção para o controlo financeiro público, além de impactos financeiros de dimensão não antevista.

O quadro normativo que passou a vigorar – a que num artigo designámos por *fast law*/Direito de emergência –, caracterizou-se pela necessidade de emissão rápida de normas jurídicas direcionadas à satisfação imediata das necessidades públicas no período em que são sentidas, traduzindo-se, em síntese, nas seguintes linhas de ação:

- Desconcentração de poderes, v.g. no domínio da autorização de despesas;
- Desprocedimentalização, com maior abertura a procedimentos não concorrenciais;
- Simplificação das regras de funcionamento dos órgãos colegiais;
- Flexibilização dos prazos de prestação de contas e de cobrança de receitas, v.g. na segurança social;
- Maior discricionariedade na tomada de decisões, embora limitada pelos princípios da atuação administrativa;
- Alterações no controlo (fiscalização prévia).

Assim, foi necessário proceder rapidamente a um processo de reajustamento do programa de fiscalização para 2020, o qual havia sido aprovado pouco tempo antes do eclodir da pandemia, com vista a corresponder aos novos riscos e às expectativas sociais quanto ao seu acompanhamento por parte do Tribunal. Para além do cancelamento ou adiamento de um conjunto de ações, por reavaliação da respetiva prioridade, foram incluídas no programa ações diretamente relacionadas com o acompanhamento, avaliação e controlo da resposta do governo e do setor público à crise pandémica e respetivas consequências, designadamente:

- Auditorias especificamente dirigidas a setores afetados;
- Acompanhamento dos impactos da crise nas finanças públicas, tanto a nível central como local;
- Inclusão da análise das alterações resultantes da crise da Covid-19 nas ações de controlo já previstas e/ou já em curso;
- Acompanhamento dos contratos que foram excecionalmente isentos de fiscalização prévia;
- Estudos tendentes à identificação de riscos e impactos na gestão de situações de emergência, em geral e em determinados setores;

- Análise do reporte dos efeitos da crise da Covid-19 nos instrumentos de prestação de contas.

As alterações, aprovadas em maio de 2020, resumem-se, em termos quantitativos, no quadro seguinte:

**Quadro IV – Alterações ao programa de fiscalização de 2020**

		ALTERAÇÕES NAS AÇÕES ANTERIORMENTE PLANEADAS			
		AÇÕES NOVAS	CANCELAMENTO	ALTERAÇÕES	RECALENDARIZAÇÃO DO TERMO DA AÇÃO
2ª SECÇÃO	I	2	3	4	
	II			2	2
	III	3	2	14	7
	IV	1		7	2
	V	4	5	10	4
	VI	1		1	2
	VII			13	6
	VIII	1	3	15	4
	IX	2	1	18	11
	<b>TOTAIS</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>84</b>	<b>38</b>

A maioria das novas ações cujo objeto específico está ligado à Covid-19 serão concluídas em 2021.

A situação e a respetiva volatilidade forçaram o Tribunal a repensar também o formato e a abrangência das suas ações, na perspetiva de as poder concluir de forma oportuna e relevante. Para o efeito, optou-se, por exemplo, por reduzir o âmbito de algumas ações e por publicar relatórios intercalares.

Das ações concluídas em 2020 diretamente relacionadas com a crise da Covid-19, destacam-se as seguintes:

**1. Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (Covid-19) (Relatório OAC n.º 1/2020)**

Considerando que a preocupação predominante na reação a situações de emergência é a rápida resposta à crise e às necessidades das populações e que a celeridade dessa resposta implica frequentemente a debilitação dos mecanismos de controlo e *accountability*, implicando riscos acrescidos de desperdício, má gestão e corrupção, o Tribunal entendeu oportuno mapear os principais riscos e alertar os responsáveis públicos para a necessidade de os considerar e mitigar. Para esse efeito, foi aprovado e divulgado, logo em junho de 2020, um relatório baseado em recomendações internacionais e em resultados de auditorias e outras ações de controlo já anteriormente conduzidas.

No relatório, foram identificados riscos relacionados com a gestão da crise e das medidas de emergência, com a ajuda de emergência e a concessão de auxílios públicos, com o enfraquecimento dos controlos e da *compliance* (abrangendo a contratação pública e os sistemas de informação) e com a transparência financeira.

