Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências

(COVID-19)



TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 1/2020 – OAC

RISCOS NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA GESTÃO DE EMERGÊNCIAS

(COVID-19)

Junho de 2020

ÍNDICE

SUMÁRIO 7
1. ENQUADRAMENTO 8
2. RISCOS ASSOCIADOS À GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ENFRENTAR SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA 10
2.1 GESTÃO DA CRISE E DAS MEDIDAS DE EMERGÊNCIA 11
2.2 MEDIDAS DE EMERGÊNCIA: RISCOS ESPECÍFICOS 12
2.2.1 Ajuda de emergência 13
2.2.2 Auxílios públicos 13
2.3 CONTROLOS INTERNOS E COMPLIANCE 15
2.3.1 Em geral 15
2.3.2 Contratação pública 17
2.3.3 Sistemas de informação 19
2.4. TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA 20
2.4.1 Mensuração dos custos e impactos das medidas de emergência 20
2.4.2 Prestação de contas 21
3. CONCLUSÕES 23
4. DECISÃO 25
ANEXO I 27
ANEXO II 29

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo do Desastre e da Catástrofe 10

SUMÁRIO

1. Com este documento, o Tribunal de Contas pretende, em comunhão de objetivos com todos os responsáveis públicos envolvidos, alertar para um conjunto de riscos relevantes na gestão financeira de emergências, que não devem deixar de ser considerados na crise sanitária, económica e financeira derivada da pandemia da COVID-19. Os aspetos abordados tiveram em conta recomendações internacionais, resultados de auditorias e outras ações de controlo já conduzidas.

2. A preocupação predominante na reação a situações de emergência é a rápida resposta à crise e às necessidades das populações. No entanto, a celeridade dessa resposta implica frequentemente a debilitação dos mecanismos de controlo e *accountability*, implicando riscos acrescidos de desperdício, má gestão e corrupção, que agravam a já grande pressão sobre os recursos públicos e prejudicam a eficácia da ação. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes à utilização dos recursos públicos.

3. Identificam-se 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, no que respeita à mensuração dos custos e impactos das medidas de emergência e à prestação de contas.

4. O Tribunal alerta todas as entidades que gerem dinheiros públicos, para que estejam atentos aos riscos identificados e para que ponderem a aplicação de medidas que os acautelem, designadamente no que respeita à clareza e coerência da legislação e regulamentação, à emissão de orientações para a implementação harmonizada das medidas, ao estabelecimento de mecanismos de monitorização, à definição e coordenação de responsabilidades e à prevenção da duplicação de apoios.

5. Salienta ainda a importância de parametrizar adequadamente os sistemas de informação para implementação dos apoios, de reforçar os sistemas de segurança informática, de valorizar e salvaguardar a integridade de todos os agentes que intervêm nas ações de resposta à emergência e de garantir a transparência e publicidade dos processos e ações, designadamente quando estejam em causa apoios e contratos públicos ou doações.

6. Mais chama a atenção para a necessidade de que se documentem e fundamentem todos os processos e de que se mantenham controlos básicos, assegurando segregação de funções, verificação cruzada, confirmação de entrega, controlo de *stocks* e verificações físicas e substituindo controlos prévios dispensados por verificações durante ou após os processos.

7. O reporte, a responsabilização e a prestação de contas pelos recursos utilizados implica, por parte de todo o universo da administração pública, um registo desagregado de todas as ações de implementação das medidas COVID-19, para efeitos de mensuração e análise, num quadro que permita a avaliação do seu impacto em sede de finanças públicas e da respetiva sustentabilidade.

1. ENQUADRAMENTO

A pandemia global de COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, gerou uma situação de emergência de saúde pública que atingiu, de forma inesperada e sem precedentes, a generalidade dos países, requerendo a adoção de medidas urgentes e excecionais, para fazer face quer à situação epidemiológica quer às suas consequências[1]. Para além das ações necessárias à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção, a gestão desta doença e das suas consequências tem impactos enormes em todas as áreas, em especial nos sistemas de saúde, no emprego, no crescimento económico e na proteção social, colocando grande pressão na ação dos governos e das entidades públicas[2].

As estimativas desses impactos revestem-se ainda de grande incerteza[3]. O ambiente macroeconómico é extremamente volátil, em face de uma situação cuja evolução é difícil de prever, quer em termos sanitários quer económicos. Mas é certo que as medidas de política pública, dirigidas a cidadãos, serviços públicos, empresas e quaisquer entidades públicas e privadas, terão consequências significativas no plano das finanças públicas e da respetiva sustentabilidade, prevendo-se que a despesa pública e os compromissos financeiros aumentem de forma muito considerável, que a receita pública diminua por via do desaceleramento da economia e que a dívida pública cresça. Nesta data, e relativamente ao impacto da crise na execução orçamental, foi divulgado que, até final de abril de 2020 e no âmbito da Administração Central e da Segurança Social, a execução das medidas adotadas para combate e prevenção da COVID-19, bem como daquelas que têm por objetivo repor a normalidade, terá conduzido a uma redução da receita de 319,9 M€ e a um aumento da despesa em 360,3 M€[4].

Neste contexto, sem prejuízo do inquestionável imperativo da urgência e da prioridade da ação pública de resposta à emergência, a área do controlo financeiro externo é também afetada pela crise da COVID-19 e pelas suas repercussões. Entre outros aspetos, e como refere a INTOSAI[5], as instituições superiores de controlo financeiro (ISC) deverão incluir no seu trabalho a avaliação da forma como os governos e os serviços públicos estão a gerir a crise e a providenciar aos cidadãos os melhores serviços para a enfrentar e ultrapassar. Nesse sentido, "*As ISC devem assegurar – no*

---

[1] Vide, no que concerne a medidas legislativas em Portugal, https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas

[2] Vide, entre outras, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_en, https://www.un.org/en/coronavirus, http://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready, https://www.cfp.pt/uploads/subcanais_conteudos_ficheiros/20200506-resumo-projecoes-macroeconomicas-maio2020_pt.pdf, https://www.cfp.pt/pt/noticias/intervencoes-publicas/comunicado-do-conselho-das-financas-publicas

[3] Vide Programa de Estabilidade 2020, https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/programa-de-estabilidade/analise-do-programa-de-estabilidade-2020, Relatório UTAO n.º 10/2020, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en, https://www.bportugal.pt/page/projecoes-economicas, https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/index.en.html

[4] Vide Síntese da Execução Orçamental, abril de 2020, em https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2020&Mes=Maio

[5] A INTOSAI é a organização mundial das instituições superiores de controlo financeiro (ISC).

âmbito dos seus mandatos – que os muitos biliões que [no mundo] *estão a ser alocados para enfrentar a crise cumprem os respetivos objetivos e são geridos da melhor forma possível*"[1].

O Tribunal de Contas, consciente dos novos desafios e empreendendo, em conjunto com as suas congéneres doutros países, uma reflexão alargada sobre a necessidade de reorientar a sua atividade fiscalizadora[2] [3], deverá, no exercício das suas competências, acompanhar e auditar as medidas criadas para superar a crise e as suas consequências. No entanto, na perspetiva de poder contribuir para uma melhor mitigação dos riscos das mesmas em termos de gestão rigorosa dos recursos públicos, importa-lhe também que, em comunhão de objetivos com todos os responsáveis públicos envolvidos, essa minimização possa ser feita em tempo útil.

