

Controlo financeiro da legalidade dos contratos-programa celebrados entre as entidades públicas participantes e as que desenvolvem atividade empresarial local

Os contratos-programa celebrados entre as entidades públicas participantes e as que se encontram previstas no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, nos anos de 2021 a 2023, foram comunicados à IGF e cumprem o quadro legal aplicável?

Relatório n.º 94/2024

dezembro de 2024

Proc. n.º 2023/310/A9/49



[igf.gov.pt](https://www.igf.gov.pt)

FICHA TÉCNICA

Coordenação da ação

Chefe de equipa com direção de projetos *Marlene Fernandes*

Equipa de auditoria

Chefe de equipa *Helena Fonseca*
Inspetor *Jorge Antunes*
Inspetora *Sofia Vieira*

Homologação/ Despacho

Despacho

Concordo.

Submeta-se à consideração de Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para homologação e encaminhamento subsequente a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, para o mesmo efeito.

Propõe-se ainda o envio à Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial e à Direção-Geral das Autarquias Locais, após homologação.

Parecer

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo, designadamente com as propostas de envio do Relatório e anexos, para homologação, aos Gabinetes de Suas Exas. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território. Sublinho a proposta de envio à UTAM e à DGAL, com fundamento nas competências destas duas entidades no que respeita ao Setor Empresarial Local.

Parecer

Concordo com a presente informação, nomeadamente com as conclusões e propostas, salientando que, no triénio 2021-2023, foram comunicados, à IGF, 364 contratos-programa referentes a entidades abrangidas pela Lei n.º 50/2012, de 31/08, com uma participação financeira prevista de 749,9 M€.
À consideração superior.

Controlo financeiro da legalidade dos contratos-programa celebrados entre as entidades públicas participantes e as que desenvolvem atividade empresarial local – 2021/2023

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de acompanhar o processo de comunicação obrigatório à IGF da celebração dos contratos-programa entre entidades públicas participantes e as entidades previstas no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, no período entre 2021 e 2023, e de controlar, de forma sistemática, a respetiva legalidade, identificando os riscos de incumprimento mais relevantes. De acordo com a análise efetuada (vd. Anexos 1 a 7), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1. Principais conclusões

| | |
|--|---|
| Comparticipação financeira total: 789 M€ | 1.1. Foram comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria 364 contratos-programa (CP) e 32 adendas, relativos ao triénio 2021/2023, que preveem uma participação financeira total de 788,9 M€, suportada por 72 municípios, uma área metropolitana, uma associação de municípios e uma comunidade intermunicipal, enquanto entidades públicas participantes. |
| Contratos-programa no montante de 750 M€ celebrados com 87 empresas locais | 1.2. Globalmente, de entre as entidades beneficiárias, assumem particular relevância 87 empresas locais (74,4% das entidades envolvidas), com as quais os municípios celebraram 291 contratos, aos quais está associada uma participação global de 749,9 M€, que representa 95,1% do total. |
| Inexistência de justificação para atribuição dos subsídios à exploração previstos em 101 CP, no montante global de 239 M€ | 1.3. Relativamente a 101 contratos (28%) analisados, a que corresponde a participação total prevista de 238,7 M€, não há evidência da justificação para a atribuição de subsídios à exploração no montante de 235,3 M€ às entidades envolvidas. |
| Em 36 CP, não foram previstos procedimentos de controlo | 1.4. Foram identificados 36 contratos (10%), com uma participação prevista de 25,7 M€, que não incluíam qualquer referência a mecanismos de controlo da execução a implementar pela entidade pública participante, o que condiciona um adequado acompanhamento da execução e, conseqüentemente, da prossecução dos fins previstos, quer pelo concedente, quer pelas entidades com competências de controlo da área autárquica. |

| | |
|--|---|
| Apenas 21 CP com evidência do recebimento dos subsídios | 1.5. De um total de 138 contratos finalizados, a contabilização do recebimento dos subsídios pelas entidades beneficiárias encontra-se evidenciada somente em 21 casos (4% do total). |
| O número de contratos com risco elevado mantém-se constante | 1.6. Foram classificados 83 contratos como de risco elevado, o que evidencia uma relativa estabilidade (24%) relativamente aos períodos de análise anteriores pois, apesar do aumento do número de contratos celebrados, parte significativa dos mesmos tem evidenciado risco baixo em termos de previsão. |

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 8 |
| 1.1. Fundamento e âmbito | 8 |
| 1.2. Riscos, questões e subquestões | 8 |
| 2. METODOLOGIA | 9 |
| 3. RESULTADOS | 10 |
| 3.1. Deveres de comunicação dos contratos-programa | 10 |
| 3.2. Caracterização dos contratos-programa | 11 |
| 3.3. Matriz de risco para identificação e seleção de entidades | 25 |
| 3.4. Procedimentos de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria | 27 |
| 4. CONCLUSÕES | 27 |
| 5. PROPOSTAS | 29 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| SIGLA | Designação |
|--------------|--|
| CP | Contratos-programa |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria |
| M€ | Milhões de euros |
| RJAEL | Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local |
| TdC | Tribunal de Contas |

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.

Trata-se de uma ação que decorre das competências legalmente atribuídas à IGF–Autoridade de Auditoria, nos termos do disposto nos arts. 39.º, 47.º e 50.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL)¹, e que tem como finalidade acompanhar e controlar, de forma sistemática, a informação referente aos contratos-programa celebrados entre os municípios e as entidades previstas naquele diploma, no período entre 2021 e 2023, de forma a assegurar o cumprimento da legislação aplicável.

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 e acompanhamento específicas.

1.1.2. A ação tem âmbito nacional e abrange todos os contratos-programa celebrados entre 2021 e 2023, 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 ou submetidos na aplicação criada para o efeito, instalada na página eletrónica da IGF² e que ficou disponível *on-line* no início de 2022.

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, bem como 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).

1.2. Riscos, questões e subquestões

1.2.1. Os principais riscos identificados para esta ação são os seguintes:

- a) O incumprimento do enquadramento legal aplicável, nomeadamente do RJAEL;
- b) A insuficiência da informação remetida a esta Autoridade de Auditoria pelas entidades intervenientes na celebração dos contratos-programa suscetível de limitar a abrangência das análises efetuadas.

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

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

² [Contratos-Programa | IGF](#)

- a) O acompanhamento realizado com base na informação comunicada à IGF permite concluir sobre o efetivo cumprimento do quadro legal?
- b) Qual o nível de risco associado aos contratos-programa celebrados?