O Tribunal alertou todas as entidades que gerem dinheiros públicos para estarem atentas aos riscos identificados e para ponderarem a aplicação de medidas que os acaulem, designadamente no que respeita:

- À clareza e coerência da legislação e regulamentação;

O PRESIDENTE

- À emissão de orientações para a implementação harmonizada das medidas;
- Ao estabelecimento de mecanismos de monitorização;
- À definição e coordenação de responsabilidades;
- À prevenção da duplicação de apoios;
- À importância de parametrizar adequadamente os sistemas de informação e de reforçar os sistemas de segurança informática;
- À necessidade de valorizar e salvaguardar a integridade, a transparência e a publicidade dos processos e ações;
- Ao imperativo de se documentarem e fundamentarem todos os processos e de se manterem controlos básicos;
- Ao reporte e registo desagregado de todas as ações de implementação das medidas Covid-19, para efeitos de mensuração e análise.

**2. Acompanhamento pelo Plenário Geral (1.ª e 2.ª Secções) dos contratos abrangidos pelo regime de exceção prevista na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os isentos de fiscalização prévia**

- 1.º Relatório intercalar n.º 3/2020 – OAC (julho de 2020);
- 2.º Relatório intercalar n.º 6/2020 – OAC (dezembro de 2020).

Observa-se nestes Relatórios, em especial, o cumprimento da obrigação de publicitação no Portal dos contratos públicos e da sua remessa ao Tribunal de Contas. Estes Relatórios vão permitir a realização de ações de controlo pelas várias Áreas de Responsabilidade.

Com satisfação, o Tribunal viu a Assembleia da República aprovar a Resolução n.º 133/2021, de 30 de abril, recomendando ao Governo que aplique as recomendações do Tribunal de Contas relativas aos contratos abrangidos pelo regime de exceção, previsto na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

**3. Covid-19- Medidas e Reporte nos primeiros 3 meses – Acompanhamento da execução orçamental**

Em julho de 2020, foi aprovado um relatório que pretendeu dar uma visão panorâmica, relativamente aos primeiros três meses da pandemia, sobre as medidas adotadas para combate e mitigação dos efeitos da mesma, sobre a forma da sua governação pelos ministérios envolvidos, sobre os sistemas de informação da execução orçamental dessas medidas, bem como sobre os procedimentos instituídos e os valores reportados, designadamente nos sistemas da Administração Central e da Segurança Social.

Evidenciaram-se os pontos fortes e fracos do reporte financeiro e recomendaram-se melhorias que, de forma continuada, pudessem promover a transparência do reporte, a monitorização eficaz das medidas e a fundamentação da tomada de decisões.

Entre outros aspetos, o Tribunal identificou:

- O elevado número de entidades públicas e privadas envolvidas na execução das medidas e os montantes associados;

O PRESIDENTE

- Que a informação da execução orçamental apenas permitia evidenciar os impactos que se traduzam em fluxos financeiros (pagamentos e recebimentos), não evidenciando, por exemplo, a não arrecadação de receitas ou o diferimento de prazos de pagamento e a despesa por pagar;
- Que a informação divulgada pelo Ministério das Finanças era insuficiente, por não permitir identificar o impacto de cada medida adotada;
- Que a aplicação das duas medidas orçamentais instituídas pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) para identificar as despesas associadas à pandemia não era uniforme, não permitia obter informação desagregada para cada medida e excluía despesas cujos procedimentos foram iniciados antes da sua divulgação.

O Tribunal recomendou ao Governo, designadamente, a quantificação do impacto desagregado de todas as medidas tomadas no âmbito da pandemia da Covid-19, incluindo a receita que deixa de ser arrecadada; a consistência na utilização das medidas orçamentais com ela relacionadas; a divulgação de informação completa, incluindo dados financeiros e físicos (como o número de beneficiários) e indicadores de resultados.

**4. Covid-19 – Acompanhamento da execução orçamental a 30 de setembro de 2020**

- Em relatório posterior, já aprovado em 2021, observaram-se melhorias nos aspetos identificados, observando, porém, o Tribunal a necessidade de continuar a aperfeiçoar a informação e o reporte. No parecer sobre a CGE de 2020, a entregar oportunamente na AR, far-se-á a análise global nesta matéria.