Nessa linha, sem prejuízo de outras ações que virá a desenvolver, o Tribunal de Contas entendeu ser oportuno alertar, desde já, para um conjunto de riscos relevantes na gestão financeira desta fase de emergência.

A identificação destas áreas de vulnerabilidade não assenta em trabalhos de verificação das medidas agora em curso, que não foi ainda possível realizar. As áreas de preocupação assinaladas resultam de um olhar sobre a forma como foram geridas emergências passadas, sustentado em experiências e recomendações internacionais[4] e em resultados de auditorias e outras ações de controlo já conduzidas.

Para além de outras ações de controlo sobre auxílios e contratos públicos (*vide* Anexo II) foram especialmente tidas em conta as observações e recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria n.ºs 1, 11, 14, 16, 18, 19, 20 e 23/2019 -2.ª Secção, 6/2019-FC-SRMTC e 1/2020-2.ª Secção[5], os quais se inserem numa linha estratégica do Tribunal, já em curso, dirigida à "*avaliação do modo como o Estado, nas suas diferentes formas jurídicas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes, bem como na proteção e apoio às respetivas vítimas*"[6].

A elaboração deste documento considerou a informação publicamente disponível até 1 de junho de 2020.

---

[1] Vide https://www.intosai.org/news/intosai-and-corona.

[2] Vide INTOSAI, https://www.intosai.org/news/intosai-and-corona, *Guidance to SAIs in times of crisis* em https://www.intosaicbc.org/word-from-the-cbc-chair/, https://sway.office.com/ifOhUTLfacaSOgkS?ref=Link, https://www.idi.no/en/covid-19.

[3] O Tribunal aprovou já o ajustamento do seu Plano de Fiscalização de 2020 à situação resultante da crise.

[4] Existe informação relevante sobre a forma como vários países enfrentaram emergências, a qual vem sendo tratada e coligida em análises e recomendações da INTOSAI e de outras instituições superiores de controlo.

[5] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/RelatoriosAuditoria.aspx

[6] Incluída nos Planos Trienais do Tribunal de Contas de 2017-2019 e de 2020-2022.

2. RISCOS ASSOCIADOS À GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ENFRENTAR SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA

A preocupação predominante na reação a situações de emergência é a rápida resposta à crise e às necessidades das populações.

Sabe-se, em resultado de experiências passadas, que a celeridade dessa resposta implica frequentemente que os sistemas de controlo sejam suspensos ou ignorados, que os procedimentos de *compliance* sejam postergados, que os mecanismos de fiscalização e responsabilização sejam enfraquecidos e que a transparência da ação pública seja prejudicada, o que envolve riscos acrescidos de desperdício, má gestão e corrupção[1].

Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes ao uso dos recursos públicos.

A INTOSAI emitiu em 2013 a série 5500 das ISSAIs[2], dedicada à auditoria à resposta aos desastres, abrangendo, designadamente, a auditoria à redução dos riscos de desastres (ISSAI 5510), a auditoria à ajuda pós-desastre (ISSAI 5520) e as especificidades derivadas dos riscos acrescidos de fraude e corrupção que se verificam em especial na fase de emergência (ISSAI 5530)[3] [4].

As ISSAIs da série 5500 representam da seguinte forma o ciclo de gestão dos desastres:

Figura 1 – Ciclo do Desastre e da Catástrofe



[1] Vide "*Accountability in a time of crisis*", *INTOSAI Development Initiative*, abril 2020, https://www.idi.no/en/covid-19/covid-19-paper

[2] A INTOSAI, entre outras missões, emite as normas de auditoria aplicáveis à atividade das ISC, normas essas designadas como ISSAIs.

[3] Estes documentos, juntamente com a INTOSAI GOV 9250, estão neste momento em revisão para alinhamento com o novo quadro de orientações profissionais da INTOSAI, prevendo-se que sejam reformulados como o futuro GUID 5330. Vide https://www.issai.org/projects/consolidating-and-aligning-the-audit-of-disaster-related-aid-with-issai-100/ e https://www.issai.org/under-review/

[4] Para efeito da aplicação destas normas, desastre é uma disrupção severa no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo impactos e perdas de natureza humana, material, económica ou ambiental, que excede a sua capacidade para lidar localmente com a situação. As epidemias ou pandemias são facilmente qualificáveis como tal.

Esses mesmos documentos identificam os principais riscos que surgem na gestão pública em cada uma dessas fases, associados em regra à pressão derivada da urgência em fazer face à situação. De entre estes riscos, avultam, designadamente, os que seguidamente se caracterizam.

2.1 Gestão da crise e das medidas de emergência

De acordo com as ISSAIs, em termos da gestão da crise, é frequente constatar um conjunto de situações que, para além do mais, geram ineficiências na gestão das medidas de emergência. Essas situações foram observadas nas auditorias antes mencionadas relativas à prevenção, financiamento do combate e apoio às vítimas de incêndios, como se assinala:

- Falta de preparação, estratégia e/ou planeamento[1];
- Deficiente recolha e tratamento de informação[2];
- Pouca clareza quanto às regras aplicáveis[3];
- Insuficiências de coordenação na gestão da crise e nas ações para a enfrentar[4];
- Falta de clarificação das responsabilidades para os diversos tipos de atuação[5];
- Inadequada avaliação de necessidades[6];
- Dificuldades na criação e implementação de mecanismos de controlo[7];
- Deficiente gestão de recursos e apoios[8];
- Duplicação/sobreposição de ações, apoios ou financiamentos[9];
- Não articulação com os setores social e privado;
- Deficiente comunicação pública[10].

Nas referidas auditorias observou-se, ainda, designadamente:

- Criação de fundos de emergência com lacunas de regulamentação, o que se refletiu na pouca clareza das regras aplicáveis e em insuficiências de controlo interno;
- Deficiente acompanhamento da execução das ações e medidas criadas;
- Não implementação de procedimentos que garantissem a disponibilização e o tratamento da informação necessária à monitorização das medidas e, consequentemente, a avaliação global da execução e a identificação dos resultados alcançados;
- Inexistência ou insuficiência de mecanismos para prevenir a duplicação de apoios públicos (por exemplo, quando existem responsabilidades partilhadas ao nível da administração local

[1] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S
[2] Vide Relatórios de Auditoria n.ºs 1 e 23/2019-2.ª S
[3] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S
[4] Idem
[5] Vide Relatórios de Auditoria n.ºs 1 e 23/2019-2.ª S
[6] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S
[7] Idem
[8] Idem
[9] Vide Relatório de Auditoria nº. 14/2019- 2ªS
[10] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S

e da administração central) ou de apoios provenientes de fontes privadas de financiamento (donativos ou angariações públicas de fundos).

O Tribunal também observou, em concreto, algumas boas práticas de gestão e coordenação[1].

As emergências resultam, por natureza, de eventos não previstos. Ainda assim, os sistemas públicos devem estar preparados para a sua eventualidade e ter planos para as enfrentar[2].

O Tribunal formulou já recomendações no sentido de que seja definido um sistema coordenado de planeamento do auxílio, contemplando a definição prévia de procedimentos, a divisão clara de responsabilidades e a mobilização padronizada de recursos a aplicar, a fim de agilizar e otimizar a sua gestão. Mais referiu que deveriam ser tidos em conta nesse sistema princípios de envolvimento das entidades locais, do terceiro setor e da sociedade civil afetada, de segregação de funções e controlo substantivo, de prevenção de riscos éticos e conflitos de interesses e de transparência e prestação de contas, bem como a necessária articulação e partilha de informação entre as entidades envolvidas na referida ajuda e/ou detentoras de informação relevante para o efeito[3].