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) Tratamento e análise dos dados inseridos na plataforma específica para registo, pelas entidades celebrantes, da informação obrigatória sobre contratos-programa, em vigor desde 2022;
- b) Sistematização da informação relativa a contratos-programa e adendas celebrados em 2021 e rececionados nesta Autoridade de Auditoria, bem como de outros documentos relevantes;
- c) Pesquisa de informação relativa aos contratos-programa, não remetida pelas entidades, nas páginas *web* das entidades envolvidas;
- d) Diligências junto das entidades envolvidas na celebração dos contratos-programa para obtenção de esclarecimentos e/ou de informação e documentos em falta;
- e) Análise sumária da informação submetida e dos documentos remetidos tendo por referencial a legislação aplicável;
- f) Construção de uma matriz de risco e classificação dos contratos segundo critérios pré-definidos que sustentam as propostas de realização de ações de controlo junto das entidades celebrantes identificadas;
- g) Elaboração de um relatório sobre a legalidade, a evolução das principais características e os resultados das ações de controlo realizadas aos contratos-programa celebrados entre os anos de 2021 e 2023.

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

- a) Concluir sobre a eventual violação das normas legais aplicáveis, nomeadamente as previstas no RJAEL;
- b) Sistematizar e tratar a informação sobre os contratos-programa celebrados, nos anos de 2021 a

2023, 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 diligências adicionais.

Os aspetos mais pormenorizados relativos à metodologia, nomeadamente os critérios/referenciais de análise, a recolha e identificação da prova, bem como o programa de trabalho detalhado, com a definição dos principais procedimentos, as fontes de informação e a constituição da equipa, constam da respetiva informação de planeamento³.

3. RESULTADOS

3.1. Deveres de comunicação da celebração dos contratos-programa

O acompanhamento e controlo efetuado pela IGF de forma sistemática, desde o ano de 2019, às entidades abrangidas pelo RJAEI permitiu identificar situações recorrentes de incumprimento ou de insuficiência das obrigações de reporte a esta Autoridade de Auditoria definidas nesse diploma legal. Assim, considerou-se oportuno o desenvolvimento de uma plataforma específica para a recolha da informação obrigatória a enviar pelas entidades celebrantes, disponibilizada no *site* da IGF-Autoridade de Auditoria.

O objetivo desta aplicação, em vigor desde janeiro de 2022, é o de facilitar o cumprimento dos deveres de comunicação referentes aos contratos-programa celebrados ao abrigo do RJAEI, pelas entidades locais, e de conferir maior rigor e abrangência à informação transmitida, bem como ao subsequente tratamento e análise dos dados, tendo em vista garantir as responsabilidades cometidas à IGF-Autoridade de Auditoria neste domínio.

Até à data de 20/11/2024, foram comunicados, maioritariamente através da referida plataforma, 364 contratos e 32 adendas, num total de 396 instrumentos contratuais, referentes ao período em análise, conforme a figura seguinte:

³ Informação n.º 735/2024.

Figura 1 – Contratos-programa e adendas

| Fases do Registo (*) | Contratos sem adendas registadas | Contratos com adendas registadas | Sem informação registada | Subtotal contratos | N.º de adendas | Total de contratos e adendas |
|---|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------|------------------------------|
| Parecer prévio do ROC/SROC | 0 | 0 | 18 | 18 | 0 | 18 |
| Caracterização | 0 | 0 | 29 | 29 | 0 | 29 |
| Caracterização terminada | 26 | 1 | 0 | 27 | 1 | 28 |
| Registo de adenda(s) | 4 | 7 | 0 | 11 | 13 | 24 |
| Contabilização | 44 | 1 | 0 | 45 | 1 | 46 |
| Contrato finalizado | 150 | 11 | 0 | 161 | 11 | 172 |
| Subtotal - contratos submetidos na página eletrónica | 224 | 20 | 47 | 291 | 26 | 317 |
| Sem registo (**) | 69 | 4 | 0 | 73 | 6 | 79 |
| Total | 293 | 24 | 47 | 364 | 32 | 396 |

Notas:

(*) - Foram efetuados quatro registos na plataforma informática, com os números 139, 140, 240 e 241, que não avançaram para a celebração dos respetivos contratos-programa, pelo que não foram considerados para efeitos de análise.

(**) - Anteriores à entrada em vigor da aplicação eletrónica.

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

Os 73 contratos-programa celebrados em data anterior à entrada em vigor da plataforma eletrónica foram comunicados à IGF – Autoridade de Auditoria por e-mail ou por ofício, tendo sido registados e analisados manualmente de acordo com procedimentos definidos para o efeito.

Dos 364 contratos comunicados, 24 incluíram adendas, das quais 11 correspondem a contratos já finalizados. A celebração das 24 adendas foi efetuada em diversos anos (sendo oito reportadas a contratos de 2021, 14 de contratos de 2022 e duas respeitantes a contratos celebrados em 2023).

3.2. Caracterização dos contratos-programa

3.2.1. Número de contratos-programa celebrados e montantes de participação prevista

Foram comunicados a esta Autoridade de Auditoria 364 contratos⁴, celebrados entre municípios e entidades que desenvolvem atividade empresarial local, entre janeiro de 2021 e o final de dezembro de 2023, que preveem uma participação financeira total de 788,9 M€⁵. A respetiva distribuição por anos é apresentada na figura seguinte:

Figura 2 – Contratos-programa celebrados 2021-2023

| Contratos registados | Ano de celebração do contrato | | | | | | | | Total |
|----------------------|-------------------------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|--------------------|-------|----------------|
| | 2021 | | 2022 | | 2023 | | Sem informação (*) | | |
| | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % | |
| Número | 98 | 27% | 123 | 34% | 105 | 29% | 38 | 10% | 364 |
| Comparticipação (€) | 347 972 464,77 | 44,11% | 198 492 900,88 | 25,16% | 241 865 509,43 | 30,66% | 535 000,00 | 0,07% | 788 865 875,08 |

Nota:

(*) - Trinta e oito registos, no valor global de 535 000 €, não indicaram a data de celebração dos contratos-programa, em virtude de não terem iniciado a fase de caracterização dos contratos na plataforma.

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

⁴ As comunicações foram efetuadas maioritariamente pelos municípios.

⁵ A participação financeira envolve os subsídios à exploração e outros fluxos financeiros que podem resultar da execução do contrato-programa, nomeadamente a cobrança e arrecadação de verbas decorrentes da exploração de equipamentos.

Entre 2021 e 2022, verificou-se uma tendência crescente quanto ao número de contratos comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria, que passaram de 98 para 123, registando-se de seguida um decréscimo em 2023, com a comunicação de apenas 105 contratos. Quanto à comparticipação financeira, 2021 foi o ano em que esta atingiu o valor mais elevado (347,9 M€ e 44% do total) e, em contrapartida, o valor mais reduzido corresponde a contratos-programa celebrados em 2022 (25% do total).

