

## **Prestação de contas e alterações aos projetos - ajustamento de calendários e fixação de critérios**

### **Proposta da Coordenação Nacional – redação aprovada**

#### **1. Considerandos**

1.1 Ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2020, de 27 de outubro, foi determinado que a Secretaria-Geral do Ministério da Saúde seria a entidade com competência para realizar despesas e celebrar contratos em nome do Programa.

1.2 A Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/2021, de 30 de dezembro de 2021, constata no Preâmbulo que se verifica “*que os requisitos necessários à gestão das verbas, nomeadamente as do PRR, implicam recursos não disponíveis*” na Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e comete a execução financeira do Programa, até agora a cargo dessa Secretaria-Geral, à Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I. P.), sem prejuízo da continuação da participação da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento da execução física dos projetos. Esta RCM produz efeitos desde 16 de dezembro de 2021.

1.3 A necessidade de assegurar esta transição e a complexidade do processo de alterações aos projetos, aberto ao abrigo do n.º 2 da Cláusula 3ª dos protocolos de financiamento, determinou a impossibilidade de abrir o formulário de prestação de contas na plataforma de candidaturas no mês de dezembro de 2021, como previsto, sendo necessário ajustar as datas do calendário incluído no plano de transferência de verbas que constitui o [anexo 1](#) aos protocolos de financiamento, aprovado pela Entidade Responsável na sua 25ª reunião, em 10 de setembro de 2021.

1.4 Para tornar mais transparente o processo de aprovação dos pedidos de alteração aos projetos, é conveniente que a Entidade Responsável fixe as matérias suscetíveis de alteração e os critérios de apreciação, de forma que das alterações não resulte a descaracterização dos projetos aprovados nem qualquer aumento dos respetivos orçamentos totais.

1.5 Tendo em conta o contexto de grande incerteza gerado pela pandemia e a natureza do Programa Bairros Saudáveis, é muito relevante manter a possibilidade de serem pedidas alterações aos projetos, permitindo às entidades promotoras otimizar a gestão das atividades e dos orçamentos dos seus projetos. Mas não é viável admitir pedidos de alteração a todo o tempo. Considera-se assim necessário restringir temporalmente a possibilidade, aberta pela Cláusula 5ª dos protocolos de financiamento, de solicitar alterações aos projetos, que deve ser compatibilizada com o calendário de prestação de contas e consequente faseamento das sucessivas tranches de financiamento.

#### **2. Questões em análise**

Foi solicitado ao jurista Ricardo Lopes uma informação jurídica, que se anexa a esta proposta, sobre as seguintes questões a submeter à apreciação da Entidade Responsável:

**2.1 Alteração das datas previstas no anexo 1 aos protocolos de financiamento para apresentação do 1.º relatório de prestação de contas pelas entidades promotoras dos projetos aprovados e para validação destes relatórios nos termos do Regulamento;**

**2.2 Estabelecimento do calendário de submissão de novas alterações aos projetos, ao abrigo da Cláusula 5ª do protocolo de financiamento;**

**2.3 Definição do que pode ou não pode ser alterado em cada processo de alteração aos projetos;**

**2.4 Fixação dos critérios de apreciação dos pedidos de alteração às rubricas orçamentais dos projetos submetidos pelas entidades promotoras;**

**2.5 Estabelecimento de uma interpretação restritiva da Cláusula 5ª do protocolo de financiamento, em coerência com a questão 2.2.**

### **3. Proposta de decisão**

Em face do exposto e ao abrigo dos artigos 38.º, nº1 e 42º do Regulamento, proponho à Entidade Responsável que delibere:

**a) Aprovar a alteração das datas previstas no Plano de Transferência de Verbas**, constante do Anexo 1 aos protocolos de financiamento, para apresentação e para validação do 1º relatório de prestação de contas, nos seguintes termos:

- **1º relatório de prestação de contas** a apresentar pelos projetos superiores a 5.000€ – **7 de fevereiro de 2022**, em vez de 15 janeiro 2022;

- **Validação da 1ª prestação de contas dos projetos superiores a 5.000€ – fevereiro/março de 2022**, em vez de janeiro/fevereiro 2022;

- **Relatório preliminar de execução final** dos projetos até 5.000€ - **31 de agosto de 2022** em vez de 31 de julho de 2022.

**b) Autorizar a equipa de coordenação nacional a estabelecer o calendário de novas alterações** aos projetos, ao abrigo da Cláusula 5.ª do protocolo de financiamento, de modo que os pedidos de alterações sejam:

- Submetidos, através de formulário próprio na plataforma de candidaturas, durante um período **posterior à validação** dos relatórios de cada prestação de contas, com exceção do relatório de fecho de contas;

- Validados pelo Primeiro Outorgante do protocolo de financiamento **antes da disponibilização do formulário para a prestação de contas seguinte**.