No caso da crise da COVID-19, cuja evolução e duração são incertas, torna-se importante aprimorar o grau de preparação, planeamento e gestão estratégica para enfrentar as várias fases e vertentes da crise, acautelando os vários aspetos acima mencionados.

Considerando o alargado conjunto de medidas de combate à crise, nos planos sanitário, financeiro, económico e social, seria vantajoso que fosse definido um programa de acompanhamento das medidas, contemplando objetivos, metas e prazos de implementação, o qual assegurasse igualmente a monitorização dos respetivos resultados[4].

2.2 Medidas de emergência: riscos específicos

Tanto nas fases de resposta ao desastre como nas fases de retorno à normalidade (reabilitação e reconstrução), as medidas de emergência traduzem-se, designadamente, na mobilização de meios (financeiros, humanos e materiais) para a atuação urgente de resposta às necessidades imediatas, através de procedimentos expeditos de utilização dos meios existentes ou da aquisição dos que se revelem necessários (frequentemente com base em doações nacionais ou internacionais), e na concessão de apoios públicos para suprir as necessidades ou os prejuízos de grupos especialmente afetados.

A contratação expedita de recursos não disponíveis, a ajuda com base em donativos solidários e a concessão de auxílios públicos são áreas cuja gestão suscita riscos específicos. Considerando que os riscos em matéria de contratação se reconduzem, em grande parte, a questões de controlo, os mesmos serão tratados no ponto 2.3.2.

---

[1] E.g. Relatório de Auditoria n.º 6/2019-FC-SRMTC.

[2] Vide ISSAI 5510 (auditoria à redução dos riscos dos desastres).

[3] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S.

[4] Veja-se, a este respeito, o teor dos Relatórios de Auditoria n.ºs 28/2013-2.ª S e 27/2014-2.ªS, sobre o acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal no âmbito do Programa de Ajustamento Económico Financeiro (PAEF) iniciado em 2011.

2.2.1 Ajuda de emergência

Nas emergências de maior magnitude, verifica-se uma grande participação de organizações internacionais e da sociedade civil, empresas e particulares na doação de recursos financeiros, na angariação de donativos em espécie e na prestação direta de serviços em regime de voluntariado. Os canais da ajuda até ao beneficiário final são muito variados e neles podem existir entidades públicas, organizações internacionais, ONGs, entidades religiosas, entidades privadas, etc.[1].

Na crise da COVID-19 assiste-se também a este tipo de iniciativas, associadas em especial ao financiamento de equipamentos e procedimentos de controlo e de mitigação da doença e a apoios de natureza social. De acordo com o observado em situações semelhantes[2], poderá eventualmente verificar-se nestes casos:

- Falta de registo, supervisão, prestação de contas e publicitação, quanto ao financiamento obtido e à sua utilização;
- Não reporte de doações em espécie;
- Falta de controlo sobre a qualidade dos bens ou equipamentos;
- Insuficiente coordenação da assistência, refletida em atrasos, distribuição inadequada ou duplicação de ajuda;
- Desajustamento da ajuda às efetivas necessidades;
- Desproporcionalidade ou favorecimentos na assistência (por exemplo, a favor de determinados grupos ou regiões);
- Desvios de ajuda;
- Falta de controlo sobre os valores eventualmente não utilizados e seu destino.

O Tribunal de Contas, tendo identificado várias insuficiências de coordenação, controlo e transparência na utilização de fundos provenientes de donativos solidários que permitiram desvios na utilização dos mesmos[3], recomendou já a elaboração de um quadro legislativo global que regule a ajuda humanitária e solidária, contendo, designadamente, princípios éticos aplicáveis, regras sobre a definição de critérios da ajuda, procedimentos de coordenação e controlo e normas sobre transparência, prestação de contas e controlo financeiro. A inexistência deste quadro amplifica o risco de ocorrência de situações semelhantes às então observadas.

2.2.2 Auxílios públicos

As medidas excecionais para lidar com as consequências da pandemia incluem um conjunto alargado de auxílios públicos, para compensar perdas de rendimento de indivíduos e empresas, garantir emprego e promover a retoma da atividade económica.

Os riscos associados a estas medidas respeitam sobretudo à limitação da respetiva eficácia, em virtude de:

---

[1] Vide ISSAI 5500.

[2] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S, ISSAI 5520 "*Audit of Disaster-related aid*" e "*Accountability in a time of crisis*", INTOSAI Development Initiative, abril 2020, https://www.idi.no/en/covid-19/covid-19-paper.

[3] Cfr. Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S

- Dificuldades de implementação;
- Não cobertura integral do universo de destinatários necessitados;
- Benefício indevido de entidades não elegíveis;
- Decisões afetadas por conflitos de interesses; e
- Falta de tempestividade.

Atentos os riscos de atribuição indevida, o Conselho de Prevenção da Corrupção, na sua mais recente Recomendação[1], alerta para a necessidade de assegurar a monitorização e avaliação concomitante da aplicação dos auxílios públicos.

O impacto dos auxílios públicos na atividade da Segurança Social é muito significativo[2]. A necessidade de aplicação célere das novas medidas (a par da manutenção da atividade normal), a verificação dos requisitos para a sua atribuição, o extenso universo de beneficiários e a diversidade de casos a abranger acrescentam riscos ao processo de concessão de benefícios. O Tribunal tem observado dificuldades na aplicação de medidas dirigidas a um universo grande e diversificado de beneficiários[3], as quais deverão ser acauteladas no caso presente.

Estes riscos devem ser controlados ao nível da clareza dos diplomas, da produção de orientações técnicas e de guias com instruções para aplicação das novas medidas, da parametrização rigorosa dos sistemas informáticos, da identificação prévia de riscos de tratamento desigual entre beneficiários e de uma monitorização permanente.

A crise atual reforça a utilização de instrumentos de incentivo à atividade económica (criação de linhas de crédito, subvenções, subsídios, benefícios e incentivos fiscais, bonificações de juros e garantias financeiras). Neste caso, convém notar que, tal como enfatizado nos diversos Pareceres anuais do Tribunal sobre a CGE, a atribuição destes apoios, em alguns casos fora de um regime jurídico substantivo que regule a sua atribuição, deverá obrigar a um reporte transparente e detalhado, bem como a uma ponderação, para cada caso, dos objetivos que se visam atingir e dos respetivos impactos no curto e no médio prazo.

No que concerne a auxílios concedidos através de linhas de crédito, o Tribunal tem identificado[4] fragilidades ao nível da respetiva monitorização por parte do Estado. Não têm sido definidos indicadores de resultados nem procedimentos de recolha e análise de informação, que permitam a avaliação da eficiência na alocação de recursos financeiros públicos e da eficácia das políticas quanto à abrangência, adicionalidade e sustentabilidade financeira. Nesse sentido, foi recomendada a implementação de um processo de acompanhamento das linhas de crédito, capaz de assegurar o cumprimento dos requisitos e garantir a informação suficiente para uma avaliação do seu impacto.