Analisados os dez contratos que apresentaram as comparticipações mais elevadas no triénio, verifica-se que o valor associado ascende a 523,5 M€ (66,4% do total), conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 3 – Contratos com comparticipação prevista mais elevada nos anos 2021-2023

| Data | Entidade | Entidade pública participante (Mun/AM) | Objeto | Comparticipação (€) |
|--------------|--|--|---|-----------------------|
| 07/03/2022 | STCP Serviços - Transportes Urbanos, Consultoria e Participações, Unipessoal, Lda. | Porto | Estacionamento, trânsito e mobilidade | 14 242 128,00 |
| 11/01/2022 | PORTO AMBIENTE - Empresa Municipal de Ambiente do Porto, E.M., S.A. | Porto | Ambiente e limpeza pública | 35 300 221,00 |
| 11/01/2022 | ÁGORA - Cultura e Desporto do Porto, E.M., S.A. | Porto | Cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo | 16 300 675,00 |
| 29/03/2021 | TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A. | Área Metropolitana de Lisboa | Estacionamento, trânsito e mobilidade | 272 862 731,44 |
| 28/12/2022 | EMAC - Empresa Municipal de Ambiente de Cascais, E.M., S.A. | Cascais | Ambiente e limpeza pública | 10 326 981,88 |
| 29/12/2022 | ÁGORA - Cultura e Desporto do Porto, E.M., S.A. | Porto | Cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo | 19 824 945,00 |
| 15/03/2023 | Sociohabitafunchal - Empresa Municipal de Habitação, E.M. | Funchal | Parque habitacional e revitalização urbana | 9 130 000,00 |
| 19/05/2023 | Espaço Municipal - Renovação Urbana Gestão do Património, E.M., S.A. | Maia | Parque habitacional e revitalização urbana | 9 211 845,00 |
| 06/07/2023 | MUSAMI - Operações Municipais do Ambiente, E.I.M., S.A. | Ponta Delgada | Ambiente e limpeza pública | 122 021 401,00 |
| 21/12/2023 | EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M. | Lisboa | Gestão de equipamentos e infraestruturas coletivas | 14 288 660,00 |
| Total | | | | 523 509 588,32 |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

Dos contratos com maior valor de comparticipação financeira, celebrados com as nove empresas identificadas, destaca-se o relativo à TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A., envolvendo uma comparticipação de 272,8 M€, representativa de 52,1% dos incluídos na figura e de 34,6% do total dos contratos celebrados.

Em termos globais, constata-se uma grande amplitude nos intervalos da comparticipação prevista, identificando-se 89 contratos com um valor inferior a 10 000 € e um com o máximo de 272 862 731,44 €.

O valor máximo respeita ao já referido contrato plurianual celebrado em 2021, entre a TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A. e a Área Metropolitana de Lisboa, o qual inclui, à data, quatro adendas já realizadas no âmbito deste contrato, no montante de 67 842 559,44 €. Estas adendas têm como objeto a cobertura do défice de exploração decorrente do impacto da pandemia COVID – 19, no ano de 2021, e o ajustamento do subsídio à exploração a conceder, aos planos de atividades de 2022 e 2023, tendo servido, igualmente, para prorrogação sucessiva do prazo de vigência do contrato e das comparticipações financeiras, situação que poderá condicionar o adequado controlo e monitorização da execução do contrato e da prossecução dos objetivos definidos.

Esta grande variação da comparticipação prevista é também confirmada pela distribuição dos contratos por escalões, verificando-se uma maior concentração de contratos nos escalões de valores mais baixos.

Com efeito, existem 123 contratos de valor inferior a 100 milhares de euros, representativos de 33,8% dos contratos e 0,2% da comparticipação total e apenas 65 nos escalões de valor igual ou superior a 1 M€, os quais representam 17,9% dos contratos e 91,3% da comparticipação total, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 4 – Distribuição dos contratos-programa por escalões de comparticipação

| Escalões | N.º de contratos-programa | | Montante | |
|----------------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | N.º | % | Valor (€) | % |
| < 100 000 € | 123 | 33,8% | 1 827 207,91 | 0,2% |
| >= 100 000 € e < 250 000 € | 67 | 18,4% | 10 962 338,56 | 1,4% |
| >= 250 000 € e < 1 000 000 € | 109 | 29,9% | 55 499 907,45 | 7,0% |
| >= 1 000 000 € e < 5 000 000 € | 42 | 11,5% | 105 834 076,79 | 13,4% |
| >= 5 000 000 € e < 100 000 000 € | 21 | 5,8% | 219 858 211,93 | 27,9% |
| >= 100 000 000 € | 2 | 0,5% | 394 884 132,44 | 50,1% |
| Total | 364 | 100% | 788 865 875,08 | 100% |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

A média da comparticipação prevista face ao número de contratos-programa, ascendeu a 2 167 213,94 €, existindo 43 (11,8%) que preveem uma comparticipação acima da média, no total de 686 105 979,38 €, os quais representam 87% da comparticipação total.

Anexo 2

Existem 83 contratos que não contemplam uma comparticipação financeira, celebrados com 33 entidades participadas, das quais 30 são empresas locais e 3 são associações.

Relativamente a estes contratos, destacam-se os da EHATB - Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso, EIM, SA, que celebrou 31 instrumentos contratuais com os Municípios participantes (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar), entre os anos de 2021 e 2023.

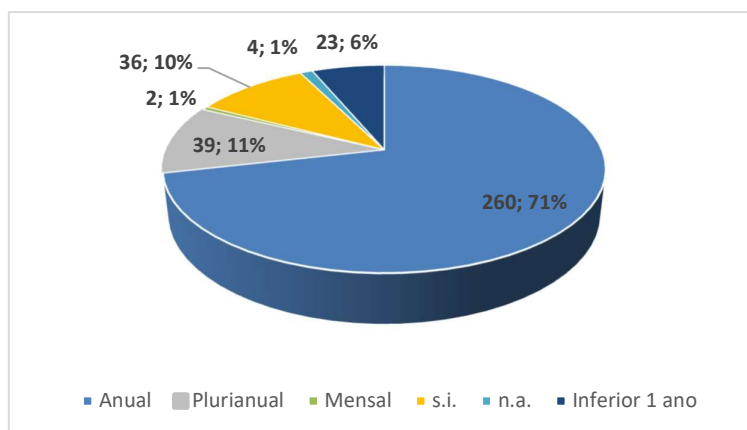
De acordo com o clausulado dos contratos-programa celebrados com a EHATB, a ausência de atribuição de qualquer comparticipação financeira pelos municípios seus participantes, seja a título de subsídios à exploração ou outro tipo de transferências financeiras, tem como fundamento a previsão de obtenção 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.

Dos restantes contratos, dois apresentam como finalidade a delegação de poderes, de competências ou de outras prerrogativas na entidade cocelebrante, enquanto em 50 casos, os registos da aplicação ainda não se encontram concluídos.

Anexo 3

Quanto à vigência dos contratos, para 260 (71% do total de contratos), está previsto o período de um ano, enquanto a periodicidade plurianual está associada a 39 contratos (11%), conforme indicado no gráfico infra:

Figura 5 – Vigência dos contratos-programa



Fonte: Listagens dos contratos-programa e informação transmitida à IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

As situações com a menção não aplicável (n.a.)⁶ dizem respeito a dados relativos a contratos anteriores à entrada em vigor da plataforma eletrónica ou a registos que, na aplicação, ainda não passaram para a fase da caracterização do contrato, pelo que a informação relativa à vigência ainda não é exigível.

