

Homologação / Despacho

Homologo a informação.
Proceda-se em conformidade.

**Carlos
Miguel**

Assinado de forma
digital por Carlos Miguel
Dados: 2023.12.05
10:02:26 Z

Despacho

Concordo.

Submeta-se à consideração de Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

O Inspetor-Geral

Digitally signed by ANTÓNIO
MANUEL PINTO FERREIRA DOS
SANTOS
Date: 2023.03.24 22:23:19 Z

Parecer

Concordo, designadamente com as conclusões constantes do ponto 4. e as propostas elencadas no ponto 5. da informação.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral.

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
2023.03.24 20:04:25 Z

Parecer

Concordo com a presente informação, nomeadamente com as conclusões e propostas, salientando que, no triénio 2019-2021, foram comunicados, à IGF - Autoridade de Auditoria, 258 contratos-programa e adendas com uma comparticipação financeira prevista de 435 M€.

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Marlene Lopes Fernandes
2023.03.24 18:31:38 Z

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. Fundamento e âmbito	4
1.2. Riscos, questões e subquestões	5
2. METODOLOGIA	5
3. RESULTADOS	6
3.1. Qualidade e suficiência da informação comunicada à IGF - Autoridade de Auditoria	6
3.2. Caracterização dos contratos-programa e adendas	6
3.3. Matriz de risco para identificação e seleção de entidades	20
3.4. Reforço dos procedimentos de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria	22
4. CONCLUSÕES	23
5. PROPOSTAS	25

Informação n.º 780/2022

Processo n.º 2021/310/E11/10

ASSUNTO: Controlo financeiro da legalidade dos contratos-programa celebrados entre os municípios e as entidades que desenvolvem atividade empresarial local - 2019 a 2021

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento e âmbito

1.1.1. A presente ação integra-se no projeto “310 - Contribuir para o reforço da sustentabilidade da atividade empresarial local e para o cumprimento da legalidade e identificação dos impactos financeiros associados às PPP de iniciativa local”, previsto no Plano de Atividades da IGF–Autoridade de Auditoria (IGF).

A intervenção da IGF no âmbito do controlo dos contratos-programa celebrados entre os municípios e as entidades que desenvolvem atividade empresarial local decorre das competências previstas nos arts. 39.º, 47.º e 50.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL)¹, e tem como objetivo concluir sobre a sua legalidade, com especial enfoque nos referentes a 2021.

Para além de corresponder ao exercício da referida competência, esta ação tem ainda como objetivo proceder à identificação de situações de risco que justifiquem a realização de ações de controlo especificamente dirigidas a alguns contratos e entidades abrangidas pelos critérios de risco definidos neste domínio de controlo.

1.1.2. A ação tem âmbito nacional e abrange todos os contratos-programa celebrados entre 2019 e 2021, ao abrigo dos arts. 47.º e 50.º do RJAEL, bem como outros documentos com eles relacionados (nomeadamente minutas dos contratos, adendas e pareceres dos Fiscais Únicos), remetidos a esta Autoridade de Auditoria.

Os contratos-programa analisados foram, regra geral, celebrados entre entidades públicas participantes e empresas locais de gestão de serviços de interesse geral e empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional. Identificaram-se ainda contratos-programa celebrados com régies cooperativas ou cooperativas de interesse público e associações de direito privado, em que as entidades públicas participantes exercem uma influência dominante (cfr. arts. 47.º, 50.º, 58.º e 59.º do RJAEL).

Os contratos-programa celebrados no ano de 2022, objeto de análise preliminar foram comunicados à IGF, através de formulário eletrónico especialmente concebido para essa finalidade e que entrou em funcionamento no final do mês de fevereiro de 2022.

Por último, a presente informação visa apresentar os principais resultados obtidos no âmbito de ações de controlo específicas dirigidas a diversos contratos-programa celebrados no mesmo período.

¹ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08, com as alterações posteriores.

1.2. Riscos, questões e subquestões

1.2.1. Os principais riscos identificados são os seguintes:

- a) O incumprimento do enquadramento legal aplicável, nomeadamente do RJAEL; e
- b) A insuficiência da informação recebida na IGF-Autoridade de Auditoria constitui uma limitação das análises efetuadas.

1.2.2. Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, as questões a que se pretende responder são:

- a) Os contratos-programa celebrados cumprem o regime aplicável e a informação é suficiente para a análise preliminar desse cumprimento?
- b) Qual o nível de risco associado aos contratos-programa celebrados entre as entidades públicas participantes e as entidades previstas no RJAEL?

1.2.3. Para responder a estas questões, foram definidas as seguintes subquestões:

- a) Os contratos-programa celebrados respeitam os requisitos legais, nomeadamente quanto à sua fundamentação, aos valores a transferir e à previsão de instrumentos que permitam aferir o grau de concretização dos objetivos definidos?
- b) Quais as principais características-chave dos contratos-programa rececionados?
- c) Qual a distribuição dos contratos-programa celebrados por nível de risco?

2. METODOLOGIA

2.1. A ação foi realizada de acordo com os “Referenciais e Normas de Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças” e as “Normas sobre planeamento das ações da IGF, organização da documentação de auditoria e acesso aos dossiês corrente e permanente”, com recurso à seguinte metodologia:

- a) Registo, em ficheiro específico, dos contratos-programa e adendas celebrados em 2021, bem como de outros documentos relacionados que foram rececionados nesta Autoridade de Auditoria e arquivo dos mesmos no dossier corrente da ação;
- b) Análise sumária à legalidade dos contratos-programa e/ou de outros documentos remetidos;
- c) Pesquisa de informação relativa aos contratos-programa, não remetida pelas entidades, nas páginas *web* das entidades envolvidas;
- d) Diligências junto das câmaras municipais e entidades controladas, na sua maioria empresas locais, para obtenção de esclarecimentos e/ou dos documentos em falta;
- e) Identificação, através da aplicação de uma matriz de risco, dos contratos que tenham associadas situações de risco que justifiquem a realização de um controlo específico;
- f) Apreciação crítica dos contratos-programa, na perspetiva da legalidade, da sua evolução e dos principais resultados das ações de controlo que abrangem os contratos-programa celebrados entre

os anos de 2019 e 2021 e breve caracterização dos contratos-programa comunicados em 2022.

2.2. Com a realização desta ação, pretende-se obter os seguintes resultados:

- a) Concluir sobre a legalidade da aplicação das normas previstas no RJAEI;
- b) Emitir um juízo profissional sobre a informação sistematizada relativa aos contratos-programa celebrados, nos anos de 2019 a 2021, entre as entidades locais participantes e as previstas no RJAEI;
- c) Potenciar o exercício das competências cometidas a esta Autoridade de Auditoria, relativas ao controlo da atividade empresarial local, na sequência da identificação de situações de risco que justifiquem o desenvolvimento de ações de controlo específicas.

Os aspetos mais pormenorizados relativos à metodologia, bem como à constituição da equipa, constam da informação de planeamento².