---

[1] Vide http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_covid-19.pdf

[2] Inclui, designadamente: apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em situação de crise empresarial (*lay-off* simplificado), subsídios por doença causada pela COVID-19 e pelo isolamento profilático necessário, apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem e diferimento de obrigações fiscais e contribuições sociais.

[3] Vide Pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado. Por exemplo, na execução do *Programa Especial de Redução do Endividamento do Estado* (PERES) observou-se que, devido a sucessivas alterações ao regime e a deficiente parametrização informática, não se conseguiu a implementação oportuna da medida de estímulo ao pagamento com redução de coimas (com inerente perda de receita).

[4] Vide Relatório de Auditoria n.º 7/2019-2.ªS, em que se analisou o processo de planeamento, controlo e avaliação de 18 linhas de crédito promovidas pelo Governo, entre 2008 e 2016

No que respeita à utilização do crédito posto à disposição das empresas, observaram-se ainda alguns aspetos a ter em conta. Em financiamentos concedidos por instituições de crédito, nos quais as empresas beneficiavam de garantias e da bonificação da taxa de juro e/ou comissão de garantia:

- A percentagem de pequenas e médias empresas (PMEs) abrangidas foi muito pequena (apenas 7%);
- O crédito foi maioritariamente utilizado para fundo de maneio (87%), tendo o crédito disponibilizado para fins específicos tido um nível de execução residual;
- As taxas de incumprimento contratual foram baixas, quando comparadas com empréstimos "normais" às empresas (apenas foram executadas 4,6% das contragarantias emitidas).

Ainda no que respeita aos auxílios públicos, importa chamar a atenção para a necessidade de publicitação da informação relativa aos apoios concedidos e respetivos beneficiários, matéria em que o Tribunal também tem assinalado défices[1].

2.3 Controlos internos e compliance

2.3.1 Em geral

É inquestionável que, em contextos de emergência, é necessário aligeirar e adaptar os controlos habitualmente aplicáveis, designadamente quanto à autorização das despesas, aos procedimentos a observar e às verificações prévias a realizar. A pressão da celeridade resulta mesmo, por vezes, na falta de documentação de processos e no não registo de operações.

Como já se referiu, o enfraquecimento destes controlos propicia oportunidades para a ocorrência de irregularidades, fraudes e corrupção, que a experiência evidencia terem ocorrido no passado e que os sinais indicam estarem a verificar-se em vários países no contexto da corrente pandemia[2] [3].

Na Recomendação antes referida[4], o Conselho de Prevenção da Corrupção, à semelhança de outras entidades atuando na mesma área[5], alerta para a necessidade de, durante a corrente crise, se assegurarem controlos sobre as operações de intervenção pública, com vista a salvaguardar a respetiva legalidade, a correta aplicação dos recursos e a sua afetação às finalidades previstas e, bem assim, de aplicar controlos sobre a integridade e a inexistência de conflitos de interesses.

---

[1] Vide Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S.

[2] Vide, entre outros, OCDE: *Anti-corruption and integrity: safeguards for a resilient COVID-19 response and recovery* (https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery e https://www.youtube.com/watch?v=gWz37lJiVzY&feature=youtu.be), https://www.u4.no/topics/covid-19-and-corruption, https://www.transparency.org/files/content/event/EN_Latin_America_emergency_procurement_report_Layout.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations, https://www.transparency.org/news/feature/procuring_for_life.

[3] Vide também Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ªS, em que se observou, na implementação das medidas de apoio às vítimas dos incêndios, um grau insatisfatório de segregação de funções, de verificações físicas e de prevenção de conflitos de interesses, que potenciou a ocorrência de desconformidades relevantes.

[4] Vide http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_covid-19.pdf

[5] Como citado na referida Recomendação: GRECO, Fundo Monetário Internacional, Transparência Internacional, Fórum Económico Mundial, U4 - *Anti-Corruption Resouce* e *Corporate Counsel – Law.com*.

É, desse modo, necessária uma equilibrada adaptação dos controlos às circunstâncias específicas da situação.

No caso da crise da COVID-19, foi publicado um conjunto vasto de legislação excecional[1], admitindo e definindo procedimentos acelerados, designadamente de contratação pública e de autorização de despesas. Se é positivo que tenham sido definidas as regras aplicáveis à situação de exceção, aligeirando os controlos habitualmente em funcionamento, importa salientar que, na sua implementação, os responsáveis públicos devem ter o cuidado de observar níveis mínimos de controlo e acompanhamento.

Isso inclui a imprescindível documentação dos processos e das operações[2], a segregação de funções, a não concentração da tramitação dos procedimentos em uma única pessoa, a compensação dos controlos prévios eliminados por controlos concomitantes e posteriores, a realização de verificações físicas de bens adquiridos e disponibilizados e a confirmação dos destinatários dos apoios.

Nestes contextos excecionais, importa recordar que todas a atividades destinadas a fazer face a emergências estão sujeitas a escrutínio e que cabe sempre aos gestores públicos a responsabilidade de controlar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a regular utilização dos recursos.

De acordo com o barómetro *Edelman*, a crise da COVID-19 motivou uma alteração radical nos índices de confiança dos cidadãos. Pela primeira vez em 20 anos, os governos são a instituição que mais confiança lhes inspira[3]. Neste momento, os cidadãos esperam que os seus governos liderem a resposta à pandemia na contenção da doença, na proteção económica, na informação pública e no retorno à normalidade. A ocorrência de incidentes fraudulentos ou corruptivos é suscetível de fazer degradar esta perceção positiva.

Os mecanismos que devem ser usados para reforçar a integridade num contexto de maior debilidade da *compliance* passam, designadamente, pela maior difusão das expetativas quanto ao cumprimento de princípios de ação ética e interesse público, pela identificação das funções e pessoas que possam estar mais expostas aos riscos de influência externa ou desvio ético, pela aplicação das medidas que melhor possam mitigar essa exposição (exs: segregação, rotação, revisão do trabalho e das decisões, colegialidade, verificações), pela documentação e transparência dos processos e pela facilitação de procedimentos de denúncia [4] [5].

Nas fases pós-emergência já não se justifica, em princípio, o aligeiramento de controlos, sendo adequada a reposição dos circuitos normais de gestão financeira[6]. No entanto, verifica-se frequentemente a tentação de manter regimes excecionais de desformalização para as operações

---

[1] Vide https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas

[2] A questão da documentação dos processos é também abordada na parte III de uma Circular da Direção-Geral do Orçamento (DGO), a Circular n.º 1398, Série A, de 8 de abril de 2020, em https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2020/ca1398.pdf

[3] Vide https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update

[4] Vide https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery

[5] No ponto 4.11 do Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª Secção são referidos os aspetos chave a considerar (gestão de riscos éticos e mecanismos de prevenção de fraude e corrupção).

[6] Vide ISSAIs da série 5500.

realizadas nessas fases posteriores, com os riscos acrescidos que representam. É o que poderá suceder com o regime excecional de contratação pública sem recurso a procedimentos concorrenciais [1].

2.3.2 Contratação pública

A contratação pública em contextos de emergência é uma das áreas identificadas como mais permeável à corrupção[2]. Para além de favorecimentos nas adjudicações diretas, potenciam-se práticas de manipulação do mercado e dos preços e, no plano da execução contratual, riscos acrescidos de fornecimentos deficientes, pagamentos sem contrapartida adequada e desvios de bens [3]. A aceleração de pagamentos e adiantamentos aos fornecedores, para facilitar a continuidade dos seus negócios[4], também aumenta os riscos na execução dos contratos.