Por outro lado, os dados que não se encontram disponíveis (s.i.)⁷, referem-se a contratos ou a registos que ainda não iniciaram a fase da caracterização do contrato ou que, tendo iniciado ou mesmo finalizado essa fase, não foram inseridos na plataforma.

3.2.2. Natureza e tipologia das entidades celebrantes

Os 364 contratos objeto de comunicação à IGF-Autoridade de Auditoria, foram celebrados por 72 municípios, que correspondem a 23,4% do total dos 308 municípios portugueses, um contrato foi outorgado pela Área Metropolitana de Lisboa, dois contratos pela Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano e três pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega e Barroso.

Destes 72 municípios, 10 celebraram 10 ou mais contratos, num total de 137, com uma participação financeira de 256,1 M€, representativos de 37,6% do total de contratos e de 32,5% da participação financeira, conforme indicado na figura seguinte:

⁶ Tanto neste ponto como nos restantes ao longo do relatório.

⁷ Tanto neste ponto como nos restantes ao longo do relatório, aplicáveis aos vários tipos de informação.

Figura 6 – Municípios que celebraram 10 ou mais contratos

| Município | N.º de contratos | Montante (€) |
|---------------------|------------------|-----------------------|
| Guimarães | 27 | 27 573 720,74 |
| Porto | 16 | 114 788 528,00 |
| Cantanhede | 15 | 4 562 000,00 |
| Lisboa | 14 | 36 428 210,00 |
| Esposende | 13 | 4 911 852,78 |
| Castanheira de Pêra | 11 | 9 832 370,08 |
| Loulé | 11 | 562 500,00 |
| Cascais | 10 | 35 591 513,05 |
| Vila Nova de Gaia | 10 | 21 217 363,88 |
| Vila Real | 10 | 672 547,55 |
| Total | 137 | 256 140 606,08 |

Fonte: Listagens dos contratos-programa e informação transmitida à IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

Uma análise aos montantes mais elevados de comparticipação previstos nos contratos celebrados permite identificar e ordenar as 10 entidades participantes que constam na figura seguinte, cuja comparticipação total envolvida ascende a 687,4 M€ e representa 87,1% da comparticipação global prevista:

Figura 7 – Dez entidades participantes com comparticipação prevista mais elevada

| Entidade pública participante (AM/M) | Contratos | |
|--------------------------------------|------------|-----------------------|
| | N.º | Montante (€) |
| Área Metropolitana de Lisboa | 1 | 272 862 731,44 |
| Ponta Delgada | 5 | 124 940 351,00 |
| Porto | 16 | 114 788 528,00 |
| Lisboa | 14 | 36 428 210,00 |
| Vila Nova de Gaia | 10 | 35 591 513,05 |
| Guimarães | 27 | 27 573 720,74 |
| Cascais | 10 | 21 217 363,88 |
| Matosinhos | 8 | 20 813 389,00 |
| Maia | 6 | 17 850 690,00 |
| Tavira | 4 | 15 336 439,82 |
| Total | 101 | 687 402 936,93 |

Fonte: Listagens dos contratos-programa e informação transmitida à IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 1

De entre as autarquias locais identificadas, destacam-se os Municípios de Ponta Delgada, Porto, Lisboa e Vila Nova de Gaia, com uma comparticipação total de 311,7 M€, relativa a 45 contratos celebrados com 14

empresas locais e uma associação de direito privado, verificando-se que estes Municípios tinham prevista a atribuição de uma comparticipação pública que correspondeu a 39,5% do montante global afeto, no período objeto de análise.

Relativamente às entidades com as quais foram celebrados contratos, destacam-se 87 empresas locais que celebraram 291 contratos-programa, cuja comparticipação financeira prevista ascende a 749,9 M€, o que corresponde a 95,1% 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 | |
|---------------|------------|-------------|------------|-------------|-----------------------|-------------|
| Tipologia | N.º | % | N.º | % | Valor (€) | % |
| Associação | 19 | 16,2% | 45 | 12,4% | 11 123 059,46 | 1,4% |
| Cooperativa | 10 | 8,5% | 27 | 7,4% | 27 457 838,74 | 3,5% |
| Empresa Local | 87 | 74,4% | 291 | 79,9% | 749 900 976,88 | 95,1% |
| Indefinido | 1 | 0,9% | 1 | 0,3% | 384 000,00 | 0,0% |
| Total | 117 | 100% | 364 | 100% | 788 865 875,08 | 100% |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

Relativamente à entidade classificada com a tipologia “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.

De acordo com a comunicação efetuada pelo Município de Leiria⁸, este tem vindo a desenvolver esforços para regularizar esta situação, através da constituição de uma empresa local com a designação Teatro José Lúcio da Silva, EM, SA, tendo sido prevista a sua entrada em funcionamento no início de 2025.

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 €.

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 e 38 contratos, cujo montante total ascende a 588,3 M€ e representa 75% da comparticipação global do universo, conforme figura seguinte:

⁸ Entrada n.º 6342/2024.

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 | 272 862 731,44 |
| MUSAMI - Operações Municipais do Ambiente, E.I.M., S.A. | 3 | 133 083 891,00 |
| PORTO AMBIENTE - Empresa Municipal de Ambiente do Porto, E.M., S.A. | 3 | 40 927 302,00 |
| ÁGORA - Cultura e Desporto do Porto, E.M., S.A. | 2 | 36 125 620,00 |
| Águas de Gaia, E.M., S.A. | 4 | 25 991 513,05 |
| MS - Matosinhos Sport, E.M., S.A. | 5 | 19 123 389,00 |
| Tavira Verde - E.M.presa Municipal de Ambiente, E.M. | 4 | 15 336 439,82 |
| Lisboa Ocidental SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A. | 8 | 15 000 000,00 |
| CMPH - DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto | 5 | 14 938 177,00 |
| EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M. | 3 | 14 938 177,00 |
| Total | 38 | 588 327 240,31 |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

Do universo de 87 empresas locais envolvidas, identificam-se na figura seguinte as que celebraram 10 ou mais contratos e adendas:

Figura 10 – Empresas locais que celebraram 10 ou mais contratos

| Designação da empresa | Contratos | |
|---|-----------|---------------------|
| | N.º | Montante (€) |
| EHATB - Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso, E.I.M., S.A. | 31 | 0,00 |
| INOVA - Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede, E.M., S.A. | 15 | 4 562 000,00 |
| Nazaré Qualifica, E.M., Unipessoal, Lda. | 11 | 2 817 159,88 |
| Prazilândia, Turismo e Ambiente, E.M. | 10 | 540 000,00 |
| Total | 67 | 7 919 159,88 |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

Estas quatro empresas celebraram 67 contratos, cuja comparticipação financeira prevista ascende a 7,9 M€ e corresponde a 1% do universo das comparticipações previstas.

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 96 contratos, correspondentes a 26% do total de contratos e a 11,5% da comparticipação global.

