AUTORIDADE DE AUDITORIA

Auditoria ao Programa Orçamental Trabalho, Solidariedade e Segurança Social / Entidade Coordenadora (atual Entidade Gestora)

SÍNTESE DE RESULTADOS

A auditoria teve como finalidade apreciar a gestão do Programa Orçamental (PO) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (TSSS), na perspetiva da regularidade, eficiência e eficácia e decorreu junto do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) - ao qual sucedeu a atual Direção-Geral de Coordenação e Planeamento (DGCP) - enquanto Entidade Coordenadora (EC) e incidindo essencialmente no período 2022/2024, atualizado a 2025 sempre que possível. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório, as principais conclusões e recomendações são as seguintes:

1. Principais conclusões

Despesa média anual do PO TSSS de 25.416 M€, no triénio 2022/2024, sem que tenha existido um processo estruturado de planeamento estratégico.

1.1. No triénio 2022/2024, a execução orçamental do PO TSSS ascendeu a 76.247 milhões de euros (M€), equivalente a uma despesa média anual de 25.416 M€. Nesse período, a EC não adotou um modelo estruturado de planeamento estratégico do PO, assente em objetivos, indicadores, metas e recursos. Em 2025, no âmbito do projeto-piloto de orçamentação por programas, foram definidos cinco objetivos estratégicos, 15 objetivos operacionais e 30 indicadores. Porém, seis indicadores não tinham metas aprovadas, apenas 10 das 44 entidades do PO foram associadas a objetivos e subsistiam objetivos dependentes de entidades externas ao programa.

Insuficiências no processo de monitorização e avaliação do desempenho do PO.

1.2. Entre 2022 e 2024, não foi efetuada uma avaliação integrada do desempenho do PO assente na medição dos resultados e impactos das políticas públicas, nem uma análise da execução visando aferir adequadamente o contributo da despesa para os objetivos definidos. Em 2025, apesar da monitorização semestral, persistiram fragilidades nos indicadores e nos mecanismos de controlo e validação, limitando a identificação dos desvios e a adoção atempada de medidas corretivas.

Intervenção limitada no processo de preparação da proposta de orçamento.

1.3. A intervenção da EC na elaboração da proposta de orçamento limitou-se à repartição de menos de 0,15% das receitas de impostos do PO e não abrangeu a afetação de verbas à Segurança Social e à Caixa Geral de Aposentações (CGA), nem a preparação das projeções do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP). Além disso, os procedimentos não asseguraram plenamente o alinhamento com os objetivos aprovados, nem a fiabilidade, consistência e coerência da informação, incluindo os compromissos plurianuais (ascendiam a 100,4 M€ em 31/12/2024).

Execução acima dos limites fixados no QPDP e impacto das transferências para a segurança social e da despesa da CGA.

1.4. Entre 2022 e 2024, a despesa executada excedeu os limites anuais do QPDP em 1.730 M€, 4.174 M€ e 116 M€, respetivamente, evidenciando a insuficiência das dotações iniciais, sobretudo as destinadas à Segurança Social e à CGA. Em 2024, as transferências para a Segurança Social, geridas por entidades fora do PO, representaram 10.867 M€ (42% do total executado), e a despesa remanescente do PO, excluindo as verbas afetas à CGA, correspondeu a 2.074 M€ (6% do total).

1.5. A nível do sistema de controlo interno, destacam-se as seguintes insuficiências:

Fragilidades no sistema de controlo interno quanto aos FD, aos investimentos estruturantes e aos pareceres e obrigações de reporte.

a) A EC permitiu, no reporte de Fundos Disponíveis (FD) pela CGA, a inscrição de compromissos inferiores aos efetivamente registados na respetiva execução orçamental (-532 M€, em 31/12/2025), sem enquadramento normativo;

b) O reporte dos 10 investimentos estruturantes foi efetuado sem a prévia validação da tutela setorial e aqueles não foram objeto de uma análise sistematizada/regular, visando a identificação atempada de constrangimentos e riscos suscetíveis de comprometer a execução dos projetos (num universo de 106 projetos, 24 tinham execução nula e 35 execução inferior a 50%);

c) Não foi assegurada, no âmbito da emissão de pareceres da competência das EC, a demonstração quantitativa da impossibilidade de recurso à gestão flexível no PO, quando aplicável, a verificação do alinhamento com os objetivos aprovados, a observância de normas legais (designadamente dos limites fixados na aquisição de serviços) e a avaliação de riscos orçamentais;

d) Não foram concretizadas diversas obrigações de reporte e de relato, legalmente atribuídas às EC, nomeadamente no que respeita às projeções mensais da despesa, aos relatórios de execução orçamental, às reconciliações bancárias, à informação trimestral sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e ao acompanhamento dos prazos médios de pagamento.

2. Recomendações

Medidas que visam garantir a implementação de um adequado processo de orçamentação e planeamento estratégico e o cumprimento das regras orçamentais e da eficiência da despesa.

À responsável máxima da DGCP:

a) Desenvolver o planeamento estratégico do PO, assegurando objetivos, indicadores e metas consistentes, a afetação de responsabilidades e a delimitação do âmbito do programa;

b) Implementar um sistema integrado de monitorização e avaliação do PO que meça os resultados e impactos das políticas públicas, controle regularmente a execução e os desvios e permita adotar medidas corretivas atempadas;

c) Melhorar a preparação e validação da proposta de orçamento, reforçando a participação no QPDP e a articulação entre as entidades do PO responsáveis;

d) Reforçar a análise e fundamentação dos processos orçamentais submetidos a parecer da EC (atual entidade gestora - EG);

e) Validar os FD nos termos aplicáveis;

f) Reforçar a validação e o acompanhamento dos investimentos do PO; e

g) Assegurar o cumprimento das obrigações de reporte e de relato da EC/EG.

Seguimento: a entidade auditada aceitou as recomendações formuladas e o prazo de execução para a sua implementação.

(Relatório n.º 63/2026, homologado, por S. Ex.ª o Ministro de Estado e das Finanças, em 06/11/2026).