3. RESULTADOS

3.1. Qualidade e suficiência da informação comunicada à IGF - Autoridade de Auditoria

A análise preliminar dos contratos-programa e adendas evidenciou insuficiências no cumprimento dos deveres de comunicação previstos no art. 47.º do RJAEI, por parte das entidades locais, a que acresce a escassez de informação sobre os contratos-programa disponível nos sítios da *internet* dos municípios e das entidades que desenvolvem atividade empresarial local, em incumprimento do art. 43.º do RJAEI.

Esta situação, já identificada na análise global realizada relativamente aos contratos comunicados no período de 2018/2020, evidencia a manutenção de um reduzido índice de transparência na divulgação da informação financeira e contratual, pelas entidades que prosseguem a sua atividade na área empresarial local.

Foram, nessa circunstância, enviados 44 ofícios às entidades, visando a obtenção de informação pertinente associada aos contratos de 2021, em especial, a referente à emissão dos pareceres prévios do fiscal único e à comunicação dos contratos ao Tribunal de Contas (TdC).

3.2. Caracterização dos contratos-programa e adendas

3.2.1. Número, montantes de comparticipação prevista e vigência

Foram comunicados a esta Autoridade de Auditoria, no período de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021, 258 instrumentos contratuais (contratos-programa e adendas)³, celebrados entre municípios e entidades que desenvolvem atividade empresarial local, que preveem uma comparticipação financeira total de 435 M€. A respetiva distribuição por anos é apresentada na figura seguinte:

² Informação n.º 574/2022.

³ As comunicações foram efetuadas maioritariamente pelos municípios.

Figura 1 – Contratos-programa e adendas celebrados entre 2019-2021

Contrato/Adenda(*)	Ano de celebração do contrato						Total
	2019		2020		2021		
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Número	95	37%	85	33%	78	30%	258
Comparticipação	71 955 699,69 €	17%	107 002 315,02 €	25%	256 052 227,33 €	59%	435 010 242,04 €

(*) - Dois contratos (de 2019 e 2020) não mencionaram as respetivas participações.

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Dos 258 documentos remetidos, 233 são contratos-programa e 25 são adendas. Estas últimas estão distribuídas por diversos anos (sendo 12 reportadas a contratos de 2019, oito de contratos de 2020 e apenas cinco respeitantes a contratos celebrados em 2021) e representam globalmente um acréscimo de participação financeira prevista de 19,7 M€ relativamente aos contratos iniciais.

Anexo 1

Verificou-se uma tendência decrescente do número de contratos e adendas comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria, que passaram de 95 em 2019 para 78 em 2021, registando-se, todavia, um acréscimo quanto à participação financeira prevista, que passou de 72 M€ para 256 M€, o que representa um incremento de 184 M€ (256%).

O ano de 2019 foi o que apresentou o maior número de contratos e adendas comunicados (37% do total), enquanto o volume mais elevado de participação financeira prevista ocorreu no ano de 2021, perfazendo 256 M€ (59% do total).

O valor dos três contratos que apresentaram as participações mais elevadas, em cada um dos anos, ascende a 322,2 M€ (74% do total), conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 2 – Contratos com participação prevista mais elevada nos anos 2019-2021

Ano	Entidade	Município	Objeto	Comparticipação (€)
2019	EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M.	Lisboa	Cultura e lazer	23 400 000,00
2019	ÁGORA - Cultura e Desporto do Porto, E.M., S.A.	Porto	Cultura, lazer e desporto	18 016 642,00
2019	Tavira Verde - Empresa Municipal de Ambiente, E.M.	Tavira	Limpeza pública	3 627 754,20
2020	EMAC - Empresa Municipal de Ambiente de Cascais, E.M., S.A.	Cascais	Limpeza urbana e requalificação	22 321 650,44
2020	EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M.	Lisboa	Cultura e lazer	21 970 000,00
2020	ÁGORA - Cultura e Desporto do Porto, E.M., S.A.	Porto	Cultura, lazer e desporto	13 815 580,00
2021	TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A.	Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira	Transportes urbanos	205 970 172,00
2021	CMPH - DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto	Porto	Gestão parque habitacional	6 900 000,00
2021	Águas de Gaia, E.M., S.A.	Vila Nova de Gaia	Águas pluviais, resíduos urbanos e limpeza pública	6 191 513,05
Total				322 213 311,69

Observações: o contrato-programa da TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., SA, foi celebrado com a Área Metropolitana de Lisboa, identificando-se os municípios que a integram.

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Dos nove contratos-programa celebrados com as sete empresas identificadas, destaca-se o relativo à TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa, EMT, SA, envolvendo uma comparticipação de 206 M€, representativa de 64% dos CP incluídos na figura 2, de 80% do valor dos contratos comunicados em 2021 e de 47% do valor global de comparticipações previstas em todos os contratos-programa.

Em termos globais, constata-se uma grande amplitude nos intervalos do valor da comparticipação prevista, que variou entre um mínimo de 4 754 € e um máximo de 205 970 172 €.

O valor mínimo está previsto em três contratos, celebrados nos anos de 2019 a 2021, entre o Município de Castanheira de Pêra e a empresa Prazilândia, Turismo e Ambiente, EM.

O valor máximo respeita ao contrato plurianual celebrado em 2021, entre a Área Metropolitana de Lisboa e a TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa, EMT, SA, supra identificado, que inclui uma adenda no montante de 950 000 €, para cobertura do défice de exploração decorrente do impacto da pandemia COVID - 19 no ano de 2021.

Esta grande variação da comparticipação prevista é também confirmada pela distribuição dos contratos por escalões, verificando-se uma maior concentração nos escalões mais baixos (142 de valor inferior a 300 milhares de euros) e apenas 18 no escalão superior a 3 M€, os quais representam 84% da comparticipação total. Destaca-se, que no último escalão incluem-se seis contratos de valor superior a 10 M€.

Figura 3 – Distribuição dos contratos-programa por escalões de comparticipação

Escalões	N.º de contratos-programa		Montante	
	N.º	%	Valor (€)	%
< 100 000 €	58	24,9%	1 671 868,00	0,4%
>= 100 000 € e < 300 000 €	84	36,1%	15 577 631,14	3,6%
>= 300 000 € e < 1 000 000 €	62	26,6%	31 358 120,16	7,2%
>= 1 000 000 € e < 3 000 000 €	11	4,7%	20 847 596,94	4,8%
>= 3 000 000 €	18	7,7%	365 555 025,80	84,0%
Total	233	100%	435 010 242,04	100%

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

A média da comparticipação prevista face ao número de contratos-programa, ascendeu a 1 866 996,75 €, existindo apenas 24 (10%) que preveem uma comparticipação acima da média, no total de 378 589 966,72 €, representativos de 87% da comparticipação total.

Anexo 2

Existem 19 contratos com uma comparticipação prevista igual a zero, celebrados com as seguintes empresas: Promotorres, EM, EHATB - Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso, EIM, SA e Lagos-Em-Forma - Gestão Desportiva EM, SA.