A análise da comparticipação financeira prevista, segundo 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 do ambiente e limpeza pública, para os quais está previsto o montante de 515,4 M€ (65,3%), conforme figura seguinte:

Figura 11 – Contratos e participação por objeto

| Objeto | Contratos | | Participação financeira | |
|--|------------|-------------|-------------------------|-------------|
| | N.º | % | Montante (€) | % |
| Ação social, saúde e bem estar | 8 | 2% | 3 003 770,28 | 0,4% |
| Abastecimento de água, águas pluviais, saneamento e resíduos | 32 | 9% | 40 164 032,90 | 5,1% |
| Ambiente e limpeza pública | 37 | 10% | 215 773 058,48 | 27,4% |
| Cartografia e sistemas de informação - a) | 1 | 0% | 0,00 | 0,0% |
| Cultura, ciência, educação, desporto, lazer e turismo | 96 | 26% | 90 437 533,54 | 11,5% |
| Desenvolvimento económico e criação de empresas | 61 | 17% | 6 114 333,65 | 0,8% |
| Estacionamento, trânsito e mobilidade | 17 | 5% | 299 683 250,23 | 38,0% |
| Gestão de equipamentos e infraestruturas coletivas | 71 | 20% | 69 059 448,00 | 8,8% |
| Parque habitacional e revitalização urbana | 41 | 11% | 64 630 448,00 | 8,2% |
| Total | 364 | 100% | 788 865 875,08 | 100% |

Nota: a) Na aplicação, este contrato está numa fase em que ainda não é exigível a indicação da participação.

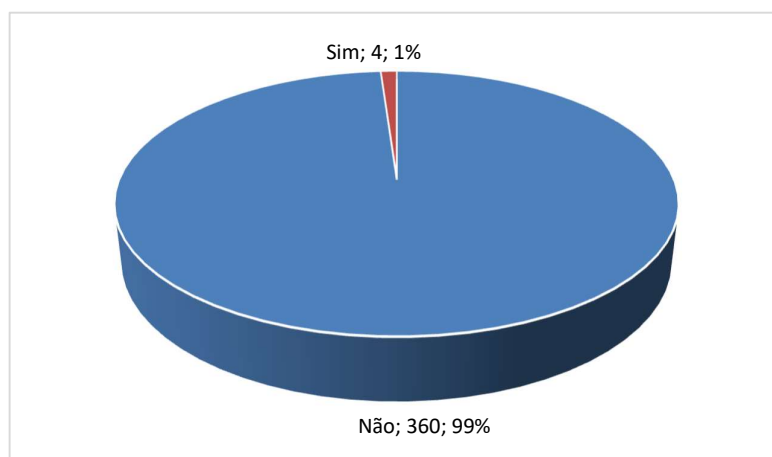
Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

3.2.5. Previsão de fluxos não financeiros

No que concerne à previsão de atribuição de fluxos não financeiros, da análise realizada aos contratos, constata-se que, na maioria das situações (360; 99% do total), tal não está contemplado. Verificaram-se apenas quatro situações em que tais fluxos foram previstos, conforme indicado na figura seguinte:

Figura 12 – Previsão de fluxos não financeiros



Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

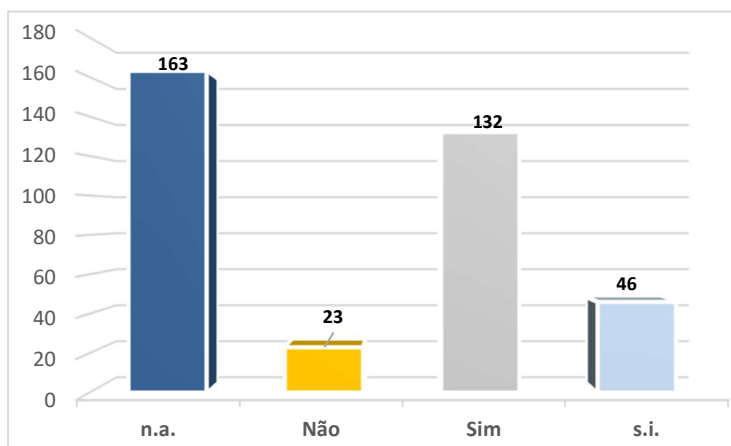
Em regra, os fluxos não financeiros previstos concretizam-se na cedência gratuita de equipamentos e infraestruturas públicas para serem geridos pelas entidades cocelebrantes dos instrumentos contratuais.

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 n.º 3 do art. 47.º do RJAEI, nos termos da 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”.

Apurámos a existência de 23 contratos-programa para os quais está prevista uma comparticipação de 41 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 seguinte⁹:

Figura 13 – Políticas de preços justificadas com contabilidade analítica



Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

3.2.7. Fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual

Identificaram-se oito contratos, com uma comparticipação prevista de 3,1 M€, em que não está definido detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, enquanto em 101 situações, com uma comparticipação global de 238,7 M€, não se encontra justificado o valor destinado a subsidiar as entidades beneficiárias, conforme resulta dos gráficos seguintes:

⁹ No gráfico a indicação “n.a.” 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 14 – Fundamento dos contratos

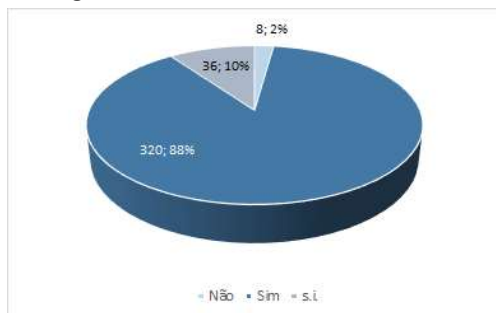
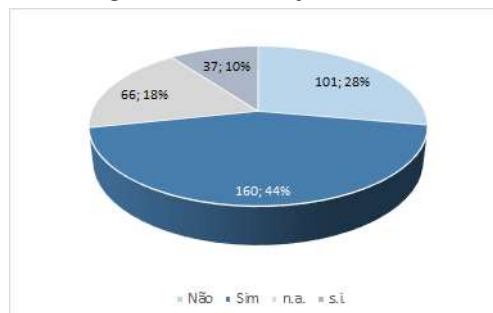


Figura 15 – Justificação do valor



Fonte: Controlo da IGF

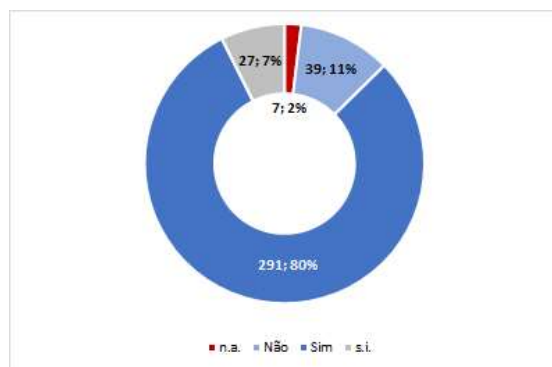
Anexo 1

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 (CPA¹⁰), sem prejuízo dos efeitos associados ao decurso do tempo.

