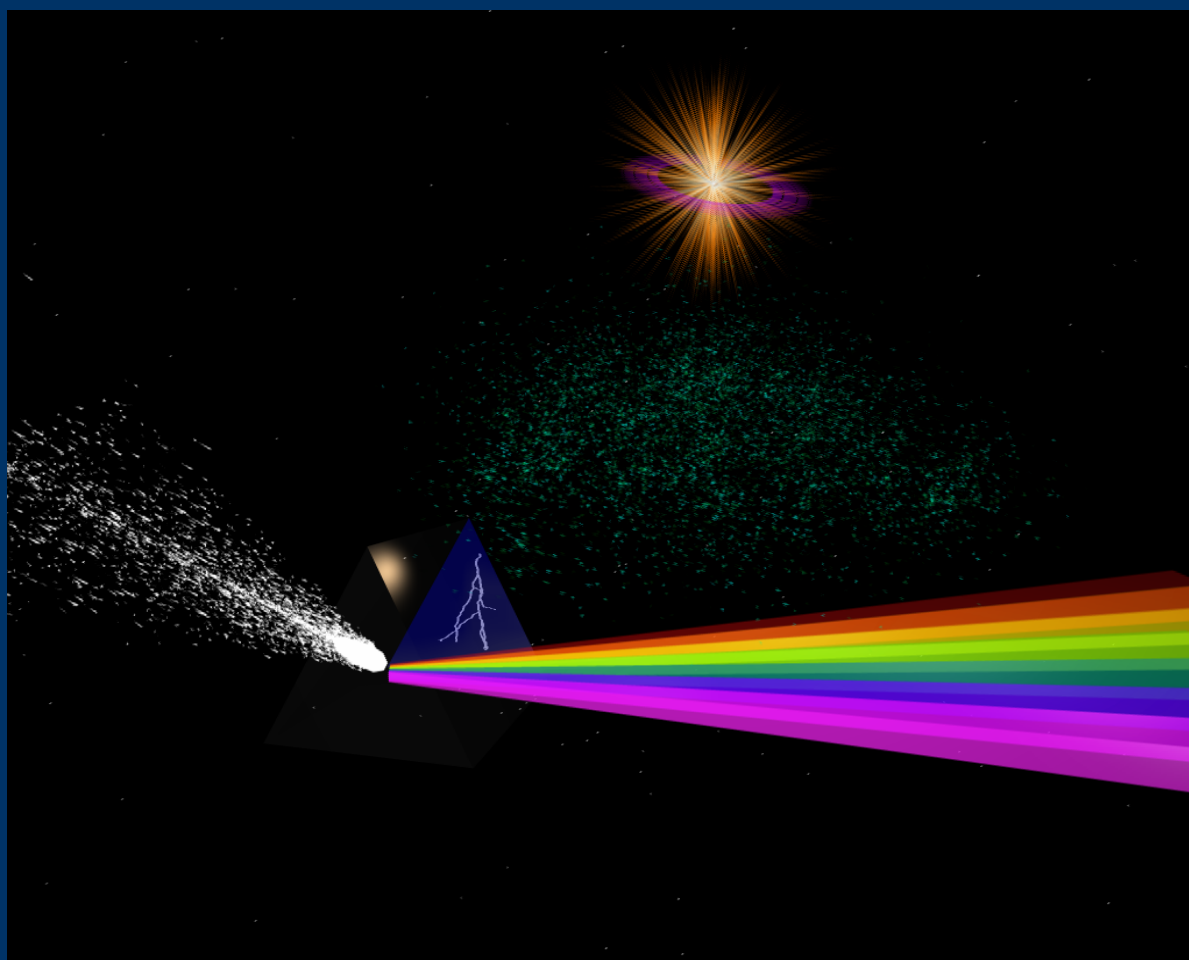




**Tribunal de Contas**

**Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III**



**Junho de 2003**



PROCESSO N.º 46/02 – AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 27/2003-2ª Secção**

**Análise dos mecanismos de suporte e  
sistemas de contabilização dos fluxos  
financeiros comunitários, no âmbito do  
PO Ambiente do QCA III**