Relativamente a estes contratos, que não integravam previsão de comparticipação financeira, destacam-se os 17 celebrados entre a EHATB - Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso, EIM, SA, e os Municípios participantes (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar), entre os anos de 2019 e 2021.

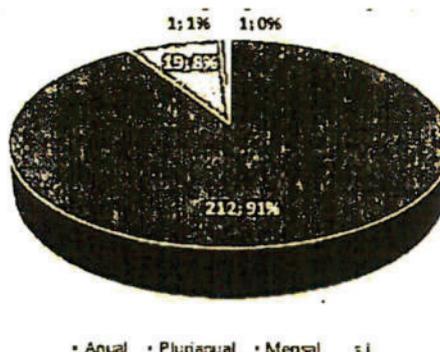
De acordo com o clausulado dos contratos-programa celebrados com a EHATB, a ausência de atribuição de qualquer comparticipação financeira pelos municípios participantes à empresa, seja a título de subsídios à exploração ou outro tipo de transferências financeiras, tem como fundamento a previsão de obtenção de resultados anuais equilibrados pela empresa e o facto de a principal atividade desenvolvida gerar resultados positivos e excedentes orçamentais que são utilizados para assegurar a rentabilidade de outras atividades menos rentáveis.

Os restantes contratos-programa sem previsão de comparticipação financeira apresentam como finalidade a delegação de poderes, de competências ou de outras prerrogativas na entidade cocelebrante.

Anexo 3

Quanto à vigência dos instrumentos contratuais, em 212 casos (91% do total de contratos), está previsto o período de um ano, enquanto a periodicidade plurianual está subjacente a 19 contratos (8%), conforme indicado no gráfico infra:

Figura 4 – Vigência dos instrumentos contratuais



• Anual • Plurianual • Mensal • s.l.

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

3.2.2. Natureza e tipologia das entidades celebrantes

Os 233 contratos comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria, foram celebrados por 63 municípios, que correspondem a 21% do total dos 308 municípios portugueses, e um contrato teve como interveniente a Área Metropolitana de Lisboa⁴.

Destes 63 municípios, três (Nazaré, Guimarães e Cantanhede) celebraram 10 ou mais contratos, num total de 63, com uma comparticipação financeira de 21,8 M€, representativos de 27% do total de contratos e de 5% da comparticipação financeira, conforme indicado na figura seguinte:

⁴ Integram a Área Metropolitana de Lisboa os Concelhos de Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira.

Figura 5 – Municípios que celebraram 10 ou mais contratos

Município	Contratos	Montante (€)
Nazaré	28	3 445 717,92
Guimarães	23	15 135 250,36
Cantanhede	12	3 264 000,00
Total	63	21 844 968,28

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

Os 28 contratos-programa relativos ao Município da Nazaré incluem oito que respeitam aos Serviços Municipalizados da Nazaré, pois trata-se de uma entidade que, apesar de ter orçamento próprio, não é titular de personalidade jurídica, pelo que integra a estrutura organizacional do Município.

Uma análise aos montantes mais elevados de comparticipação previstos nos contratos celebrados permite identificar e ordenar os 10 municípios que constam na figura seguinte, cuja comparticipação total envolvida ascende a cerca de 191 M€ e representa 44% da comparticipação global prevista:

Figura 6 – Dez municípios com comparticipação mais elevada

Município	Contratos	
	N.º	Montante (€)
Porto	8	59 672 035,00
Lisboa	3	49 749 550,00
Cascais	8	25 858 590,44
Vila Nova de Gaia	7	20 853 026,10
Guimarães	23	15 135 250,36
Tavira	3	6 637 956,49
Nazaré	28	3 445 717,92
Cantanhede	12	3 264 000,00
Santa Maria da Feira	2	3 131 633,00
Matosinhos	4	3 097 471,19
Total	98	190 845 230,50

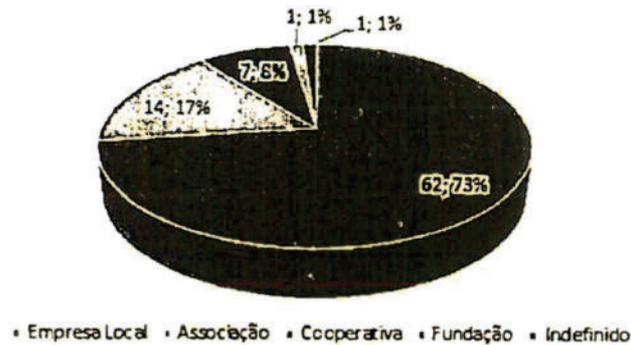
Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Dos municípios identificados, destacam-se Porto, Lisboa e Cascais, com uma comparticipação total prevista de 135 M€, correspondente a 31% do montante global no período objeto de análise, relativa a 19 contratos celebrados com nove empresas locais.

Relativamente às 85 entidades com as quais os 63 municípios identificados celebraram contratos, destacam-

se 62 empresas locais e 14 associações⁵, intervenientes em 73% e 17%, respetivamente, do número total de contratos, conforme ilustrado nas figuras seguintes:

Figura 7 – Tipologia de entidades celebrantes dos contratos



Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

Os 184 contratos-programa celebrados com 62 empresas locais têm associada uma comparticipação financeira que ascende a 416 M€, o que corresponde a cerca de 96% do valor do total previsto nos contratos-programa comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria, conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 8 – Entidades celebrantes dos contratos

Entidades	Contratos		Comparticipação			
	N.º	%	N.º	%		
Empresa Local	62	72,9%	184	79,0%	415 900 398,22	95,6%
Associação	14	16,5%	33	14,2%	5 063 438,46	1,2%
Cooperativa	7	8,2%	14	6,0%	13 542 405,36	3,1%
Fundação	1	1,2%	1	0,4%	120 000,00	0,0%
Indefinido	1	1,2%	1	0,4%	384 000,00	0,1%
Total	85	100%	233	100%	435 010 242,04	100%

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

3.2.2.1. Situações específicas

Relativamente aos contratos-programa celebrados com as entidades classificadas com as tipologias “Fundação” e “Indefinido”, é ainda de destacar o seguinte:

- a) O contrato-programa foi celebrado, em 2019, entre o Município de Portalegre e a Fundação

⁵ Na sequência da alteração introduzida pelo art. 256.º do OE 2017 ao art. 47.º do RJAEI, passou a ser possível a celebração de contratos-programa com associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, pela verificação de um dos requisitos previstos no art. 19.º do RJAEI, a saber: a detenção da maioria dos direitos de voto; o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização, ou qualquer outra forma de controlo de gestão.

Robinson, uma fundação pública de direito privado que tem como objeto a prossecução de ações de ordem cultural, educativa, social e de ciência e a preservação do espólio arqueológico-industrial da Sociedade Corticeira Robinson Bros.