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 a 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 do art. 47.º do RJAEL). Assim, relativamente aos contratos analisados, verificou-se que 39, correspondentes a 11% do total, não incluíam indicadores de eficácia, embora fosse materialmente relevante a comparticipação prevista que ascendia a 18,2 M€, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 16 - Indicadores de eficácia



Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

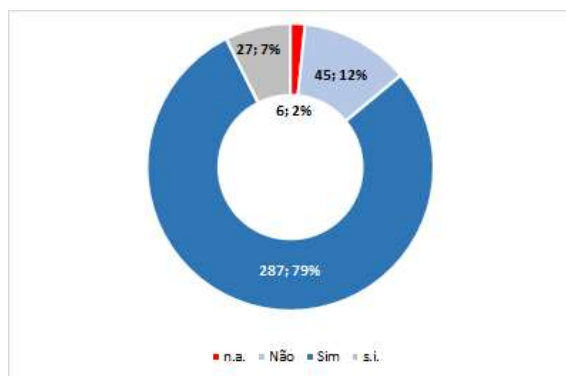
¹⁰ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, com as atualizações posteriores.

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 39 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 45, correspondentes a 12% do número total, aos quais está associada uma comparticipação prevista de 10,7 M€, essa norma não foi cumprida, o que impede a mensuração e avaliação dos resultados obtidos face aos recursos utilizados, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

Figura 17 - Indicadores de eficiência



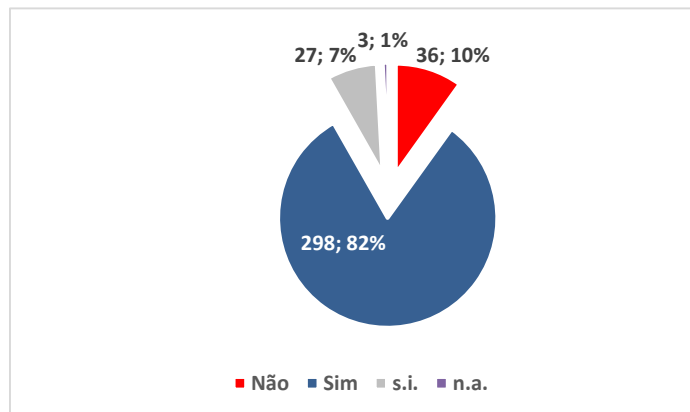
Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

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

Foram identificados 36 documentos contratuais, com uma comparticipação prevista de 25,7 M€, que não incluem informação quanto aos mecanismos de controlo da execução a aplicar pela entidade pública participante, conforme a figura seguinte:

Figura 18 – Previsão de mecanismos de controlo



Fonte: Controlo da IGF

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 apenas uma situação, não estava identificada a data de aprovação pelo órgão executivo, enquanto em quatro casos (1%) não constava a aprovação pelo órgão deliberativo municipal, o que evidencia o incumprimento do n.º 5 do art. 47.º do RJAEI, conforme resulta das figuras seguintes:

Figura 19 – Aprovação pelo órgão executivo

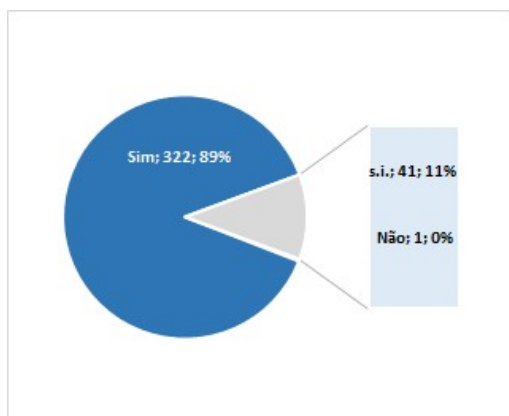
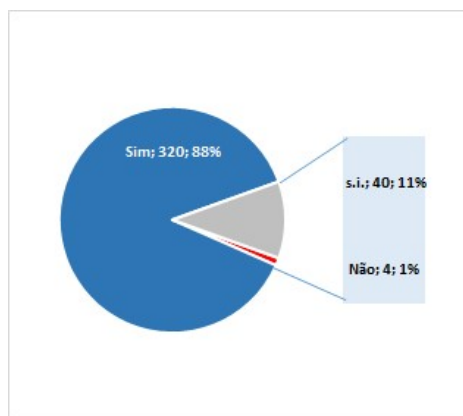


Figura 20 – Aprovação pelo órgão deliberativo



Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

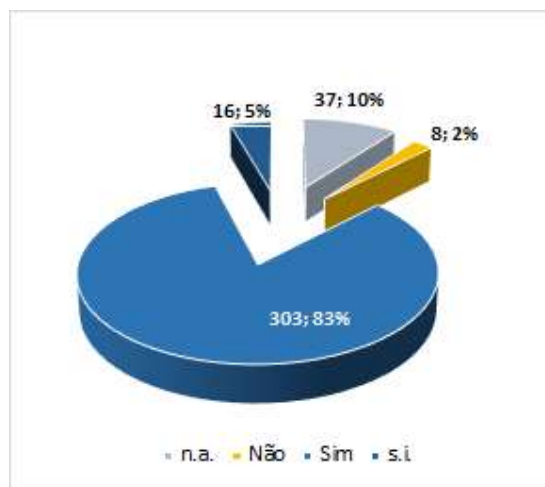
3.2.11. Parecer prévio do fiscal único

Nos termos do n.º 7 do art. 25.º do RJAEL, o parecer prévio do fiscal único é de comunicação obrigatória à IGF – Autoridade de Auditoria.

Dos contratos rececionados na IGF, 303 (83% do total) foram acompanhados do parecer prévio do fiscal único, mas oito (2%) entidades não garantiram o cumprimento desse requisito previsto na al. c) do n.º 6 do art. 25.º do RJAEL.

As associações e as cooperativas não dispõem de fiscal único na composição dos órgãos sociais, pelo que a obrigação de apresentação do inerente parecer não lhes é aplicada (37 contratos, 10%).

Figura 21 – Parecer prévio do fiscal único



Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

A IGF-Autoridade de Auditoria identificou quatro situações¹¹ em que o parecer do fiscal único foi emitido em data posterior à data de assinatura do contrato, em desconformidade com o RJAEL que prevê que o referido parecer seja emitido anteriormente à sua celebração, ou seja, que acompanhe a aprovação da minuta do contrato (al. c) do n.º 6 do art. 25.º).

3.2.12. Envio para o Tribunal de Contas

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 Tribunal de Contas (TdC) desde 01/04/2020, com a entrada em vigor do aditamento da al. h) ao n.º 1

¹¹ CARNES DE VINHAIS - Sociedade de Abate e Transformação de Carne, E.M., S.A., FRATERNA - Centro Comunitário de Solidariedade e Integração Social, C.I.P.R.L., Águas do Interior Norte, E.I.M., S.A. e Empresa Municipal Nordeste Ativo, E.M., S.A.

do art. 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹², por via da aplicação do art. 402.º da Lei do Orçamento do Estado para 2020¹³.

Todavia, no período subsequente, os contratos-programa mantiveram-se sujeitos ao envio para conhecimento do TdC, nos termos do n.º 7 do art. 47.º do RJAEL, sendo de notar que em sete situações as entidades não evidenciaram a referida comunicação.