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE QUADROS.....</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS.....</b>	<b>5</b>
<b>SIGLAS UTILIZADAS .....</b>	<b>7</b>
<b>FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....</b>	<b>9</b>
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>11</b>
1.1 – CONCLUSÕES.....	11
1.2 – RECOMENDAÇÕES .....	15
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>17</b>
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA .....	17
2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i> .....	17
2.1.2 – <i>Objectivo Estratégico</i> .....	18
2.1.3 – <i>Objectivos Operacionais</i> .....	18
2.2 – METODOLOGIA, TÉCNICAS DE CONTROLO E PROCEDIMENTOS.....	19
2.2.1 – <i>Metodologia e Técnicas de Controlo</i> .....	19
2.2.3 – <i>Procedimentos</i> .....	19
2.3 – CONDICIONANTES .....	20
2.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	20
2.5 – INDICADORES DE EXPRESSÃO DA AMOSTRA .....	21
2.6 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	22
2.7. AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	22
<b>3 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO POA .....</b>	<b>25</b>
3.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO EXTERNA .....	25
3.2 – CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNA .....	26
3.2.1 – <i>Eixo Prioritário 1 – Gestão Sustentável dos Recursos Naturais</i> .....	27
3.2.2 – <i>Eixo Prioritário 2 – Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais</i> .....	28
3.2.3 – <i>Eixo Prioritário 3 – Assistência Técnica</i> .....	29
<b>4 – EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO DO POA.....</b>	<b>31</b>
<b>5 – ESTRUTURA DO POA .....</b>	<b>33</b>
<b>6 – SISTEMA DE CONTROLO INSTITUÍDO.....</b>	<b>35</b>
6.1 – CONTROLO NO POA .....	36
<b>7 – ANÁLISE DAS VERBAS PROVENIENTES DA CE PARA O POA.....</b>	<b>39</b>
7.1 – CIRCUITO FINANCEIRO – VERTENTE EXTERNA .....	42
7.2 – APLICAÇÕES FINANCEIRAS.....	43
<b>8 – ANÁLISE DAS ORDENS DE PAGAMENTO EFECTUADAS NO ÂMBITO DO POA.....</b>	<b>45</b>
8.1 – CIRCUITO FINANCEIRO – VERTENTE INTERNA .....	47
<b>9 – SUPORTES INFORMÁTICOS DO POA .....</b>	<b>49</b>

<b>10– ORÇAMENTAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS PROJECTOS CO-FINANCIADOS NO ÂMBITO DO POA .....</b>	<b>51</b>
<b>11– CONCRETIZAÇÃO DO CIRCUITO FINANCEIRO NA AMOSTRA.....</b>	<b>55</b>
11.1 – PROJECTO N.º 1100001 – PLANOS DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS. BENEFICIÁRIO - INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (ICN).....	55
11.2 – PROJECTO N.º 1200010 – RECONSTRUÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS DO APROVEITAMENTO HIDRÁULICO DO BAIXO MONDEGO. BENEFICIÁRIO – INSTITUTO DA ÁGUA (INAG).....	57
11.3 – PROJECTO N.º 1200017 – “REABILITAÇÃO E PROLONGAMENTO DOS MUROS NOS CANAIS DA CIDADE DE AVEIRO – 2ª FASE”. BENEFICIÁRIO – CÂMARA MUNICIPAL DE AVEIRO (CMA).....	59
11.4 – PROJECTO N.º 3100001 – “GESTÃO, ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E PROMOÇÃO – 2001”. BENEFICIÁRIO – GESTORA DO POA .....	61
11.5 – PROJECTO N.º 2100007 – INTERVENÇÃO POLIS EM MATOSINHOS – VALORIZAÇÃO DA QUALIDADE AMBIENTAL DA CIDADE. BENEFICIÁRIO – POLISMATOSINHOS, SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA POLIS EM MATOSINHOS, SA .....	64
<b>12 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>67</b>
<b>13 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>69</b>
ENQUADRAMENTO NORMATIVO BASE .....	69
<b>ANEXO II.....</b>	<b>71</b>
NOTA DE EMOLUMENTOS .....	71
<b>ANEXO III .....</b>	<b>73</b>
RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS.....	73



## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Investimentos programados e respectivas origens.....	18
Quadro 2 – Amostra seleccionada.....	22
Quadro 3 – Montante FEDER prog. no eixo 3.....	25
Quadro 4 – Distribuição do investimento/FEDER programado no POA.....	26
Quadro 5 – Distribuição do investimento/FEDER aprovado e da despesa/FEDER executado .....	31
Quadro 6 – Acções de controlo – POA .....	36
Quadro 7 – Pagamentos por conta.....	41
Quadro 8 – Pagamentos intermédios.....	41
Quadro 9 – Transferências da DGDR para o POA.....	43
Quadro 10 – Aplicações financeiras.....	44
Quadro 11 – Distribuição anual do FEDER pago .....	45
Quadro 12 – Execução por Beneficiário .....	46
Quadro 13 – Cativos, descativos e receita de Estado (2001 – Beneficiários – POA) .....	53
Quadro 14 – Plano de investimento aprovado para o projecto n.º 1100001.....	55
Quadro 15 – Contabilização do projecto n.º 1100001 e pagamentos realizados, em 2001 .....	56
Quadro 16 – Plano de investimento aprovado para o projecto n.º 1200010.....	57
Quadro 17 – Contabilização do projecto n.º 1200010 e pagamentos realizados, em 2001 .....	58
Quadro 18 – Contabilização do projecto PIDDAC - Aproveitamento Hidráulico do Mondego, em 2001 .....	59
Quadro 19 – Plano de investimento aprovado para o projecto n.º 1200017.....	60
Quadro 20 – Contabilização do projecto n.º 1200017 e pagamentos realizados, em 2001 .....	60
Quadro 21 – Orçamento aprovado em PIDDAC.....	61
Quadro 22 - Repartição do investimento total por rubrica de despesa.....	63
Quadro 23 - Repartição do investimento total por rubrica de despesa.....	63
Quadro 24 – Plano de Investimento .....	64
Quadro 25 – Contabilização do projecto n.º 2100007 e pagamentos realizados, em 2001 .....	66

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Montante FEDER prog. no eixo 3.....	25
Gráfico 2 – Dist. do inv./FEDER prog. no POA.....	26
Gráfico 3 – Distribuição do Investimento programado no eixo 1 (FEDER).....	27
Gráfico 4 – Distribuição do Investimento Programado no eixo 2 (FEDER).....	28
Gráfico 5 – Distribuição anual do FEDER pago .....	45





## SIGLAS UTILIZADAS

<b>Sigla</b>	<b>Denominação</b>
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>DGDR</b>	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>DGT</b>	Direcção-Geral do Tesouro
<b>DPP</b>	Departamento de Prospectiva e Planeamento
<b>DSESI</b>	Direcção de Serviços Equipamentos Sociais e Infraestruturas
<b>EDIA</b>	Empresa de Desenvolvimento da Infraestrutura do Alqueva
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEOGA-O</b>	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>GAT</b>	Gabinete de Apoio Técnico
<b>IC</b>	Iniciativa Comunitária
<b>ICN</b>	Instituto da Conservação da Natureza
<b>IDEA</b>	Interactive Data Extraction and Analysis
<b>IFOP</b>	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
<b>IGCP</b>	Instituto de Gestão de Crédito Público
<b>IGF</b>	Inspecção-Geral de Finanças
<b>IGFSE</b>	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
<b>INAG</b>	Instituto da Água
<b>MAOT</b>	Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>PNDES</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
<b>PO</b>	Programa Operacional
<b>POA</b>	Programa Operacional do Ambiente
<b>QCA II</b>	Quadro Comunitário de Apoio II
<b>QCA III</b>	Quadro Comunitário de Apoio III
<b>SFC</b>	Structural Funds Common Database
<b>SIFEC</b>	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
<b>SNC</b>	Sistema Nacional de Controlo
<b>UG</b>	Unidade de Gestão
<b>UP</b>	Unidade de Pagamento







## Tribunal de Contas

### FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

<b>EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA</b> <b>“ANÁLISE DOS MECANISMOS DE SUPORTE E SISTEMAS DE CONTABILIZAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS COMUNITÁRIOS, NO ÂMBITO DA CGE E/OU OUTROS ORGANISMOS – POA / QCA III”</b>		
	<b>TÉCNICOS</b>	<b>QUALIFICAÇÃO</b>
<b>Auditor Coordenador</b>	Abílio Matos	Lic. Economia
<b>Auditor Chefe</b>	João Caracol Miguel	Lic. Finanças
<b>Técnicos</b>	Ana Cristina Cabo Júlio de Matos	Lic. Organização e Gestão de Empresas Lic. Informática de Gestão
<b>Apoio Jurídico</b>	Júlio Ferreira	Lic. em Direito
<b>Apoio Administrativo e Informático</b>	Kátia Lorena Manuel Nobre	





## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal para os anos de 2002 e 2003, realizou-se a presente auditoria orientada para a *análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários e seu reflexo na Conta Geral do Estado*, no âmbito da qual se procedeu à análise dos sistemas de contabilização dos fluxos financeiros FEDER relativos ao POA do QCA III e à identificação dos respectivos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

1. O POA insere-se no eixo 3 do QCA III – *Afirmar o Valor do Território e da Posição Geo-económica do País* e tem como objectivo genérico cooperar no desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano, a conservação, a valorização e protecção do património natural, a sustentabilidade ambiental das actividades económicas e a sensibilização da população para os aspectos ambientais. Para o POA encontra-se programado um investimento total de 456 017 mil euros a que corresponderá um co-financiamento de 332 656 mil euros o que representa, aproximadamente, 19% do FEDER previsto para o eixo 3 (**cf. ponto 3.1**).
2. De forma atingir os objectivos traçados, a estrutura desenhada para o POA é constituída por três eixos prioritários e respectivas medidas, que têm subjacente o carácter dos investimentos, a saber:
  - **Gestão Sustentável dos Recursos Naturais**, orientado para a gestão sustentável dos recursos naturais e constituído pelas medidas 1.1. – *Conservação e Valorização do Património Natural*, 1.2. – *Valorização e Protecção dos Recursos Naturais* e 1.3. – *Informação, Sensibilização e Gestão Ambientais*;
  - **Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais**, relacionado com a integração do ambiente nas actividades económicas e sociais, numa lógica de transversalidade do ambiente, e constituído pelas medidas 2.1. – *Melhoria do Ambiente Urbano* e 2.2. – *Apoio à Sustentabilidade Ambiental das Actividades Económicas*;
  - **Assistência Técnica**, em que o objectivo é contribuir para que a estrutura de gestão do PO detenha os meios necessários à sua promoção, funcionamento, avaliação e controlo e que é constituído por uma só medida, a 3.1. – *Assistência Técnica* (**cf. ponto 3.2**).
3. No âmbito do POA estavam comprometidas, através da aprovação de 126 projectos, verbas no montante de cerca de 216 745 mil euros, o que correspondia a uma taxa de aprovação de 47,5%. No entanto, face à despesa executada, de cerca de 104 925 mil euros, a taxa de realização era apenas de 23% (**cf. ponto 4**).
4. Na Estrutura de Apoio Técnico definida para o POA, tanto o controlo de 1º nível como a gestão e o acompanhamento do eixo 3 – *Assistência Técnica*, dependiam de uma mesma responsável; porém, o controlo deste eixo será assegurado por equipa externa ao PO (**cf. ponto 6.1**).
5. Relativamente ao controlo de 1º nível, apesar de já terem sido elaborados os relatórios, verificou-se que as acções ocorridas não se encontravam finalizadas, dado que aqueles ainda não incorporavam o contraditório dos executores e da gestão do POA. Face aos documentos

disponibilizados, não se observaram evidências de que tivesse sido efectuado o confronto da contabilização registada no promotor com a considerada no âmbito do POA.

No que se relaciona com o controlo de 2º nível, foi indicada a existência de projectos controlados; no entanto, os relatórios ainda não estavam terminados.

Quanto ao controlo de **alto nível**, constatou-se a ocorrência de uma acção de carácter horizontal, realizada nos termos do art. 5º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, que se consubstanciou na análise da informação relativa às pistas de controlo do sistema de gestão e controlo implementado no POA. Uma vez que esta acção tinha decorrido no 2º trimestre do ano de 2001, data em que não se encontravam definidos e estabilizados todos os procedimentos, foi efectuada uma actualização no último trimestre do mesmo ano, com o objectivo da validação dos procedimentos nela descritos. No âmbito dos trabalhos desenvolvidos, entre outros aspectos, a IGF apontava como um dos pontos fracos do POA a ausência de controlos de 1º nível (**cf. ponto 6.1**).