O contrato-programa previa a transferência de 120 000 €, para apoio ao funcionamento da Fundação. Contudo, apesar de o Município deter influência dominante na Fundação, o n.º 3 do art. 59.º do RJAEL, introduzido pela alteração efetuada pelo art. 256.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 (LOE)⁶ ao art. 47.º do RJAEL, apenas se aplica às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exercem uma influência dominante e não permite a celebração de contratos-programa entre os municípios e as fundações nem a consequente concessão de subsídios à exploração.

Deste modo, as deliberações dos órgãos municipais que autorizaram a celebração do contrato-programa constituem atos ilegais, face ao disposto no n.º 2 do art. 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁷, configurando os correspondentes pagamentos a prática de uma eventual infração financeira, prevista no n.º 1, alínea b) do art. 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁸, já comunicada àquele Tribunal, na sequência do controlo efetuado por esta Autoridade de Auditoria, no âmbito de um processo autónomo.

- b) A entidade classificada como “Indefinido” corresponde ao Teatro José Lúcio da Silva, que funciona na dependência do Município de Leiria desde a doação do edifício ocorrida no ano de 1967, mantendo-se numa situação de indefinição do enquadramento legal aplicável em virtude das disposições testamentárias específicas e verificando-se a sua não constituição formal no âmbito do setor empresarial local.

O contrato-programa foi celebrado em 2021 com o Município de Leiria, com o objetivo de garantir o desenvolvimento de uma oferta cultural diversificada, contínua e regular no Concelho, acessível a todas as classes sociais e previa a atribuição de um subsídio à exploração de 384 000 €.

Contudo, atendendo à situação de indefinição jurídica do Teatro José Lúcio da Silva e à ausência de decisão do Município, esta Autoridade de Auditoria concluiu pela existência, no âmbito de processo autónomo, de incumprimento de diversas disposições legais do RJAEL, o que constitui uma situação de risco que continua a justificar o seu acompanhamento.

3.2.3. Principais empresas locais beneficiárias dos contratos-programa

A análise realizada de acordo com o critério da materialidade, aferível através dos montantes de comparticipação previstos, permite identificar 10 empresas locais com maior comparticipação prevista, com as quais foram celebrados 20 contratos, cujo montante total ascende a 357,4 M€ e representa 82% da comparticipação global do universo, das quais apenas uma não integra as Áreas Metropolitanas de Lisboa e

⁶ Lei n.º 42/2016, de 28/12.

⁷ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, com as alterações posteriores.

⁸ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações posteriores.

Porto, conforme figura seguinte:

Figura 9 – Dez empresas locais com a comparticipação mais elevada

Designação da empresa	Contratos	
	N.º	Montante (€)
TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A.	1	205 970 172,00
EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M.	2	45 370 000,00
ÁGORA - Cultura e Desporto do Porto, E.M., S.A.	2	31 832 222,00
EMAC - Empresa Municipal de Ambiente de Cascais, E.M., S.A.	2	22 691 650,44
Águas de Gaia, E.M., S.A.	3	14 453 026,10
GOP - Gestão e Obras do Porto, E.M.	1	9 940 000,00
CMPH - DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto	3	8 288 286,00
Tavira Verde - Empresa Municipal de Ambiente, E.M.	3	6 637 956,49
Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto, E.M., S.A.	1	6 262 853,00
GAIURB - Urbanismo e Habitação, E.M.	2	6 000 000,00
Total	20	357 446 166,03

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

Do universo de 62 empresas locais envolvidas, identificam-se na figura seguinte as que celebraram 10 ou mais contratos:

Figura 10 – Empresas locais que celebraram 10 ou mais contratos

Designação da empresa	Contratos	
	N.º	Montante (€)
Nazaré Qualifica, E.M., Unipessoal, Lda.	18	3 445 717,88
EHATB - Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso, E.I.M., S.A.	17	0,00
INOVA - Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede, E.M., S.A.	12	3 264 000,00
Total	47	6 709 717,88

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Estas três empresas celebraram 47 instrumentos contratuais, cuja comparticipação financeira ascende a 6,7 M€ e corresponde a 2% do universo das comparticipações previstas.

Anexo 1

3.2.4. Objeto dos contratos-programa

O objeto dos contratos celebrados é bastante diversificado, com predominância dos relativos à prossecução de atividades nas áreas da cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo, com 89 contratos, correspondentes a 38% do número total.

A análise das comparticipações financeiras previstas, distribuídas de acordo com os diferentes objetos dos contratos-programa, revela que o maior volume de financiamento corresponde a atividades nos domínios

do estacionamento, trânsito e mobilidade, bem como da cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo, para as quais está previsto o montante de 327 M€, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 11 – Contratos e participação por objeto

Objeto	Contratos		Comparticipação financeira	
	N.º	%	Montante (€)	%
Ação social, saúde e bem estar	10	4%	2 581 041,48	0,6%
Abastecimento de água, águas pluviais, saneamento e resíduos	28	12%	26 164 936,95	6,0%
Cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo	89	38%	113 938 322,75	26,2%
Gestão de equipamentos e infraestruturas coletivas	15	6%	13 242 576,03	3,0%
Ambiente e limpeza pública	16	7%	34 799 584,80	8,0%
Estacionamento, trânsito e mobilidade	13	6%	213 062 246,38	49,0%
Parque habitacional e revitalização urbana	32	14%	28 278 639,00	6,5%
Desenvolvimento económico e criação de empresas	29	12%	2 915 394,65	0,7%
Outro	1	0%	27 500,00	0,0%
Total	233	100%	435 010 242,04	100%

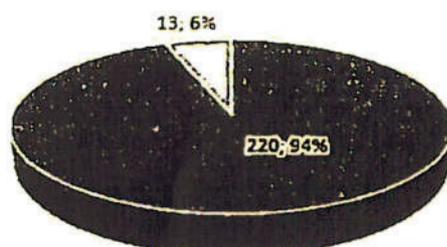
Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

3.2.5. Previsão de outros fluxos financeiros e não financeiros

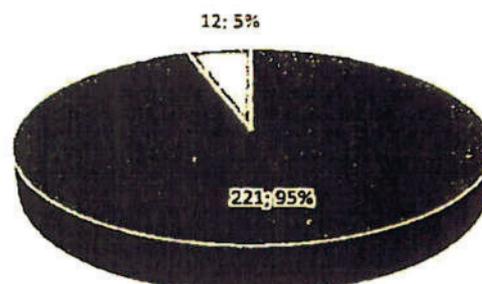
No que concerne à previsão de atribuição de outros fluxos financeiros⁹, da análise realizada aos contratos, constata-se que, na maioria das situações (220; 94% do total), tal não está previsto. Relativamente aos fluxos não financeiros, verificaram-se apenas 12 situações em que tais fluxos foram previstos, conforme indicado nas figuras seguintes:

Figura 12 – Previsão de outros fluxos financeiros



• Não • Sim

Figura 13 – Previsão de fluxos não financeiros



• Não • Sim

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

⁹ Os outros fluxos financeiros dizem respeito a outras receitas que não sejam subsídios à exploração e podem resultar da execução do contrato-programa, nomeadamente a cobrança e arrecadação de verbas decorrentes da exploração de equipamentos.