Para reduzir estes riscos, torna-se adequado promover a centralização de compras e o recurso a acordos-quadro, salvaguardar a integridade (designadamente controlando eventuais conflitos de interesses e favorecimentos), aumentar a transparência dos processos de contratação, limitar a inflação dos preços, assegurar o controlo da qualidade e *stock* dos produtos fornecidos e reforçar os mecanismos de acompanhamento concomitante e auditoria[5].

A Lei n.º 1-A/2020 e o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, com as subsequentes alterações, vieram estabelecer um regime excecional para a contratação pública no contexto da pandemia, traduzido na possibilidade de contratar através de procedimentos de ajuste direto (com fundamento em urgência imperiosa) e com dispensa de regras habitualmente aplicáveis (como sejam o recurso obrigatório a acordos-quadro, a necessidade de determinadas autorizações e descativações, a limitação de adjudicações a um mesmo fornecedor, a exigência de documentos de habilitação e de caução, a sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, a impossibilidade de produção imediata de efeitos e limitações quanto a pagamentos adiantados).

O afastamento de todas estas regras pressupõe que os contratos respeitem à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19 e, ainda, à reposição da

---

[1] Vide Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e subsequentes alterações aos mesmos. Vide também http://www.apmep.pt/wp-content/uploads/2020/05/PROPOSTAS-APMEP-23-abril.pdf e http://www.apmep.pt/wp-content/uploads/2020/04/SINTESE-22-abril.pdf

[2] Mesmo em circunstâncias normais de exposição à concorrência e aplicação de controlos, a corrupção nos processos de aquisição pública pode envolver custos adicionais de 10 a 25%, estimando-se, por outro lado, que cerca de metade das situações de corrupção ocorra nos contratos públicos. Vide, entre outros, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf, https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf, http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/

[3] Vide https://www.transparency.org/news/feature/first_response_procure_medical_supplies_at_any_cost_and_risk

[4] No Reino Unido, por exemplo, preconizou-se a possibilidade de proceder a pagamentos adiantados sem formalidades, até 25% do valor contratual. Vide https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/874178/PPN_02_20_Supplier_Relief_due_to_Covid19.pdf

[5] Vide https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery e https://www.transparency.org/news/feature/where_do_we_go_from_here_to_stop_the_pandemic

normalidade em sequência da mesma. Mais pressupõe que se contenham na medida do estritamente necessário.

Nas orientações da Comissão Europeia sobre a utilização do quadro europeu em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19[1], alerta-se para que as negociações sem anúncio devem ser usadas para satisfazer necessidades imediatas só até poderem ser encontradas soluções mais estáveis, tais como contratos quadro de fornecimentos e serviços adjudicados através de procedimentos concorrenciais (incluindo concursos acelerados).

O Instituto dos Mercados Público, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) emitiu orientações sobre a aplicação do referido regime excecional de contratação pública[2], aconselhando a que, sempre que possível, sejam realizadas consultas ao mercado.

A jurisprudência sobre contratos em que são afastados regimes procedimentais por invocação de fundamentos de urgência imperiosa, com condições de limitação ao estritamente necessário, aponta, quer no plano nacional[3] quer no plano europeu[4], quer mesmo no de outros países[5], para o necessário cumprimento do dever de fundamentação, a qual deve demonstrar de forma adequada que os pressupostos legais se verificam. Isso implica que, como a própria OCDE também recomenda[6], mesmo os processos de contratação emergencial devam estar devidamente documentados, designadamente com as justificações escritas quanto à verificação dos requisitos de excecionalidade e de justa medida (quer quanto ao objeto quer quanto à duração contratual). O mesmo é expressamente referido na parte III da Circular n.º 1398 da DGO e na Orientação Técnica do IMPIC.

Essa documentação deve incluir outros aspetos relevantes da contratação, relativos, por exemplo, às negociações e razões para a escolha e a regras que se continuem a aplicar, como, por exemplo, autorizações necessárias e verificação de cabimento orçamental.

Devem também ser aplicados princípios fundamentais de controlo interno, como referido no ponto anterior, com preocupação de respeito por princípios e verificações de integridade.

A incerteza quanto às necessidades e/ou de subidas de preços derivadas de pressões de procura sobre bens necessários escassos propiciam gastos acrescidos, que convém prevenir com práticas de planeamento e partilha de recursos assim que for possível, sendo também necessário colmatar eventuais faltas de atenção à qualidade dos serviços e das aquisições e à execução dos correspondentes contratos.

---

[1] Vide Comunicação 2020/C 108 I/0,1publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 1 de abril de 2020. Vide https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN

[2] Vide Orientação Técnica 06/CCP/2020, em http://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_06CCP2020.pdf

[3] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/FixacaoJurisprudencia/ProcessosFiscalizacaoPrevia/contratacao-escolha/Pages/contratacao-escolha.aspx

[4] Vide casos C-24/91, C-107/92, C-328/92, C-318/94 do Tribunal de Justiça da União Europeia.

[5] Vide https://portal.tcu.gov.br/destinacao-e-utilizacao-de-recursos-publicos-em-situacoes-emergenciais-levantamento-jurisprudencial.htm

[6] Vide https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery

A principal ferramenta a utilizar para compensar o aligeiramento dos procedimentos e a sua não sujeição à concorrência é a transparência dos processos de contratação. O regime constante dos diplomas acima referidos contém salvaguardas a esse respeito, consagrando a obrigatoriedade de publicidade dos contratos no portal dos contratos públicos, de remessa dos mesmos ao Tribunal de Contas para efeitos de eventual controlo concomitante ou sucessivo e de elaboração de relatórios após o período de vigência do diploma[1]. Estes procedimentos de transparência devem observar-se com rigor, em regime de dados abertos, para que se possam realizar fiscalizações e para que se possa exercer o devido controlo social.

2.3.3 Sistemas de informação

A maior parte da informação relacionada com a previsão, execução e divulgação das medidas adotadas para fazer face à crise é tramitada em sistemas informáticos. As próprias recomendações internacionais em matéria de celeridade, integridade e transparência apelam a um maior uso de plataformas digitais[2]. Refira-se também que a resposta à crise COVID-19 tem passado em grande parte pelo confinamento dos trabalhadores, designadamente os públicos, e pela continuidade das funções das entidades em regime de teletrabalho, assentando fortemente no acesso remoto aos sistemas de informação.

Neste contexto, importa alertar para a amplificação dos riscos de ciber-ataques e de fraudes informáticas e para a importância dos sistemas de segurança informática, da autenticação dos utilizadores e da utilização de assinaturas eletrónicas certificadas.

Por outro lado, os sistemas de informação em base digital atualmente desenvolvidos e aplicados contêm, eles próprios, regras de validação e mecanismos automatizados de controlo, que podem garantir verificações de conformidade com os requisitos de aplicação dos vários instrumentos que operacionalizam.

Em trabalhos anteriormente realizados, o Tribunal de Contas tem já alertado para deficiências nos sistemas de informação que condicionam a boa aplicação das medidas e a respetiva eficácia[3]. As deficiências de parametrização informática, derivadas da complexidade das regras, da multiplicidade de alterações às mesmas e da falta de orientações técnicas e procedimentos uniformes, têm originado incumprimentos, erros nos cálculos e na atribuição de benefícios, adoção de procedimentos diferentes para situações semelhantes e necessidade de correções manuais.