6. A DGDR exerce, no âmbito do QCA III, responsabilidades quer de gestão nacional quer de autoridade de pagamento para o FEDER. Os pagamentos da CE podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios e de saldo.

O montante total recepcionado da CE e destinado ao POA ascendia, aproximadamente, a 97 960,53 mil euros, dos quais 23 285,92 mil euros eram relativos ao adiantamento e o remanescente, 74 674,61 mil euros, correspondiam a pedidos de pagamento intermédios.

No que se relaciona com os pagamentos intermédios, é da responsabilidade da Gestora do POA comunicar à DGDR a despesa validada, através de uma declaração que deve, anexar uma listagem, por eixo e por medida, dos vários projectos que contribuíram para a despesa declarada, bem como, um mapa financeiro onde se sistematize toda a informação. Relativamente às declarações emitidas no âmbito do POA, não foram efectuadas, por parte da DGDR, quaisquer observações.

O processo de certificação das despesas e de realização dos pedidos de pagamento à CE, assim como dos recebimentos, assenta, entre outros aspectos, no registo, na DGDR, de toda a informação nos sistemas informáticos SIFEC e SFC. Nesta conformidade, apurou-se que os registos em ambos os sistemas estavam actualizados (**cf. ponto 7**).

7. A DGDR já tinha transferido para a Gestora do PO cerca de 83 933 mil euros, existindo, face aos pagamentos efectuados pela CE, de 97 960, 53 mil euros, um saldo de 14 027,63 mil euros (**cf. ponto 7.1**).
8. A Gestora do POA, de forma a garantir a rentabilização do fluxo FEDER, efectuou aplicações financeiras, as quais originaram cerca de 106 74 mil euros (21 399 contos) de juros líquidos (**cf. ponto 7.2**).
9. Os pagamentos emitidos pela Gestora ascendiam aproximadamente a 50 612 mil euros (**cf. ponto 8**).
10. As entidades intervenientes no circuito financeiro do FEDER, no âmbito do POA, são a CE, a DGT, a DGDR, a Gestora do PO e os respectivos beneficiários (**cf. pontos 7.1 e 8.1**).



## Tribunal de Contas

---

11. A Gestora do POA adoptou o SIFEC como ferramenta de gestão e acompanhamento do PO. Na realidade, desde Novembro de 2002, não tinha acesso ao sistema por motivo técnico na ligação. A despesa registada em SIFEC, em 30 de Dezembro de 2002, representava apenas cerca de 4% face à despesa certificada à CE.

Entretanto, como solução de contingência foi adoptado um sistema de folhas de cálculo que se demonstrou pouco adequado à gestão e acompanhamento do PO. Para além da não integração de informação não existiam validações de entrada de dados, permitindo que um mesmo campo fosse preenchido de maneira diferente nas diversas folhas e, dada a quantidade de informação a gerir e o trabalho humano correspondente, facilitava a incoerência da informação. Para além do mais a informação terá de ser introduzida no SIFEC, traduzindo-se num duplo registo (**cf. ponto 9**).

12. A Gestora do POA não tem personalidade jurídica nem autonomia administrativa ou financeira. Neste contexto, a orçamentação e a contabilização dos investimentos encontra-se registada, por norma, nos executores (**cf. ponto 10**).
13. Os mecanismos de suporte e os sistemas de contabilização utilizados relativamente ao FEDER nas várias entidades intervenientes são diversos. Igualmente os sistemas de contabilização do fluxo financeiro comunitário FEDER e os respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos, dependendo da tipologia de beneficiários, que é variável ao nível de cada medida do POA (**cf. pontos 7.1, 8.1, 9 e 10**).
14. O reflexo das verbas comunitárias e nacionais no OE e na CGE depende da tipologia de beneficiários. No âmbito do POA, existem verbas comunitárias – FEDER – e respectivas contrapartidas nacionais que não se encontram directamente reflectidas no OE e na CGE, nomeadamente, as que se relacionam com os municípios e as suas associações e com as empresas públicas e privadas, visto que as ordens de pagamento emitidas pela Gestora do POA são directamente reflectidas nas suas contas bancárias (**cf. ponto 10**).
15. Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, os pagamentos ordenados pela Gestora aos respectivos beneficiários são colocados numa conta de operações específicas do tesouro – conta OE cativos – na DGT.