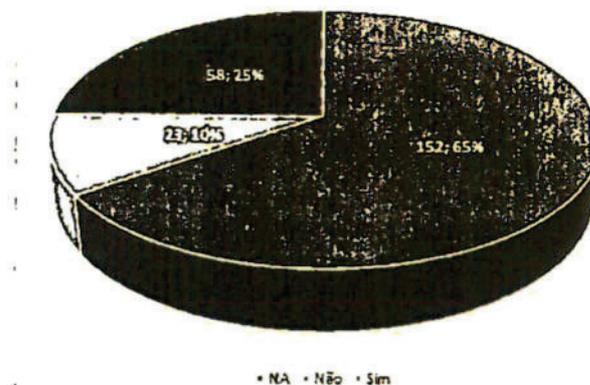
Em regra, os fluxos não financeiros previstos concretizam-se na cedência gratuita de equipamentos e infraestruturas públicas para serem geridos pelas entidades cocelebrantes dos instrumentos contratuais.

3.2.6. Política de preços – contabilidade analítica

Um aspeto relevante para o controlo dos contratos-programa celebrados com empresas locais de serviços de interesse geral consiste na obrigatoriedade prevista no RJAEL, nos termos do qual “O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral” (cfr. n.º 3 do art. 47.º).

Apurámos a existência de 23 contratos-programa para os quais está prevista uma comparticipação de cerca de 9 M€, que evidenciam o incumprimento da citada norma e refletem situações em que as políticas de preços praticadas e, conseqüentemente, a necessidade de celebração dos contratos-programa e dos respetivos valores das comparticipações previstas, não estão devidamente justificados, conforme indicado na figura seguinte¹⁰:

Figura 14 – Políticas de preços justificadas com contabilidade analítica



Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

3.2.7. Fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual

Identificaram-se 21 contratos, com uma comparticipação prevista de 9 M€, em que não está definido detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, enquanto que em 58 situações, com uma comparticipação global de 45,4 M€, não se encontra justificado o valor destinado a subsidiar a exploração das entidades beneficiárias, conforme resulta dos gráficos seguintes:

¹⁰ No gráfico, a sigla NA – Não aplicável, refere-se aos contratos-programa que não implicam o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais inferiores aos custos, justificados com sistemas de contabilidade analítica.

Figura 15 – Fundamento dos contratos

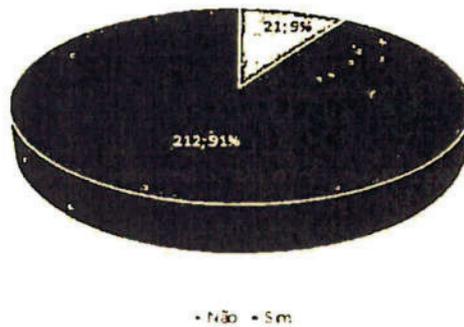
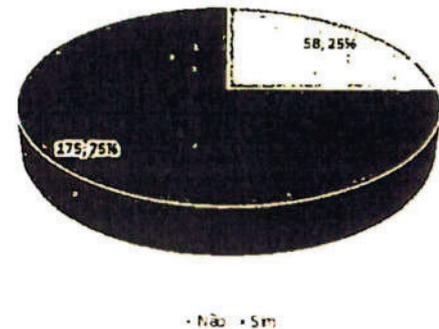


Figura 16 – Justificação do valor



Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

O incumprimento da exigência legal constante do n.º 2 do art. 47.º do RJAEL, identificado para estes contratos, constitui uma situação de eventual violação da inclusão nos contratos de uma menção obrigatória, a qual deverá ser enunciada de forma clara, com a conseqüente possibilidade de anulação do ato administrativo pela violação da norma aplicável (cfr. al. d) do n.º 1 e n.º 2 do art. 151.º e art. 163.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹¹, sem prejuízo dos efeitos associados ao decurso do tempo.

Entre 2019 e 2021, foram celebrados cinco contratos-programa e 10 adendas a contratos de anos anteriores, com fundamento nos défices de exploração previsionais apresentados pelas entidades beneficiárias, com uma comparticipação total de 16 M€, decorrentes das perdas de receita resultantes da suspensão das atividades, na sequência das várias declarações de situação de emergência e de calamidade pública provocadas pela transmissão do Coronavírus¹², como resulta da figura a seguir:

Figura 17 – Contratos e adendas de emergência à COVID-19

ANO	CONTRATOS		ADENDAS		TOTAL	
	N.º	Montante €	N.º	Montante €	N.º	Montante €
2019	0	0,00	7	14 516 027,00	7	14 516 027,00
2020	3	857 145,40	3	287 328,58	6	1 144 473,98
2021	2	495 000,00	0	0,00	2	495 000,00
Total	5	1 352 145,40	10	14 803 355,58	15	16 155 500,98

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

3.2.8. Indicadores de eficácia e de eficiência

Para a análise desenvolvida, é relevante a verificação do cumprimento dos critérios de eficácia e eficiência que se pretende atingir com o estabelecimento da relação contratual, através da concretização de “um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais” (cfr. n.º 2

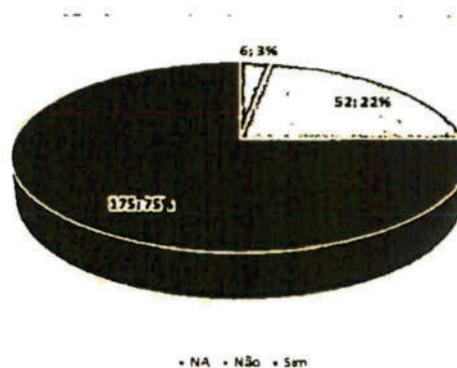
¹¹ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, com as atualizações posteriores.

¹² A primeira declaração foi efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, publicado no Diário da República n.º 55/2020, Série I, de 18/03/2020.

do art. 47.º do RJAEL). Verificou-se que 40 contratos analisados, com uma comparticipação financeira associada de 16,6 M€, não incluíam nem indicadores de eficácia nem de eficiência, o que obsta a uma efetiva avaliação da prossecução dos objetivos definidos.