Neste contexto, afigura-se importante alertar para que, no âmbito das medidas de apoio a aplicar na atual crise, se acautelem aqueles aspetos, bem como uma monitorização permanente ao longo de toda a vigência do regime.

---

[1] Vide também Despacho n.º 5186/2020, do Ministro de Estado e das Finanças, https://dre.pt/application/conteudo/132936771

[2] Vide https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery

[3] Vide, por exemplo, as conclusões e recomendações formuladas nos Pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado, relativamente aos sistemas de informação relativos à atribuição das pensões da Segurança Social e à implementação do *Programa Especial de Redução do Endividamento do Estado* (PERES).

2.4. Transparência financeira

2.4.1 Mensuração dos custos e impactos das medidas de emergência

O conjunto das medidas de resposta pública à crise da COVID-19, nos seus variados domínios, carece de mensuração e de reporte regular.

Conhecer a dimensão e o impacto financeiro das medidas associadas à crise é importante por razões de transparência e de boa gestão financeira bem como de calibração, acompanhamento e avaliação das próprias medidas. Os seus efeitos em termos de sustentabilidade das finanças públicas devem ser estimados e monitorados e a adequada orçamentação, quer imediata quer futura, depende de uma estimativa sólida e de um reporte rigoroso. Este desafio coloca-se, designadamente, no quadro do orçamento suplementar para 2020.

Em matéria de reporte, o Tribunal tem observado, em várias ações de controlo[1], algumas situações que dificultam a mensuração rigorosa das implicações orçamentais e financeiras de determinadas políticas ou medidas:

- A inexistência, insuficiência ou não aplicação de normas contabilísticas ou de informação financeira que permitam a classificação desagregada das despesas ou impactos relacionados com políticas ou medidas específicas;
- A não identificação dos montantes associados a medidas que implicam perda de receita;
- A não contabilização adequada dos apoios traduzidos em empréstimos a empresas públicas reclassificadas (EPR) ou em dotações e aumentos de capital, designadamente quando em resultado da conversão de créditos do Estado sobre estas entidades.

Nessa medida, o Tribunal formulou várias recomendações para melhoria dos procedimentos de contabilização e reporte.

No quadro da corrente crise, observa-se, para já e até à presente data, que:

- A Direção-Geral do Orçamento (DGO) emitiu a já referida Circular n.º 1398, Série A, de 8 de abril de 2020[2], que apela à evidenciação das dotações e das despesas relacionadas com a COVID-19, determinando que as unidades orgânicas da Administração Central inscrevam as despesas em duas novas medidas contabilísticas, respetivamente:
  - Medida 095 – "Contingência COVID 2019 - prevenção, contenção, mitigação e tratamento";
  - Medida 096 – "Contingência COVID 2019 – garantir normalidade".
- O reporte ao nível do sistema de informação financeira da Segurança Social individualiza cinco tipologias de medidas associadas à pandemia;
- Na Região Autónoma da Madeira, foram emitidas orientações equivalentes às da Circular da DGO, através da Circular n.º 5/ORÇ/2020, de 17 de abril de 2020, da Direção Regional do Orçamento e Tesouro;

[1] Vide, designadamente, os Relatórios de Auditoria n.ºs 28/2013, 27/2014 e 14, 16, 18 e 23/2019, todos da 2.ª Secção, e as observações e recomendações constantes dos Pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado, incluindo quanto à avaliação do *Programa Especial de Redução do Endividamento do Estado* (PERES.

[2] https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2020/ca1398.pdf

- Na Região Autónoma dos Açores, não foram até agora emitidas orientações;
- Quanto à Administração Local, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) está a dirigir orientações a todas as autarquias locais (municípios e freguesias) no sentido de sugerir metodologias de controlo da informação financeira, o correto reporte e subsequente tratamento, visando ainda uma uniformização em termos de classificação orçamental, a desagregar consoante o tipo de despesa efetuada. Neste sentido, está previsto um reporte à DGAL de toda a informação relativa a despesas realizadas pelas autarquias na prevenção, contenção, mitigação, tratamento da doença e reposição da normalidade. Para além disso, pretende-se também uma aferição da dívida total e a individualização da dívida que decorre do combate à pandemia COVID 19, bem como o acompanhamento e divulgação adequada na prestação de contas da informação relativa às decisões que isentam munícipes e empresas do pagamento de impostos, taxas e preços.

Nesta matéria, importa prevenir os riscos de que a desagregação da informação financeira associada às medidas COVID-19 possa não ser total, uniforme e verificável. Há que, designadamente, poder identificar, em todos os setores, os custos e efeitos das medidas destinadas à recuperação económica[1], às incidências na receita e às medidas traduzidas em adiamento ou perda de receita[2].

2.4.2 Prestação de contas

Em situações de emergência, a falta de referenciais adaptados e o não registo da informação contabilística específica, para além de dificultarem a recolha da informação útil à tomada das decisões, prejudicam a transparência e fiabilidade das demonstrações financeiras, inerentes a um sistema de boa governação. Nessa medida, em termos de prestação de contas, torna-se necessário cumprir as normas já previstas para situações incomuns e prestar informação adicional que permita obter uma imagem financeira fiel.

No que se refere à elaboração das demonstrações financeiras de 2019 e quando as entidades sofram impacto derivado da crise pandémica entretanto ocorrida, assumem especial relevo na preparação dessas demonstrações as questões relacionadas com as normas contabilísticas relativas a estimativas, à continuidade e à divulgação dos acontecimentos após a data do balanço.

Quanto às demonstrações financeiras de 2020 e anos posteriores, o acompanhamento das medidas associadas à COVID-19 exige uma adaptação dos sistemas de informação contabilística de cada uma das entidades, de forma a poder identificar-se o efeito das medidas de política orçamental adotadas (nas áreas da saúde pública, das famílias e da atividade económica), das medidas financeiras que comportam risco orçamental[3] (face ao aumento dos passivos contingentes e dos empréstimos) e de outras medidas[4].

---

[1] E.g. *Lay-off* simplificado, apoios a trabalhadores independentes e sócios gerentes, à retoma da atividade empresarial e à formação profissional.

[2] E.g. moratórias ou prorrogação de prazos de pagamento de impostos, contribuições, taxas e rendas, não cobrança de bilhetes ou isenção de taxas municipais.

[3] E.g. diferimento de impostos e concessão de garantias.

[4] E.g. isenção de taxas municipais, apoio à rede consular e contribuições para a Organização Mundial de Saúde.

Assim, para além de observarem as orientações da DGO[1], da Comissão de Normalização Contabilística (CNC) [2] e o determinado pelo Tribunal de Contas (em resoluções e divulgações na plataforma eletrónica de prestação de contas[3]), as entidades devem, independentemente do regime contabilístico aplicável, organizar a informação e documentação de suporte às transações e operações subjacentes às medidas COVID-19, de modo a identificar nos documentos de prestação de contas os impactos económicos, financeiros e orçamentais dessas medidas, indicando ainda as normas contabilísticas aplicadas[4].

O mapa em Anexo I sistematiza as normas de contabilidade com maior relevância para a situação, de acordo com os vários referenciais contabilísticos. A informação deve constar do anexo às demonstrações financeiras e, quando aplicável, dos anexos às demonstrações orçamentais[5]. Refira-se que se devem destacar as medidas relacionadas com a COVID-19 e respetivos impactos em todos os casos (alterações orçamentais, relatórios de gestão, entidades não abrangidas pelos regimes contabilísticos referidos no mapa, contas individuais e contas consolidadas), usando-se, se necessário, notas adicionais ou observações.