**5. Covid-19 – Impacto na atividade e no acesso ao SNS**

Em outubro de 2020, o Tribunal divulgou um relatório sobre o impacto da pandemia na atividade e no acesso ao Serviço Nacional de Saúde, tendo concluído que:

- A atividade dos prestadores do SNS nos meses de março a maio de 2020 foi inferior à registada no mesmo período de 2019, em resultado das medidas de suspensão da atividade programada, tomadas para garantir capacidade de resposta à pandemia de Covid-19;
- O tempo de espera dos utentes em lista agravou-se, mas a resposta melhorou nos casos mais urgentes;
- A retoma da atividade não urgente foi enquadrada por medidas potencialmente promotoras de eficácia e eficiência na alocação dos recursos, mas existiam riscos quanto à sua concretização;
- A recuperação da atividade não realizada (que, em junho, ocorreu, mas de forma apenas parcial) justificaria a criação extraordinária de incentivos específicos no sistema de financiamento do SNS;
- Poderá ser oportuno proceder a um reconhecimento no SNS das melhores práticas administrativas de reorganização dos serviços, bem como à revisão e ao ajustamento de planos de contingência, de modo a conhecer e avaliar o “*trade-off*” da afetação de recursos ao tratamento dos doentes com Covid-19,

face às necessidades de diagnóstico e tratamento de outras doenças, ainda que não urgentes.

#### 6. Impacto das medidas adotadas no âmbito da Covid-19 nas entidades da Administração Local do Continente

Para além de dois relatórios aprovados no Plenário Geral (em julho e dezembro de 2020), sobre o *Acompanhamento dos Contratos Abrangidos pelo Regime de Exceção Previsto na Lei n.º 1-A/2020, incluindo os isentos de Fiscalização Prévia*, a 2.ª Secção do Tribunal aprovou, em dezembro, um relatório sobre as medidas de mitigação dos efeitos da pandemia de Covid-19 tomadas pelas entidades da administração local do continente, incluindo também a matéria da contratação pública. Nele se concluiu, designadamente, que, no âmbito local referido:

- Essas medidas envolveram, até setembro de 2020, uma despesa líquida de 166,1 M€;
- Nesse período, e de acordo com o Portal Base, foram celebrados 5.529 contratos, 87% dos quais por municípios, tendo 98,7% sido precedidos de ajuste direto;
- Os contratos celebrados por 86 municípios não dispunham de informação no Portal Base, o que permite colocar reservas à universalidade dos dados daquele Portal, considerando a dimensão relativa dos municípios ausentes e o facto de muitos apresentarem, já então, centenas de casos de doença no respetivo concelho;
- Os municípios dos distritos de Lisboa e Porto concentravam 66% do valor dos contratos relacionados com a pandemia;
- Existiam grandes discrepâncias no valor dos contratos celebrados por municípios, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, por residente ou por n.º de casos Covid-19;
- Verificavam-se sinais de concentração nas entidades adjudicatárias, o que justifica maior escrutínio e reforço dos mecanismos de transparência.

Foi recomendada às entidades pertencentes à Administração Local e à Direção-Geral das Autarquias Locais a adoção de procedimentos para melhor identificação, classificação e quantificação da despesa dirigida às medidas de combate aos efeitos da Covid-19, bem como, quando aplicável, a receita que deixou de ser arrecadada em resultado destas medidas. Recomendou-se também a disponibilização, no portal autárquico, de informação sobre os municípios que recorreram e/ou beneficiaram das medidas excecionais e temporárias destinadas a promover e garantir a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia, nomeadamente as materializadas na Lei n. 4-B/2020, de 6 de abril.

Às autarquias foi ainda recomendado que, sempre que não seja incompatível com o fim visado com o contrato público, optem por procedimentos de contratação que melhor salvaguardem o princípio da concorrência e os princípios da economia e eficácia na gestão dos recursos públicos, garantindo, em todos os casos, que o procedimento é acompanhado de uma informação dos serviços competentes justificando as opções tomadas em função das condições existentes no mercado respetivo.

7. **Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC)**  
**(Relatório n.º 14/2020 – 2.ª Secção)**

A auditoria ao POAPMC, cujo relatório foi aprovado em outubro de 2020, foi prevista no âmbito do controlo à aplicação de fundos europeus em Portugal. O Programa Operacional em causa é um dos instrumentos que contribui para a atenuação das situações de carência económica e para os objetivos de redução da pobreza.

Atentos esses objetivos, a execução prevista do Programa foi afetada pela crise social resultante da pandemia. O Fundo europeu correspondente foi objeto de alterações das regras e de reforços financeiros por parte da União Europeia, de modo a poder fazer face às necessidades ampliadas e às dificuldades encontradas no terreno para a distribuição alimentar.

Constataram-se despesas e procedimentos no âmbito da adoção de medidas de proteção individual nas atividades de distribuição e de adaptação dos mecanismos de controlo. Embora tenha sido introduzido na regulamentação europeia, não tinha ainda sido implementado em Portugal um modelo de distribuição de alimentos e bens essenciais através de vales ou cartões eletrónicos, o qual permitiria, entre outros aspetos, reforçar a economia local e garantir maior segurança no período da pandemia da Covid-19.