Relativamente a 52 contratos-programa, correspondentes a 22% do total, verificou-se que não incluíam indicadores de eficácia, embora fosse materialmente relevante a comparticipação prevista que ascendia a 56 M€, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 18 - Indicadores de eficácia



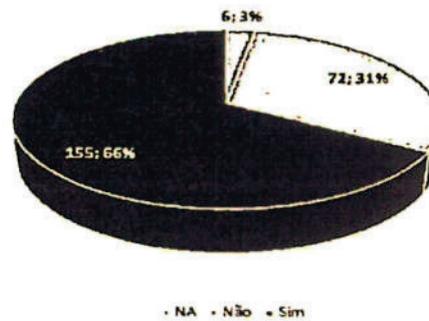
Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Os indicadores de eficácia permitem efetuar a comparação entre o que foi efetivamente feito e o que estava inicialmente planeado, pelo que a sua adequada especificação é um fator fundamental para atingir esse objetivo. Consequentemente, para estes 52 contratos, a inexistência de definição de indicadores de eficácia revela uma significativa fragilidade porquanto impede a apropriada mensuração e avaliação dos resultados obtidos face ao previsto, a efetuar quer pelos órgãos municipais, quer pelas entidades de controlo e pelos cidadãos em geral.

Quanto aos indicadores de eficiência, a sua adequada definição é fundamental para avaliar se os recursos utilizados (financeiros, humanos e materiais) foram convertidos em resultados da melhor forma e com o menor custo possível.

Dos contratos analisados, verificou-se que, em 72, correspondentes a 31% do total, aos quais está associada uma comparticipação prevista de 27 M€, essa norma não foi cumprida, o que impede a mensuração e avaliação dos resultados obtidos face aos recursos utilizados, conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 19 - Indicadores de eficiência



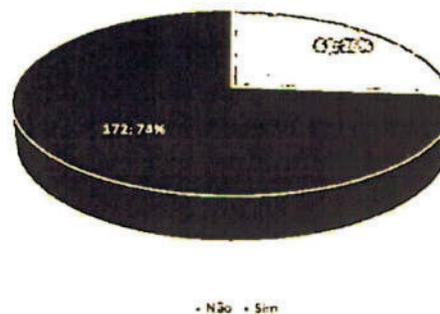
Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

3.2.9. Previsão de mecanismos de controlo da execução pela entidade pública participante

Foram identificados 61 contratos-programa, com uma comparticipação prevista de 227 M€, que não incluem informação quanto aos mecanismos de controlo da execução a aplicar pela entidade pública participante, conforme figura seguinte:

Figura 20 – Previsão de mecanismos de controlo



Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

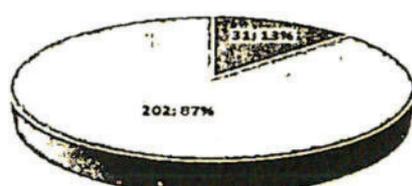
Anexo 1

A previsão e adequada implementação de mecanismos de controlo pela entidade pública participante revela-se um vetor importante para a verificação da prossecução dos objetivos associados aos contratos-programa celebrados, possibilitando também a identificação e correção de eventuais desvios em matéria de execução, pelo que constitui uma área de melhoria nos instrumentos contratuais a celebrar.

3.2.10. Aprovação pelos órgãos municipais

No que concerne à aprovação pelos órgãos municipais, verificou-se que, em 31 situações, correspondentes a 13% do total de instrumentos contratuais celebrados entre 2019 e 2021, não estava identificada a data de aprovação pelo órgão executivo, enquanto que em 32 casos (14%) não constava informação relativa à aprovação pelo órgão deliberativo municipal, o que evidencia o incumprimento do n.º 5 do art. 47.º do RJAEL, conforme resulta das figuras seguintes:

Figura 21 – Aprovação pelo órgão executivo



• Não • Sim

Figura 22 – Aprovação pelo órgão deliberativo



• Não • Sim

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

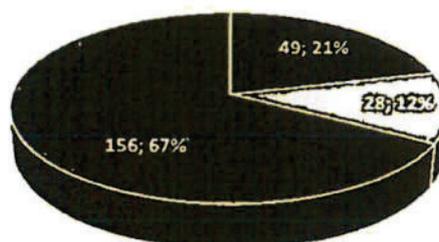
3.2.11. Parecer prévio do fiscal único

Nos termos do n.º 7 do art. 25.º do RJAEI, o parecer prévio do fiscal único é de comunicação obrigatória a esta Autoridade de Auditoria.

Dos contratos rececionados nesta Autoridade de Auditoria, 156 (67% do total) foram acompanhados desse parecer prévio, mas relativamente a 28 (12%) contratos-programa não foi comprovado o cumprimento desse requisito, previsto na al. c) do n.º 6 do art. 25.º do RJAEI.

Acresce que as associações não dispõem de fiscal único na composição dos órgãos sociais, o que obsta à aplicação da al. c) do n.º 6 do art. 25.º do RJAEI, pelo que a obrigação de apresentação do parecer não se aplica aos 49 contratos-programa comunicados.

Figura 23 – Parecer prévio do fiscal único



• n.a. • Não • Sim

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

A IGF-Autoridade de Auditoria verificou a existência de quatro situações em que o parecer prévio do fiscal único foi emitido em data posterior à data de assinatura do contrato, em desconformidade com o RJAEI,

que prevê que o referido parecer seja emitido anteriormente à sua celebração, ou seja, que acompanhe a aprovação da minuta do contrato (cfr. al. c) do n.º 6 do art. 25.º).

3.2.12. Envio para o Tribunal de Contas

As regras relativas à submissão dos contratos-programa a visto prévio do TdC sofreram alterações no período em referência. Com efeito, até 31/03/2020, estavam isentos de fiscalização prévia daquele Tribunal os documentos de execução e os decorrentes de contratos e respetivas adendas cujo montante não excedesse o valor de 350 000 € (cfr. art. 48.º da LOPTC conjugado com as sucessivas Leis dos Orçamentos do Estado vigentes nesse período).

Por sua vez, com a entrada em vigor do aditamento da al. h) ao n.º 1 do art. 47.º da LOPTC, por via da aplicação do art. 402.º da LOE para 2020¹³, os contratos-programa celebrados entre as autarquias locais e as entidades do setor empresarial local, pelos quais sejam transferidas competências, constituído mandato para a sua prossecução ou assumido o compromisso de execução de determinadas atividades ou tarefas, estão isentos da fiscalização prévia do TdC desde 01/04/2020.

Todavia, a partir dessa data, tornou-se obrigatório o envio dos contratos-programa para conhecimento do TdC, nos termos do n.º 7, do art. 47.º do RJAEI, sendo de notar que, em 14 situações (12%), as entidades não apresentaram evidências da referida comunicação, conforme indicado na figura.

Figura 24 – Comunicação dos contratos ao TdC

Comunicação ao TdC	Contratos		Montante	
	N.º	%	Valor (€)	%
Não	14	12%	7 164 376,33	2%
Sim	99	88%	317 654 082,93	98%
Total	113	100%	324 818 459,26	100%

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

3.3. Matriz de risco para identificação e seleção de entidades

3.3.1. Para efeitos de identificação e avaliação do risco associado aos contratos-programa remetidos à IGF-Autoridade de Auditoria, com vista à sua posterior seleção de acordo com critérios de risco, oportunidade e materialidade, para consideração em ações de controlo específicas a realizar nos municípios e nas entidades integradas no setor empresarial local, foi construída uma matriz de risco.