[1] Circular nº 1398, série A.

[2] http://www.cnc.min-financas.pt/COVID19.html

[3] A última divulgação, de 5 de maio de 2020, respeita à observação das recomendações da CNC em relação ao tratamento dos impactos do COVID-19 no relato financeiro pelas entidades que estão sob a jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas e que apliquem o SNC-AP, o SNC e ESNL (cfr. https://econtas.tcontas.pt/extgdoc/login/login.aspx)

[4] A CNC recomenda também que, no caso dos apoios atribuídos pelo Governo a empresas ou entidades, estas evidenciem esses apoios nas suas demonstrações financeiras como subsídios, pela sua totalidade e de forma não compensada com os gastos que se visam apoiar.

[5] Por exemplo, no que concerne à contratação pública nas entidades sujeitas ao SNC-AP, a informação deverá constar nos mapas relativos à "contratação pública" que, para efeitos de melhor perceção e análise da informação reportada, podem incluir as observações ou comentários entendidos como pertinentes e esclarecedores.

3. CONCLUSÕES

Uma resposta de emergência eficaz implica que os mecanismos de controlo, responsabilidade e transparência sejam adaptados. No entanto, há que acautelar a aplicação de medidas que, ainda assim e a seu tempo, permitam assegurar o escrutínio público, salvaguardar responsabilidades e avaliar as políticas adotadas.

Tendo presentes as constatações descritas nos itens anteriores a propósito dos riscos associados à gestão de recursos públicos em situações de emergência e face à possibilidade da ocorrência de algumas das situações acima referidas na crise derivada da pandemia COVID-19, considera o Tribunal de Contas oportuno alertar o Governo e, no geral, todas as entidades que gerem dinheiros públicos, para que estejam atentos aos referidos riscos.

Nesse sentido, considera recomendável a tomada de medidas que os acautelem, designadamente nas seguintes vertentes:

Normativa/Estratégica

(na perspetiva da presente crise e/ou de outras situações de emergência que possam ocorrer no futuro)

- Clareza e coerência da legislação e regulamentação produzidas para criar, definir e disciplinar o regime das medidas excecionais que visam enfrentar a crise da COVID-19;
- Definição de um quadro legislativo global para a ajuda humanitária e solidária que inclua, nomeadamente, regras de reporte e de publicitação;
- Definição de um sistema de planeamento de auxílios que contemple, designadamente, a predefinição de procedimentos, mecanismos de controlo e medidas de prevenção de conflitos de interesses;
- Identificação dos objetivos e metas das medidas e respetiva monitorização;
- Definição dos diversos níveis de responsabilidade pela execução, acompanhamento e coordenação das medidas;

Operacional/Sistemas de informação

- Emissão de orientações que esclareçam e uniformizem a implementação prática das medidas excecionais introduzidas;
- Parametrização adequada dos sistemas de informação que suportam a aplicação das medidas, de modo a prevenir erros e demoras e a possibilitar a recolha e o tratamento transparentes dos dados;
- Reforço dos sistemas de segurança das redes informáticas e dos sistemas de autenticação dos utilizadores, em particular dos decisores;
- Monitorização das ações das entidades não públicas que intervêm na implementação das medidas de emergência e recuperação;
- Documentação de todos os processos de realização de despesa e implementação de medidas de emergência (contratação, assunção de compromissos, aceitação de valores, bens recebidos

e bens distribuídos), de modo a possibilitar a confirmação da sua justificação, autorização e realização;

- Identificação de riscos de favorecimento, tratamento desigual e eventuais conflitos de interesses dos agentes que intervêm nos processos;
- Fundamentação adequada dos contratos realizados ao abrigo do regime excecional de contratação, de modo a demonstrar a sua conformidade com os respetivos requisitos, no limite do estritamente necessário;
- Ponderação de mecanismos de recurso ao mercado (tendo em conta que, como refere a Comissão Europeia, mesmo numa situação excecional, há formas alternativas ao ajuste direto que podem ser suficientemente expeditas) e a procedimentos centralizados de compras, sempre que adequado;
- Monitorização dos preços de mercado para as categorias de bens a adquirir (ainda que no âmbito do ajuste direto), de modo a prevenir práticas de concorrência desleal e especulação de preços;
- Verificação e registo das entregas de bens e serviços contratados e da respetiva qualidade;

Controlo e avaliação

- Introdução de mecanismos que previnam a duplicação de apoios;
- Definição de instrumentos e normas que permitam a identificação desagregada das ações de implementação das medidas e do respetivo custo, o seu financiamento adequado e a sua posterior avaliação;
- Manutenção de controlos básicos, assegurando princípios de segregação de funções, verificação cruzada, revisão, confirmação de entrega, controlo de *stocks* e verificações físicas e substituindo controlos prévios dispensados por verificações durante ou após os processos;
- Transparência e publicidade dos processos e ações, designadamente quando se realizem contratos sem procedimentos concorrenciais, quando se atribuam auxílios públicos e quando se utilizem verbas ou bens provenientes de doações;

Prestação de contas

- Reporte transparente dos fundos utilizados e divulgação pública de todos os dados financeiros relevantes;
- Prestação de contas, de acordo com os sistemas e normas contabilísticos aplicáveis, de modo a permitir a mensuração dos custos, a análise custo/benefício e a avaliação dos impactos financeiros.

4. DECISÃO

O Tribunal de Contas, em Plenário da 2.ª Secção de 1 de junho de 2020, delibera:

a) Aprovar o presente documento;

b) Remetê-lo às seguintes entidades:

- Assembleia da República;
- Primeiro Ministro;
- Assembleias Legislativas Regionais;
- Presidentes dos Governos Regionais;
- Associação Nacional dos Municípios Portugueses;
- Associação Nacional de Freguesias.

c) Solicitar às referidas entidades que promovam a sua divulgação pelos demais responsáveis que, no seu âmbito de atuação, sob a sua tutela ou sendo suas associadas, gerem dinheiros públicos;

d) Comunicar o mesmo ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e respetivas alterações;

e) Publicá-lo na página da *Internet* do Tribunal de Contas, após as comunicações referidas na alínea b);

f) Proceder à sua divulgação através da Comunicação Social.