### III – AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO EM CURSO NO CORRENTE ANO DE 2021

Em 2021, o Tribunal de Contas prossegue o desenvolvimento de ações relacionadas com a pandemia de Covid-19, incluindo a atualização de algumas das matérias tratadas em 2020.

Destacamos as seguintes ações:

1. **Relatório sobre o “lay-off” simplificado aplicado nos primeiros três meses de pandemia (março a junho de 2020)**

Em janeiro de 2021, o Tribunal aprovou um relatório sobre a aplicação do “lay-off” simplificado, de março a junho de 2020, sem dúvida a medida com maior impacto financeiro (mais de 650 milhões de despesa; cerca de 300 milhões de perda de receita; mais de 100.000 empregadores envolvidos; e mais de 800.000 trabalhadores abrangidos).

Este relatório foi recentemente apresentado na Comissão Parlamentar do Trabalho e Segurança Social.

2. Encontra-se em curso uma **auditoria ao “lay-off” simplificado** que, abrangendo o ano de 2020, inclui a análise dos efeitos desta medida e dos apoios subsequentes criados pelo Estado no mercado de trabalho.

3. Está em curso uma **auditoria aos apoios do Estado às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) com estruturas residenciais para pessoas idosas**, com



o objetivo de apreciar se os apoios concedidos pelo Estado lhes permitiram um nível de desempenho adequado ao período pandémico.

4. **Relatório n.º 2/2021-OAC – Impacto da COVID-19 nas contas e demonstrações financeiras**

A COVID-19 tem reflexo nas demonstrações financeiras, devendo os impactos ser devidamente quantificados.

Neste relatório, fica claro que foi nas áreas da Saúde, Segurança Social e do Ensino que a atividade pública teve maiores impactos.

Porém, neste Relatório menciona-se esta situação para que haja boas contas, certas e verdadeiras.

5. Está em curso uma **ação intersetorial** (Áreas III e IV) sobre os impactos das IPSAS e NCP na prestação de contas na Área de **Defesa Nacional**.

6. Está em curso uma ação de acompanhamento de contratos isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020 (Área IV).

7. **Auditoria ao sistema de controlo e prevenção de fraude nos fundos europeus** (Área VIII)

Auditoria em fase de planeamento.

8. **Auditoria à Digitalização das escolas** (Área VI)

Em curso.

9. **Auditoria ao acesso a cuidados de saúde oncológicos** (Área V)

Encontra-se em curso, abrangendo o ano de 2020 e os efeitos da pandemia.

10. **Auditoria ao processo de reforço de ventiladores invasivos para resposta à pandemia** (Área V)

Em curso, prevendo-se a sua conclusão neste ano.

11. **Auditoria à resposta global à pandemia COVID-19 por parte do Ministério da Saúde** (Área V)

Em preparação.

12. **Administração Local** (Área IX)

Em 2021, encontram-se previstas 4 ações relacionadas com a pandemia COVID-19:

- a) Medidas COVID e seu impacto financeiro nos Municípios do Continente;

- b) Contratos celebrados pelas entidades da Administração Local, ao abrigo do regime excecional;
- c) Acompanhamento dos contratos isentos de fiscalização prévia;
- d) A pandemia COVID-19 nas contas dos Municípios de 2020.

## IV – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

1. Participação em Seminários e no Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre “Auditar a resposta à Pandemia COVID-19” e com uma vertente ligada ao Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), nomeadamente, nas áreas Digital e Climática.

2. “Task force” da EUROSAI sobre Auditoria e Ética, presidida pelo TC de Portugal

Gestão da integridade no Setor Público, em especial, em situações de emergência.

3. **Comité de Contacto dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres da União Europeia**

Tem havido um trabalho de troca de informações e experiências, com a elaboração em curso de um compêndio.

4. **INTOSAI**

Seminários e trabalhos conjuntos, nomeadamente, nas áreas da contratação pública e da prevenção da corrupção, estando em revisão o GUID 5280 (Auditoria da contratação pública), com a participação ativa do Tribunal de Contas de Portugal.

## V – RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – FUNDOS EUROPEUS

1. Nos próximos dias 21 e 22 de junho, o Tribunal de Contas de Portugal, em cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, irá organizar uma Conferência subordinada ao tema *Fundos Europeus – Gestão, controlo e responsabilidade*.

2. **Auditoria ao Portugal 2020 (Área VIII)**

Está em curso esta auditoria, que poderá permitir extrair lições para a implementação do Programa de Recuperação e Resiliência.

O PRESIDENTE

**3. Acompanhamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (Área VIII)**

Em preparação.

Lisboa, 19 de maio de 2021