**c) Definir que, no 2º processo de alteração** aos projetos, a abrir após o fecho e validação da 1ª prestação de contas, **se possa alterar:**

- **Nas atividades: a descrição da atividade**, mas não os objetivos específicos a que ela responde nem os eixos de intervenção onde se insere; **as fases de realização**, desde que não seja ultrapassada a data de 31 de agosto de 2022;

- **No orçamento: o montante total das rubricas orçamentais**, desde que não haja alteração ao montante total do financiamento aprovado<sup>1</sup>, nem seja ultrapassada a dotação disponível dessa rubrica validada no 1º relatório de prestação de contas.

**d)** Determinar que **não podem ser alterados, sob pena de alteração substancial** dos objetivos de um projeto aprovado, os seguintes itens da candidatura: designação do projeto, território(s) de intervenção, eixo(s) de intervenção, objetivos, geral e específicos, do projeto e montante total do financiamento aprovado.

**e)** Estabelecer que serão considerados **simples ajustamentos ao orçamento**, não carecendo de justificação:

- A soma dos desvios das rubricas “*recursos humanos*” e “*aquisição de serviços*” que seja inferior a 10% do montante total do financiamento aprovado;
- Os desvios em cada uma das restantes rubricas que sejam inferiores a 10% do do montante total do financiamento aprovado.

**f)** Estabelecer que, em cada processo de alteração, os pedidos de alterações às rubricas orçamentais referidas na alínea e), que correspondam a **desvios iguais ou superiores a 10% do montante total do financiamento aprovado, tenham sempre de ser devidamente justificados** e submetidos a validação caso a caso.

**g)** Estabelecer que, sempre que num processo de alteração os **desvios acumulados das rubricas referidas na alínea e) ultrapassem 10% do montante total do financiamento aprovado**, seja também necessária justificação e validação caso a caso.

**h)** Aprovar uma interpretação restritiva da Cláusula 5ª do protocolo de financiamento, restringindo temporalmente a flexibilidade aberta por essa disposição aos períodos definidos no calendário dos processos de alterações proposto na alínea b) e **excluindo quaisquer outros pedidos de alteração das atividades ou das rubricas orçamentais fora desse calendário**.

Anexo: Informação jurídica sobre as questões em análise

Lisboa, 11 de janeiro de 2022

A Coordenadora Nacional



Helena Roseta

---

<sup>1</sup> Considera-se “montante total do financiamento aprovado” o montante total do orçamento de cada projeto que consta da lista final de classificação e do nº 1 da Cláusula 2ª dos protocolos de financiamento.

## Anexo

### Informação jurídica sobre as questões em análise

#### **1. Alteração das datas relativas à apresentação do 1.º relatório de prestação de contas<sup>2</sup> pelas entidades promotoras dos projetos aprovados e à validação da 1.ª prestação de contas pela Equipa de Coordenação Nacional (ECN), com a colaboração e apoio das Equipas de Coordenação Regional (ECR)<sup>3</sup>.**

No Anexo 4 à Ata da 25ª Reunião da Entidade Responsável (ER), ocorrida em 10 de setembro de 2021, consta o plano de transferência de verbas aprovado (Anexo 1 aos protocolos de financiamento), o qual fixava o dia 15 de janeiro de 2022 como o último dia para as entidades promotoras dos projetos aprovados apresentarem o 1.º relatório de prestação de contas, enquanto a validação da 1.ª prestação de contas, por parte da ECN, com a colaboração e apoio das ECR, deveria efetivar-se entre janeiro/fevereiro de 2022.

Atendendo, contudo, à Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/2021, de 30 de dezembro, que alterou o Programa Bairros Saudáveis, atribuindo a execução financeira do Programa – até então a cargo da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde – à Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS, I.P.), sucedendo esta última na posição jurídica da primeira, para todos os efeitos legais e contratuais, afigura-se curial fixar um prazo mais alargado relativamente à apresentação do 1.º relatório de prestação de contas pelas entidades promotoras dos projetos aprovados – em vez de 15 de janeiro de 2022, **7 de fevereiro de 2022** – e, outrossim, quanto à validação da 1.ª prestação de contas pela ECN, com a colaboração e apoio das ECR – em vez de janeiro/fevereiro de 2022, **fevereiro/março de 2022**.