As Juízas Conselheiras Relatoras,

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

António Manuel Fonseca da Silva

Ana Margarida Leal Furtado

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

José Fernandes Farinha Tavares

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

ANEXO I

Normas de Contabilidade com maior relevância para identificação dos impactos económicos, financeiros e orçamentais das medidas COVID-19 na prestação de contas

Matéria	SNC-AP	SNC	SNC-ESNL	SNC-PE	SNC-ME	IPSAS	A título exemplificativo
Link para as normas	*http://www.cnc.min-financas.pt/sncap2017.html*	*http://www.cnc.min-financas.pt/snc2016.html*				*http://www.cnc.min-financas.pt/ias.html*	
Estrutura e conteúdo das demonstrações financeiras	NCP 1	NCRF 1 e 2	Cap. 4	Cap. 4	Cap. 4	1, 2 **IPSAS 1** - Apresentação de demonstrações financeiras; **IPSAS 2** - Demonstração de fluxos de caixa	Impactos diretos na receita e despesa recebimentos e pagamentos, rendimentos e gastos
Políticas contabilísticas, alterações em estimativas contabilísticas e erros	NCP 2	NCRF 4	Cap. 6	Cap.6	Cap. 6	3	Divulgação de informação, no caso .de alteração de estimativa, erro ou alteração de politica
Ativos intangíveis	NCP 3	NCRF 6	Cap. 8	Cap. 8	§ 8.17	31	Em caso de desvalorização dos direitos de utilização; valorização / desvalorização de atividades de pesquisa de desenvolvimento, patentes
Acordos de concessão de serviços: concedente	NCP 4	-	-	-	-	32	Impacto nos modelos de contabilização da concessão; incumprimentos contratuais.
Ativos fixos tangíveis	NCP 5	NCFR 7	Cap. 7	Cap. 7	Cap. 7	17 **IPSAS 17** - *Propriedade, planta e equipamento*	Impacto no valor dos bens detidos para produção / fornecimento de bens e serviços e para fins administrativos
Locações	NCP 6	NCRF 9	Cap. 9	Cap. 9	Cap. 9	13	Locação operacional e Financeira Incumprimento de contratos
Custos de empréstimos obtidos	NCP 7	NCRF 10	Cap. 10	Cap. 10	Cap. 10	5	Impacto na variação dos custos relativos aos empréstimos obtidos
Propriedades de investimento	NCP 8	NCRF 11	Ver ponto 7.5 - *"As designadas propriedades de investimento (terrenos e edifícios) são reconhecidas como ativos fixos tangíveis."*	Ver ponto 7.5 - *"As designadas propriedades de investimento (terrenos e edifícios) são reconhecidas como ativos fixos tangíveis."*	Ver ponto 7.5 - *"As designadas propriedades de investimento (terrenos e edifícios) são reconhecidas como ativos fixos tangíveis."*	16	Impacto na valorização dos ativos, terrenos, e/ou edifícios para obtenção de rendas ou valorização do capital
Imparidade de ativos	NCP 9	NCRF 12	§ 7.24, 8.19 e 17.6 ss	§ 7.23, 8.22, 9.14, 17.11 ss	-	21 e 26 **IPSAS 21 –** Imparidade de ativos não geradores de caixa **IPSAS 26 –** Imparidade de ativos geradores de caixa	Impacto decorrente do reforço/ reversão de imparidades de ativos.
Inventários	NCP 10	NCRF 18	Cap. 11	Cap. 11	Cap. 11	12	Registo das compras de mercadorias e matérias-primas.

Matéria	SNC-AP	SNC	SNC-ESNL	SNC-PE	SNC-ME	IPSAS	A título exemplificativo
Link para as normas	*http://www.cnc.min-financas.pt/sncap2017.html*	*http://www.cnc.min-financas.pt/snc2016.html*				*http://www.cnc.min-financas.pt/ias.html*	
Contratos de construção	NCP 12	NCRF 19	-	Cap. 21	-	11	Contratação ao abrigo das medidas o do COVID-19; incumprimentos contratuais; contratos onerosos.
Rendimento de transações com contraprestação	NCP 13	NCRF20 *"Rédito"*	Cap. 12 *"Rédito"*	Cap. 12 *"Rédito*	Cap. 12 *"Rédito"*	9	Venda de bens e prestação de serviços.
Rendimento de transações sem contraprestação	NCP 14	NCRF 22 *"Subsídios e outros apoios das entidades públicas"*	Cap. 14 *"Subsídios e outros apoios"*	Cap. 14 *"Subsídios e outros apoios das entidades públicas"*	Cap. 14 "*Contabilização dos subsídios atribuídos por entidades públicas"*	23	Transferências de subsídios incluindo os relacionados com o lay off.
Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes	NCP 15 § 171 a 196 PE	NCRF 21	Cap. 13	Cap. 13	-	19	Reforço / reversão de provisões e garantias Divulgação de informação relacionada
Efeitos de alterações em taxas de câmbio	NCP 16	NCRF 23	Cap. 15	Cap. 15	Cap. 15	4	Operações a nível dos serviços periféricos do MNE e Instituto Camões.
Acontecimentos após a data do relato (anteriormente era "*(...) do balanço*")	NCP 17 § 228 a 236 PE	NCRF 24	Cap. 19	Cap. 19	-	14	Impacto nas contas de 2019. Revisão com base em toda a informação disponível e para efeito de ajustamento e/ou de divulgação, para além da continuidade das suas operações, todas as matérias das contas sujeitas a julgamento e incerteza de estimativa.
Instrumentos financeiros	NCP 18	NCRF 27	Cap. 17	Cap. 17	-	28, 30 e 41 IPSAS 28 – Instrumentos financeiros: Apresentação; IPSAS 30 – Instrumentos financeiros: Divulgação, IPSAS 41 – Instrumentos financeiros (substitui a IPSAS 29 – Instrumentos financeiros: Reconhecimento e Mensuração	Dívidas de e a terceiros, derivados, avaliação das perdas esperadas nos créditos; contabilidade de cobertura; mensurações ao justo valor.
Benefícios dos empregados	NCP 19 § 220-227 PE	NCRF 28	Cap. 18	Cap. 18	Cap. 18	39	Contabilização das diversas tipologias de benefícios dos empregados
Divulgação de partes relacionadas	NCP 20	NCRF 5	-	-	-	20	Requisitos de divulgação nas demonstrações financeiras das transações entre a entidade e as partes relacionadas
Investimentos (ou interesses) em associadas e empreendimentos conjuntos	NCP 23	NCRF 13	-	-	-	36	Contabilização dos investimentos e requisitos de aplicação do método de equivalência patrimonial
Contabilidade e relato orçamental	NCP 26	-	-	-	-	-	Impacto direto nos recebimentos e pagamentos.

ANEXO II

Lista de Relatórios do Tribunal de Contas citados

- **Pareceres sobre a Conta Geral do Estado**, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/Anos.aspx
- **Relatório de Auditoria n.º 28/2013-2.ª S**, *Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2013/rel028-2013-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 27/2014-2.ª S**, *Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2014/rel027-2014-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.ºs 1/2019-2.ª S**, *Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais – Município de Pombal,* em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel001-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 7/2019-2.ªS**, *Apoios do FINOVA a linhas de crédito*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel007-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 11/2019-2.ª S**, *Programa Nacional do FAMI,* em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel011-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 14/2019-2.ª S**, *Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros - Município de Bragança*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel014-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 16/2019-2.ª S**, *Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais - Município de Águeda*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel016-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 18/2019-2.ª S**, *Financiamento pelos Municípios de Corpos e Associações de Bombeiros - Município de Odemira*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel018-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 19/2019-2.ª S**, *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel019-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 20/2019-2.ª S**, *Fundo REVITA*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel020-2019-2s.pdf

- **Relatório de Auditoria n.º 23/2019-2.ª S**, *Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel023-2019-2s.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 6/2019-FC-SRMTC**, *Acordo destinado a comparticipar encargos com ações de apoio aos agregados familiares em situação de emergência social na sequência dos incêndios que deflagraram no mês de agosto de 2016, no concelho do Funchal,* em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel006-2019-srmtc.pdf
- **Relatório de Auditoria n.º 1/2020-2.ª S**, *Operacionalidade de Infraestruturas e Transportes*, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel01-2020-2s.pdf