3.3.2. Para tal, cada um dos parâmetros caracterizadores dos contratos-programa, nomeadamente, a tipologia da entidade, a existência de adendas, o valor da comparticipação financeira prevista, a inclusão ou não de indicadores de eficiência e de eficácia, foi classificado como de risco elevado, moderado ou baixo, sendo posteriormente efetuada a avaliação global do risco associado a cada um.

Anexo 4

¹³ Aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31/03.

3.3.3. Da aplicação da matriz de risco ao universo dos 233 contratos-programa celebrados no triénio e comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria, foram identificados 55 (24%) com risco elevado, aos quais está associada uma comparticipação de 55 M€, conforme ilustrado na figura seguinte:

Figura 25 – Contratos-programa por tipo de risco

Risco	Contratos-programa		Montante	
	N.º	%	Valor (€)	%
Elevado	55	24%	54 669 448,39	13%
Moderado	147	63%	378 593 298,01	87%
Baixo	31	13%	1 747 495,64	0%
Total	233	100%	435 010 242,04	100%

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

3.3.4. A análise da evolução anual do risco evidencia que a importância relativa dos contratos-programa com risco elevado, celebrados entre 2019 e 2021 tem vindo a diminuir, tendo passado de 36% em 2019 para 11% em 2021, conforme figura seguinte:

Figura 26 – Evolução anual do risco

Risco	2019		2020		2021		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Elevado	30	36%	17	22%	8	11%	55	24%
Moderado	45	54%	52	68%	50	68%	147	63%
Baixo	8	10%	8	10%	15	21%	31	13%
Total	83	100%	77	100%	73	100%	233	100%

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

A diminuição consistente do peso relativo dos contratos-programa com risco elevado, celebrados entre 2019 e 2021, poderá estar associada a um maior grau de cumprimento das normas previstas no RJAEI, decorrente, entre outros fatores, do controlo sistemático efetuado por esta Autoridade de Auditoria, refletido, nomeadamente, nos pedidos de esclarecimento e nas ações de controlo realizadas aos contratos de maior risco e/ou expressão material.

3.3.5. Os 55 contratos-programa classificados com risco elevado foram celebrados com 33 entidades distintas, onde predominam 25 empresas locais, responsáveis pela celebração de 42 contratos (76%), com uma comparticipação total associada de 49 M€, conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 27 – Contratos-programa de risco elevado por tipologia de entidade

Entidades			Contratos-programa			
Tipologia	N.º	%	N.º	%	Montante (€)	%
Associação	4	12%	8	15%	1 140 000,00	2%
Cooperativa	4	12%	5	9%	4 736 791,53	9%
Empresa local	25	76%	42	76%	48 792 656,86	89%
Total	33	100%	55	100%	54 669 448,39	100%

Fonte: Documentos recebidos na IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 5

3.4. Reforço dos procedimentos de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

3.4.1. Atentas as situações recorrentes de incumprimento das obrigações de reporte à IGF – Autoridade de Auditoria definidas no RJAEL, bem como de insuficiência dos elementos disponíveis nos *sites* das entidades envolvidas na celebração dos contratos-programa, tornou-se necessário desenvolver uma plataforma específica para a recolha da informação obrigatória a enviar pelas entidades celebrantes, disponibilizada no *site* desta Autoridade de Auditoria.

O desenvolvimento desta aplicação foi previsto na informação n.º 685/2021, onde se procedeu ao controlo da legalidade dos contratos-programa celebrados entre os municípios e as entidades que desenvolvem atividade empresarial local, no período entre 2018 e 2020.

Os objetivos desta aplicação, em vigor desde fevereiro de 2022, são o de facilitar o cumprimento dos deveres de comunicação referentes aos contratos-programa celebrados ao abrigo do RJAEL, pelas entidades locais, e o de conferir maior rigor e abrangência à informação transmitida, bem como facilitar o subsequente tratamento e análise dos dados, tendo em vista garantir as responsabilidades cometidas, neste domínio, a esta Autoridade de Auditoria.

Até à data de 13 de dezembro de 2022, foram registados, através da referida plataforma, 104 contratos e 11 adendas, com uma comparticipação global de 157,4 M€, distribuída pelas seguintes tipologias de entidades:

Figura 28 – Contratos-programa e adendas de 2022

Entidades participantes	Contratos e adendas		Entidades controladas	Contratos e adendas			
	N.º	Montante (€)		N.º	%	Montante (€)	%
Municípios	115	157 353 925,00	Associações	13	11,3%	948 250,00	0,6%
			Cooperativas	13	11,3%	9 892 054,00	6,3%
			Empresas locais	89	77,4%	146 513 621,00	93,1%
Total	115	157 353 925,00	Total	115	100%	157 353 925,00	100%

Fonte: Listagens dos contratos-programa caracterizados/em caracterização e das adendas

Anexo 6

Em relação a 2021, os dados provisórios revelam um acréscimo de 37 instrumentos contratuais (47,5%), contrariando a tendência decrescente verificada desde 2019, embora os dados inseridos identifiquem

uma comparticipação financeira prevista inferior à do último ano, de 98,7 M€, (-38,6%).

As empresas locais são as entidades que mais beneficiam dos subsídios à exploração previstos, com 57 entidades desta natureza a celebrarem 89 contratos e adendas, correspondendo a 77% do total e a 147 M€ (93%), distribuídos por 46 municípios.

Importa, todavia, notar que existem 33 contratos que não preveem qualquer comparticipação financeira, 16 dos quais com fundamento na previsão de obtenção de resultados anuais equilibrados e 17 que não concluíram, ainda, a fase de registo dos dados na plataforma da IGF – Autoridade de Auditoria.

3.4.2. A IGF - Autoridade de Auditoria contemplou no seu Plano de Atividades a realização de ações de controlo a contratos-programa celebrados ao abrigo do RJAEL, com a finalidade de verificar o cumprimento do quadro legal aplicável à sua elaboração, aprovação e execução.

A amostra de contratos auditados é constituída por 23 instrumentos contratuais no total de 233 (10%), a que corresponde uma comparticipação de 48 M€ e 11%, e a sua análise permitiu identificar um padrão de situações críticas, designadamente, ao nível da ausência de fundamentação dos objetos contratuais, da inexistência de documentos justificativos para o cálculo das comparticipações, da incorreta contabilização dos fluxos financeiros, da inadequada ou inexistente definição dos indicadores de eficácia e eficiência e da falta de previsão do acompanhamento e controlo da execução dos contratos pelas entidades participantes.

Anexo 7

4. CONCLUSÕES

Na sequência do trabalho desenvolvido, apresentam-se as seguintes conclusões:

C1. Foi comunicada à IGF-Autoridade de Auditoria a celebração de 258 contratos-programa e adendas, relativos ao triénio 2019/2021, que preveem uma comparticipação financeira total de 435 M€ suportada por 63 municípios e Área Metropolitana de Lisboa, enquanto entidades públicas participantes. Verificou-se no triénio em referência um acréscimo no montante da comparticipação global, que passou de 72 M€ em 2019 para 256 M€ em 2021, não obstante a tendência de diminuição do número de contratos celebrados no mesmo período.