Figura 22 – Comunicação dos contratos ao TdC

| Comunicação ao TC | Contratos | | Montante | |
|-------------------|------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | N.º | % | Valor (€) | % |
| Sim | 301 | 83% | 746 115 623,66 | 95% |
| Não | 7 | 2% | 8 133 835,33 | 1% |
| s.i. | 56 | 15% | 34 616 416,09 | 4% |
| Total | 364 | 100% | 788 865 875,08 | 100% |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 1

3.2.13. Contabilização da comparticipação financeira

Dos 138 contratos finalizados e com financiamentos atribuídos que constam da plataforma eletrónica, no valor de 151,5 M€, 123 contratos foram objeto de contabilização nas entidades participantes e 124 nas entidades beneficiárias das comparticipações, a que corresponde o reconhecimento contabilístico de, respetivamente, 145 M€ e 90 M€, conforme revela a figura:

Figura 23 – Contabilização das comparticipações

| Comparticipação financeira global | | Outorgantes | Reconhecimento contabilístico dos contratos finalizados | | Contabilização dos pagamentos/recebimentos | |
|-----------------------------------|----------------|-------------------------|---|-------------|--|-----------|
| N.º contratos | Valor (€) | | N.º contratos | Valor (€) | N.º contratos | Valor (€) |
| 138 | 151 555 339,73 | Entidades participantes | 123 | 145 073 554 | 5 | 3 474 572 |
| | | Entidades beneficiárias | 124 | 90 093 439 | 21 | 6 107 610 |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 4

Por outro lado, a contabilização dos pagamentos foi comunicada a esta Autoridade de Auditoria apenas relativamente a cinco contratos, no valor de 3,5 M€ e a informação transmitida sobre os recebimentos dos subsídios por parte das entidades beneficiárias ocorreu em 21 casos, no montante de 6,1 M€, correspondendo, respetivamente, a 2,3% e 4% do valor total dos contratos finalizados.

Estes resultados evidenciam insuficiências no cumprimento dos deveres de comunicação por parte das entidades locais, previstos no art. 54.º do RJAEL e, eventualmente, o incumprimento quer da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 14, aplicável ao relato financeiro das transações sem contraprestação, quer

¹² Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações posteriores.

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

das notas de enquadramento ao plano de contas multidimensional, publicado em anexo à Portaria n.º 189/2016, de 14/07.

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 inclusão 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 e a sua contabilização, 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 5

3.3.3. Da aplicação da matriz de risco ao universo dos 364 contratos-programa celebrados no triénio e comunicados à IGF-Autoridade de Auditoria, foram identificados 83 (22,8%) com risco elevado, aos quais está associada uma comparticipação de 94,2 M€, tendo o maior número de contratos (145) sido classificado com baixo risco, embora este número represente apenas 3,7% da comparticipação financeira total, conforme consta da figura seguinte:

Figura 24 – Contratos-programa por tipo de risco

| Risco | Contratos-programa | | Montante | |
|--------------|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | N.º | % | Valor (€) | % |
| Elevado | 83 | 22,8% | 94 192 260,47 | 11,9% |
| Moderado | 136 | 37,4% | 665 490 110,70 | 84,4% |
| Baixo | 145 | 39,8% | 29 183 503,91 | 3,7% |
| Total | 364 | 100% | 788 865 875,08 | 100% |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 6

3.3.4. A análise da evolução do risco ao longo dos três últimos triénios evidencia a importância relativa do número de contratos-programa classificados com risco elevado entre 2019 e 2023, tendo passado de 55, no triénio 2019-2021, para 83 no último (2021-2023). Esta evolução acompanhou o aumento do número de contratos reportados, sendo que, no total, a percentagem de contratos com risco elevado se manteve relativamente constante, tendo diminuído neste último triénio a percentagem de contratos com risco moderado e aumentado os classificados com baixo risco, conforme a figura seguinte:

Figura 25 – Evolução do risco entre 2019-2023

| Risco | Valores triénio 2019-2021 | | Valores triénio 2020-2022 | | Valores triénio 2021-2023 | |
|--------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
| | N.º | % | N.º | % | N.º | % |
| Elevado | 55 | 24% | 81 | 25% | 83 | 23% |
| Moderado | 147 | 63% | 213 | 66% | 136 | 37% |
| Baixo | 31 | 13% | 29 | 9% | 145 | 40% |
| Total | 233 | 100% | 323 | 100% | 364 | 100% |

Fonte: Controlo da IGF

Anexo 6

Importa salientar que o acesso à página da IGF – Autoridade de Auditoria para reporte dos contratos-programa foi objeto de atualização no ano de 2024, tendo ficado inoperacional no período entre 01/01/2024 e 15/04/2024, situação que condicionou a atualização da informação referente à caracterização dos contratos e adendas e à contabilização das participações atribuídas, bem como à recuperação automática da informação submetida até essa data para efeitos de validação.

No entanto, à semelhança de anos anteriores, a IGF – Autoridade de Auditoria manteve um canal telefónico específico e um e-mail para o esclarecimento de dúvidas e para a apresentação de outras questões julgadas pertinentes pelas entidades utilizadoras da plataforma.

3.3.5. Os 83 contratos-programa classificados com risco elevado foram celebrados com 48 entidades distintas, onde predominam 36 empresas locais, responsáveis pela celebração de 65 contratos (78,3%), com uma participação total associada de 73 M€, conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 26 – Contratos-programa de risco elevado por tipologia de entidade

| Tipologia | Entidades | | Contratos-programa | | | |
|---------------|-----------|-------------|--------------------|-------------|----------------------|-------------|
| | N.º | % | N.º | % | Montante (€) | % |
| Associação | 8 | 16,7% | 8 | 9,6% | 4 736 528,00 | 2,7% |
| Cooperativa | 4 | 8,3% | 10 | 12,0% | 16 438 643,28 | 17,5% |
| Empresa local | 36 | 75,0% | 65 | 78,3% | 73 017 089,19 | 77,5% |
| Total | 48 | 100% | 83 | 100% | 94 192 260,47 | 100% |

Fonte: Controlo da IGF

Anexos 1 e 6

3.3.6. De acordo com os dados reportados a esta Autoridade de Auditoria, pelas entidades outorgantes, desde o triénio de 2019-2021 que a importância relativa dos contratos com risco elevado se manteve praticamente constante.

O aumento do número total de contratos, que passou de 233 (2019/2021) para 364 (2021/2023), teve expressão, sobretudo, ao nível dos contratos de baixo risco, escalão onde se verificou um claro aumento, de 31 para 145 contratos.

3.4. Procedimentos de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

A IGF - Autoridade de Auditoria contempla no seu Plano de Atividades, desde 2020, a realização de ações de controlo aos contratos-programa, com a finalidade de verificar o cumprimento do quadro legal aplicável à elaboração, aprovação e execução destes acordos.