#### **2. Estabelecimento do calendário de novas alterações aos projetos, ao abrigo da Cláusula 5ª do protocolo de financiamento<sup>4</sup>.**

No Despacho de 16 de dezembro de 2021, da Secretária-Geral do Ministério da Saúde, sobre informação e proposta da Coordenadora Nacional do Programa, vem enunciado o procedimento seguido no que tange às eventuais alterações aos projetos propostas pelas entidades promotoras:

- *“Todas as entidades promotoras foram convidadas a inserir os seus pedidos de alteração no formulário disponibilizado para o efeito na Plataforma de Candidaturas no dia 7 de outubro. O prazo de submissão de alterações foi aplicado a cada projeto em função da data de notificação do protocolo assinado e o processo de submissão de pedidos de alteração terminou no dia 24 de novembro, às 18:00;*
- *As alterações permitidas na fase de arranque dos projetos foram apenas duas, conforme exposto na Ata da 26ª Reunião da Entidade Responsável:*
  - *Recalendarização das atividades;*

---

<sup>2</sup> No qual deverão constar as atividades, as receitas e as despesas realizadas no decurso da Fase I – até dezembro de 2021 – dos projetos aprovados.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 31.º, n.º 3, alínea c) do Regulamento do Programa Bairros Saudáveis.

<sup>4</sup> A minuta dos protocolos de financiamento corresponde ao Anexo 3 à Ata da 25ª Reunião da ER.

- *Alteração nos montantes das rubricas do orçamento, desde que não seja alterado o seu valor total”.*

Assim, de modo a uniformizar o calendário de novas alterações aos projetos, ao abrigo da Cláusula 5ª do protocolo de financiamento, perfilha-se que **as eventuais alterações sejam sempre feitas através da Plataforma de Candidaturas, em formulário próprio, a disponibilizar após a validação de cada relatório de prestação de contas<sup>5 6</sup> e do relatório preliminar de execução final** (nos termos do artigo 30.º, n.º 3 do Regulamento do PBS)<sup>7</sup>.

### **3. Definição do que pode ou não pode ser alterado em cada processo de alteração aos projetos**

Atendendo à possibilidade, prevista na Cláusula 5ª do protocolo de financiamento, de realização de alterações aos projetos aprovados, **torna-se necessário definir o que pode ou não pode ser alterado após a validação** – por parte da Equipa de Coordenação Nacional, com a colaboração e apoio das Equipas de Coordenação Regional – **de cada relatório de prestação de contas e do relatório preliminar de execução final.**

A mencionada Cláusula 5ª do protocolo de financiamento estabelece que, *“mediante autorização do Primeiro Outorgante<sup>8</sup>, e sem prejuízo do número 2 da Cláusula 3ª, poderão ser realizadas alterações aos projetos ou atividades previstas na candidatura, desde que das mesmas não resulte uma alteração substancial dos objetivos do projeto aprovado, nem seja ultrapassado o montante total de financiamento aprovado”*. Deste modo:

a) Um projeto aprovado alterará substancialmente os seus objetivos:

- Se mudar a designação do projeto;
- Se mudar o(s) território(s) de intervenção do projeto;
- Se mudar o(s) eixo(s) de intervenção do projeto<sup>9</sup>;
- Se alterar os objetivos, geral e específicos, do projeto<sup>10</sup>;
- Se alterar o montante total do orçamento financiado pelo Programa.

b) Na fase de arranque dos projetos – já concluída –, as entidades promotoras só puderam alterar, quanto às atividades, a data de realização das mesmas, e, quanto ao orçamento, o montante das rubricas, na condição de, respetivamente, não haver atividades depois de 31 de agosto de 2022 e não haver alteração ao montante total do orçamento aprovado para cada projeto.

---

<sup>5</sup> As entidades promotoras deverão apresentar dois relatórios de prestação de contas após o término, respetivamente, das Fases I e II do projeto, e um relatório preliminar de execução final, com o termo da Fase III (cfr. artigo 31.º, n.º 1 do Regulamento do PBS).

<sup>6</sup> A obrigatoriedade de apresentação de relatórios de progresso, por parte das entidades promotoras, é dispensada quando os projetos aprovados configurem a tipologia de “ações ou intervenções pontuais”, cujo montante final não ultrapasse os € 5 000 (cfr. artigo 31.º, n.º 2 do Regulamento do PBS).

<sup>7</sup> O relatório de fecho de contas, que conclui o projeto, não permite, por maioria de razão, quaisquer alterações.

<sup>8</sup> Presentemente, a ACSS, I.P.

<sup>9</sup> Artigo 10.º do Regulamento do PBS.