(Vd. Ponto 3.2.1.)

C2. Os Municípios de Porto, Lisboa e Cascais celebraram 19 contratos com nove empresas locais, envolvendo uma comparticipação global prevista de 135 M€ (31% do total).

De entre as entidades beneficiárias, assumem particular relevância 62 empresas locais (73% das 85 entidades envolvidas), com as quais os municípios celebraram 184 contratos, com uma comparticipação global de 416 M€, que representa 96% do total.

(Vd. Ponto 3.2.2.)

C3. Os contratos-programa analisados apresentam uma grande diversidade de características-chave, destacando-se os destinados à prossecução de atividades nas áreas da cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo (38% do número de contratos) e aqueles que apresentam um período de vigência anual (91%). No que concerne à comparticipação prevista destacam-se os que têm por objeto o

desenvolvimento de atividades nos domínios do estacionamento, trânsito e mobilidade, bem como da cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo, para as quais está previsto o montante de 327 M € (75% do valor global).

(Vd. Pontos 3.2.1. e 3.2.4.)

C4. Quanto à fundamentação da necessidade da celebração dos contratos e à justificação dos valores previstos a título de comparticipação, importa salientar o seguinte:

- a) Identificaram-se 21 contratos-programa, com uma comparticipação de 9 M€, que não explicitam a fundamentação da necessidade da sua celebração, o que evidencia a desconformidade legal desses contratos, na medida em que não demonstram qual o interesse público subjacente à sua celebração;
- b) Constatou-se que cinco contratos-programa e 10 adendas, com uma comparticipação de 16 M€, apresentaram como fundamento para a sua celebração os défices de exploração previsionais das empresas, decorrentes das perdas de receita resultantes da suspensão das atividades, na sequência das várias declarações de situação de emergência e de calamidade pública provocadas pela pandemia Covid-19;
- c) Apesar de o RJAEI prever que os contratos-programa devem justificar a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e a preços subsidiados, mediante o recurso a contabilidade analítica, identificaram-se 23 (10%) para os quais está prevista uma comparticipação de 9 M€, em que essa exigência não foi cumprida.

(Vd. Pontos 3.2.6. e 3.2.7.)

C5. Constatámos a existência de 40 (17%) contratos-programa, aos quais está associada uma comparticipação de 16,6 M€, que não previam indicadores de eficácia, nem indicadores de eficiência. Por sua vez, 52 (22%) contratos com uma comparticipação prevista de 56 M€, não previam indicadores de eficácia e 72 (31%), com comparticipação de 27 M€, não tinham definidos indicadores de eficiência. Tais situações revelam o incumprimento do RJAEI e impossibilitam a avaliação dos resultados obtidos com a execução dos contratos-programa, correspondendo a situações de risco elevado.

Foram identificados 61 (26%) instrumentos contratuais, com uma comparticipação prevista de 227 M€, que não incluíam qualquer referência a mecanismos de controlo da execução a implementar pela entidade pública participante, o que revela também uma área de risco significativa.

A inexistência de indicadores de eficácia e eficiência e a não inclusão de mecanismos de controlo evidencia a impossibilidade de medição e controlo dos resultados obtidos, da aferição do rigor da utilização dos recursos públicos e a falta de transparência dos financiamentos.

(Vd. Pontos 3.2.8. e 3.2.9.)

C6. Apurou-se que relativamente a 28 contratos-programa (12%) não foi obtida evidência da emissão do parecer prévio do fiscal único, sendo ainda de assinalar quatro situações em que o referido parecer foi emitido em data posterior à da assinatura do contrato, contrariando o RJAEI que prevê que o referido parecer seja emitido anteriormente à sua celebração.

(Vd. Ponto 3.2.11.)

C7. Em 14 casos (12%) verificámos que não foram remetidas a esta Autoridade de Auditoria as evidências do seu envio para conhecimento do Tribunal de Contas.

(Vd. Ponto 3.2.12.)

C8. Com base na informação analisada, procedeu-se à conceção de uma matriz de risco, aplicável ao universo dos 233 contratos-programa celebrados entre 2019 e 2021, que permitiu a identificação de 55 (24%) instrumentos contratuais com qualificação de risco elevado, com uma comparticipação financeira global de 55 M€.

(Vd. Ponto 3.3.)

C9. Na sequência da entrada em funcionamento, em fevereiro de 2022, de uma aplicação dirigida às entidades locais, disponível no *website* da IGF, visando a melhoria dos processos de recolha dos contratos-programa e a análise dos dados reportados, foram registados, através da referida plataforma, 104 contratos e 11 adendas, com uma comparticipação global de 157,4 M€.

(Vd. Ponto 3.4.1.)

C10. Entre 2019 e 2021, a IGF – Autoridade de Auditoria realizou ações de controlo específicas a 23 contratos-programa, a que corresponde uma comparticipação de 48 M€, tendo identificado diversas áreas críticas, decorrentes, nomeadamente, da ausência de fundamentação dos objetos contratuais, da inexistência de documentos justificativos para o cálculo das comparticipações, da incorreta contabilização dos fluxos financeiros, da inadequada definição dos indicadores de eficácia e eficiência e da inexistência de mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos pelas entidades participantes.

(Ponto 3.4.2.)

5. PROPOSTAS

Em face do exposto, propõe-se o seguinte:

5.1. O envio desta informação e respetivos anexos, nos termos do n.º 1 do art. 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07, a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, conforme a al. h), n.º 1 do Despacho n.º 7473/2022, de 03/06, de Sua Exa. o Ministro das Finanças, com sugestão de encaminhamento a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, ao abrigo da al. e), n.º 1 do Despacho n.º 13251/2022, de 07/11, de Sua Exa. a Ministra da Coesão Territorial.

5.2. A consideração dos resultados obtidos para efeitos de seleção das áreas críticas e das entidades a incluir em futuras ações de controlo, no âmbito do processo de planeamento anual de atividades da IGF.

À consideração superior.

O Inspetor

JORGE MANUEL
MIRANDA DA COSTA
ANTUNES
2023.03.24 18:03:59
Z

Chefe de Equipa

Digitally signed by
MARIA HELENA
AMARAL FONSECA
Date: 2023.03.24
18:08:24 Z

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1** Contratos-programa celebrados entre 2019 e 2021
- Anexo 2** Contratos-programa com comparticipação acima da média
- Anexo 3** Contratos-programa com comparticipação igual a zero
- Anexo 4** Mapa auxiliar para avaliação do risco
- Anexo 5** Risco associado aos contratos-programa celebrados entre 2019 e 2021
- Anexo 6** Contratos-programa e adendas de 2022
- Anexo 7** Síntese das ações de controlo aos contratos-programa – 2019 a 2021