Apesar da representatividade da amostra de contratos analisados ser reduzida face ao total (34 contratos-programa de 364 (9,3%), a que corresponde uma comparticipação de 49,3 M€ e 6,2%), é possível destacar um padrão das áreas críticas, designadamente, ao nível da insuficiente fundamentação dos objetos contratuais, do incorreto cálculo e da contabilização das comparticipações, da inadequada definição dos indicadores de eficácia e eficiência, do incorreto tratamento contabilístico e na inexistência de adequados mecanismos que permitam avaliar a execução da atividade e do controlo dos contratos pelas entidades participantes.

Acresce ainda 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 RJAEL, limitação que evidencia uma reduzida transparência na divulgação da informação financeira obrigatória.

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 364 contratos-programa, relativos ao triénio 2021/2023, que preveem uma comparticipação financeira total de 788,9 M€, suportada por 72 municípios, uma área metropolitana, uma associação de municípios e uma comunidade intermunicipal, enquanto entidades públicas participantes. Verificou-se um decréscimo no montante da comparticipação global, que passou de 348 M€ em 2021 para 241,9 M€ em 2023, a que corresponde uma tendência inversa de aumento do número de contratos no período em referência.

(Vd. Pontos 3.2.1. e 3.2.2.)

C2. Destacam-se os Municípios de Guimarães, Porto, Cantanhede e Lisboa que celebraram 72 contratos com 52 empresas locais, duas associações sem fins lucrativos de direito privado e cinco cooperativas de interesse público, envolvendo uma comparticipação global prevista de 183,3 M€ (23,2% do total).

Globalmente, de entre as entidades beneficiárias, assumem particular relevância as empresas locais (87; 74,4% das entidades envolvidas), com as quais os municípios celebraram 291 contratos, a que está associada uma comparticipação global de 749,9 M€, que representa 95,1% do total.

(Vd. Ponto 3.2.2.)

C3. Os contratos-programa 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 (26%) e aqueles que apresentam um período de vigência anual (71%).

O maior volume de financiamento destina-se a atividades nos domínios do estacionamento, trânsito e mobilidade (38%), bem como os relativos ao ambiente e limpeza pública (27%), contratos que representam globalmente 65% da comparticipação financeira total.

(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:

- a) Identificaram-se oito contratos, com uma comparticipação de 3,1 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) Apesar de o RJAEL 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 (6,3%), para os quais está prevista uma comparticipação de 41 M€, em que essa norma não foi cumprida;
- c) Relativamente a 101 (28%) contratos, com uma comparticipação total de 238,7 M€, não há evidência da justificação para os montantes de subsídios à exploração a atribuir às entidades envolvidas.

(Vd. Pontos 3.2.6. e 3.2.7.)

C5. Concluiu-se pela existência de 39 (11%) contratos, aos quais está associada uma comparticipação de 18,2 M€, que não previam indicadores de eficácia, e de 45 (12%), com comparticipação de 10,7 M€, sem definição de indicadores de eficiência, o que revela o incumprimento do RJAEL e impossibilita a avaliação dos resultados obtidos com a execução dos contratos-programa, correspondendo a situações de risco elevado.

Foram identificados 36 (10%) contratos, com uma comparticipação prevista de 25,7 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 oito contratos-programa (2%) 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.

(Vd. Ponto 3.2.11.)

C7. Dos contratos-programa celebrados, em sete casos (2%) não foram remetidos a esta Autoridade de Auditoria ou submetidos na plataforma eletrónica, as evidências do envio ao TdC.

(Vd. Ponto 3.2.12.)

C8. De um total de 138 contratos finalizados e registados na plataforma, no valor de 151,5 M€, 123 foram objeto de contabilização pelas entidades concedentes dos apoios, por um montante global inferior à comparticipação total acordada (145 M€). A contabilização dos recebimentos pelas entidades beneficiárias encontra-se, por outro lado, evidenciada somente em 21 casos (4% do total dos contratos finalizados).

Estes resultados evidenciam insuficiências no cumprimento dos deveres de comunicação por parte das entidades locais, previstos no art. 54.º do RJAEI e, eventualmente, o incumprimento quer da NCP 14, aplicável ao relato financeiro das transações sem contraprestação, quer das notas de enquadramento ao plano de contas multidimensional, publicado em anexo à Portaria n.º 189/2016, de 14/07.

(Vd. Ponto 3.2.13.)

C9. Com base na informação analisada, procedeu-se à conceção de uma matriz de risco, aplicável ao universo dos 364 contratos celebrados entre 2021 e 2023, que permitiu a identificação de 83 contratos com qualificação de risco elevado, com uma comparticipação financeira global de 94,2 M€.

A percentagem de contratos com risco elevado manteve-se relativamente constante ao longo dos três triénios entre 2019 e 2023, apesar do crescimento do número total de contratos celebrados, os quais evidenciam, em contrapartida, o aumento de contratos de baixo risco, que passaram de 31 para 145 contratos.

(Vd. Ponto 3.3.4.)

C10. A IGF – Autoridade de Auditoria desenvolveu 34 procedimentos de controlo entre 2021 e 2023, mediante a realização de ações específicas dirigidas à análise dos contratos-programa, a que corresponde uma comparticipação de 322,6 M€ (40,9% do total), tendo identificado áreas críticas ao nível da insuficiente fundamentação dos objetos contratuais, do incorreto cálculo e da contabilização das comparticipações, da inadequada definição dos indicadores de eficácia e eficiência, do incorreto tratamento contabilístico e na inexistência de adequados mecanismos que permitam avaliar a execução da atividade e do controlo dos contratos pelas entidades participantes.

(Vd. Pontos 3.1. e 3.4.)

5. PROPOSTAS

5.1. Em face do exposto, e considerando a elevada materialidade envolvida, o número de entidades abrangidas e os riscos decorrentes da celebração e execução de contratos-programa, para as autarquias locais e para as empresas locais, propõe-se o seguinte:

5.1.1. O envio do presente relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para homologação, conforme previsto na alínea b) do n.º 4 do Despacho n.º 6837-B/2024, de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, publicado na 2.ª série do DR, de 19 de junho de 2024.

5.1.2. O encaminhamento subsequente do presente relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, para homologação, conforme previsto na alínea d)

do n.º 2 do Despacho n.º 7194/2024, de Sua Exa. o Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, publicado na 2.ª série do DR, de 2 de julho de 2024.

5.1.3. O envio à Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial e à Direção-Geral das Autarquias Locais, após homologação, atentas as suas competências em matéria de acompanhamento do Setor Empresarial Local.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

| | |
|----------------|---|
| Anexo 1 | Contratos-programa celebrados entre 2021 e 2023 |
| Anexo 2 | Contratos-programa com participação acima da média |
| Anexo 3 | Contratos-programa com participação igual a zero |
| Anexo 4 | Contabilização dos contratos-programa finalizados |
| Anexo 5 | Mapa auxiliar para avaliação do risco |
| Anexo 6 | Risco associado aos contratos-programa celebrados entre 2021 e 2023 |
| Anexo 7 | Ações de controlo aos contratos-programa – 2021 a 2023 |