<sup>10</sup> Artigos 2.º e 3.º do Regulamento do PBS.

c) No entanto, **na 2ª alteração aos projetos** – a abrir após o fecho e validação da 1ª prestação de contas – afigura-se ser passível de alterar:

- Nas atividades, **a descrição da atividade e as suas fases de realização**, mas não os objetivos específicos a que ela subjaz nem os eixos de intervenção onde se insere;
- No orçamento, **o montante total de cada rubrica orçamental**, desde que não haja alteração ao montante total do orçamento aprovado, nem seja ultrapassada a dotação disponível dessa rubrica validada no 1º relatório de prestação de contas.

d) Por seu turno, a proposta para **a 3ª alteração aos projetos**, por parte das entidades promotoras, dependerá do balanço que a Equipa de Coordenação Nacional fizer dos resultados da 1ª e 2ª prestações de contas e de eventuais medidas corretivas que sejam necessárias, nos termos do artigo 31.º, n.º 3, alíneas *b)* e *c)* do Regulamento do Programa Bairros Saudáveis.

#### **4. Fixação dos critérios de apreciação das alterações às rubricas orçamentais propostas pelas entidades promotoras aos projetos aprovados**

Atendemos ao que foi fixado no [Despacho de 16 de dezembro de 2021](#), da Secretária-Geral do Ministério da Saúde, sobre informação e proposta da Coordenadora Nacional do Programa, em razão do Regulamento do PBS ser omissivo relativamente a esta matéria.

No número 1.3 da referida informação, consigna-se que, *“no Capítulo V do Código dos Contratos Públicos, em matéria de modificações objetivas do contrato, nomeadamente na alínea c) do n.º 3 do artigo 313.º, exclui-se dos limites a tais modificações as de montante inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15% do preço contratual inicial”*.

Assim, face ao exposto no número 1.3 da informação, propugnou-se, por analogia<sup>11</sup>, o seguinte critério:

- **São sempre considerados simples ajustamentos ao orçamento** – não carecendo de justificação – **os desvios que, na soma das rubricas “recursos humanos” e “aquisição de serviços”, sejam inferiores a 10% do orçamento aprovado;**
- **São sempre considerados simples ajustamentos ao orçamento** – não carecendo de justificação – **os desvios em cada uma das restantes rubricas, desde que sejam inferiores a 10% do orçamento aprovado.**

Por maioria de razão, as alterações propostas pelas entidades promotoras aos projetos que correspondam a **desvios iguais ou superiores a 10% do orçamento aprovado têm sempre de ser devidamente justificadas e serão validadas caso a caso**, em função da justificação apresentada pela entidade promotora em causa.

Propugna-se, pois, a aplicabilidade deste critério nas alterações aos projetos aprovados, após o fecho e validação, respetivamente, dos dois relatórios de prestação de contas apresentados e do relatório preliminar de execução final. Deste modo, tendo em conta o preceituado no artigo

---

<sup>11</sup> O artigo 42.º do Regulamento do PBS, com a epígrafe *«integração de lacunas»*, estabelece que a analogia é o meio preferencial para a integração de eventuais lacunas do Regulamento, uma vez que determina que apenas *“os casos omissos que não possam ser supridos por analogia são resolvidos pela Entidade Responsável, mediante proposta da equipa de coordenação nacional”*.

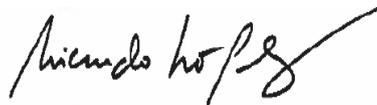
30.º, n.º 3 do Regulamento do PBS – «*as restantes tranches são disponibilizadas após a verificação de boa execução, através da apreciação dos relatórios a que se refere o artigo seguinte*», – **as entidades promotoras podem propor alterações às rubricas orçamentais dos projetos desde que as mesmas não alterem o montante total do orçamento aprovado nem ultrapassem a dotação disponível para cada rubrica validada nos 1.º e 2.º relatórios de prestação de contas e no relatório preliminar de execução final.**

#### **5. Necessidade de interpretação restritiva da Cláusula 5ª do protocolo de financiamento**

A flexibilidade aberta por essa disposição – de as entidades promotoras proporem alterações aos projetos apresentados – restringe-se ao calendário fixado para o pagamento faseado do montante total atribuído a cada projeto aprovado, após a validação de cada relatório de prestação de contas e do relatório preliminar de execução final. Assim, não devem ser permitidos quaisquer novos pedidos de alteração das atividades ou das rubricas orçamentais, ao abrigo da cláusula em apreço, fora do calendário que seja definido para os processos de alteração aos projetos.

Lisboa, 07 de janeiro de 2022

O Técnico Superior Jurista



Ricardo Lopes