Esta conta de OE Cativos de 2001 foi movimentada a crédito pelas entradas, isto é, pelas ordens de pagamento emitidas pelos diversos Gestores dos PO do QCA II e III, em que os fundos envolvidos eram o FEDER e o FSE, do Fundo de Coesão e das IC's em benefício de múltiplos serviços da Administração Central que possuíam o regime de autonomia administrativa.

A regularização desta conta é normalmente efectuada no final do ano, quando a DGT procede, por indicação da DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários executores e à descativação do remanescente a favor dos vários Gestores dos fundos comunitários envolvidos.

No âmbito do POA, o montante total de cativações ascendeu, em 2001, a cerca de 12 366 mil euros. No entanto, só aproximadamente 10 524 mil euros foram, de acordo com as indicações emitidas pela 14ª Delegação da DGO, convertidos em receita orçamental, tendo sido descativada a diferença correspondente a 1 842 mil euros. Pela análise efectuada ao extracto bancário da Gestora do POA, verificou-se que todos estes movimentos se encontram, de facto, evidenciados (**cf. ponto 10**).

16. Relativamente aos beneficiários da Administração Central que possuem autonomia financeira, as ordens de pagamento foram reflectidas directamente nas suas contas bancárias, tendo sido, neste caso, o financiamento FEDER convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizada, transitando os eventuais saldos, nos seus orçamentos privativos, como saldos na posse do serviço.

Em termos do reflexo na CGE, o co-financiamento FEDER não se encontra agregado, mas sim repartido, nas execuções orçamentais dos vários organismos, pelas diversas rubricas de classificação económica dos vários organismos e fundos autónomos (**cf. ponto 10**).

17. Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POA não são coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) e em que existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária (z).

Quanto aos registos efectuados no âmbito do POA, as despesas são sempre consideradas com as participações de 25% de verbas nacionais e de 75% de verbas FEDER.

Os beneficiários pertencentes à Administração Central que têm investimentos no Cap. 50º estão, por um lado, condicionados à requisição de fundos na 14ª Delegação da DGO e, por outro, ao pedido de libertação de recursos comunitários à Gestora. Ora, para que lhes sejam concedidas pela Gestora as verbas FEDER, estes beneficiários têm de, entre outras condições, colocar nos documentos de despesa originais um carimbo contendo a indicação “Financiamento FEDER – POA” com a percentagem de co-financiamento, o qual no caso concreto é de 75%, independentemente de terem contabilizado totalmente as despesas em rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y) ou à componente comunitária (z) (**cf. ponto 10**).



## 1.2 – Recomendações

Face às conclusões expostas, formulam-se as seguintes recomendações dirigidas à Gestora do POA, enquanto autoridade de gestão, à DGDR, na qualidade de autoridade de pagamento do FEDER e responsável pela gestão nacional do fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível, e à DGO, entidade a quem cabe a elaboração da Conta Geral do Estado e o controlo da gestão orçamental dos organismos pertencentes à Administração Central:

- ◆ Celeridade na concretização das acções de controlo de 1º e 2º níveis, de forma a garantir as obrigações fixadas no art. 10º do Regulamento n.º 438/2001, de 2 de Março;
- ◆ Celeridade nos procedimentos necessários à obtenção de uma ligação eficiente ao SIFEC, à recuperação do histórico da informação, física e financeira, referente ao POA, de modo a que o sistema fique em condições de plena utilização, e à rentabilização dos recursos humanos existentes;
- ◆ Implementação das medidas necessárias para garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito do POA sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro FEDER e respectiva contrapartida nacional;
- ◆ Maior empenho, em termos da gestão, do acompanhamento e do controlo do POA, relativamente aos aspectos contabilísticos, no sentido de assegurar, nomeadamente, que os pedidos de pagamento efectuados pelos promotores evidenciem a respectiva contabilização das despesas realizadas.







## 2 – PARTE INTRODUTÓRIA

### 2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos de Auditoria

#### 2.1.1 – Fundamento e Âmbito

No Plano de Fiscalização Trienal do Tribunal de Contas para 2002-2004, foi fixado como objectivo operacional a “**Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos**”.

Assim, em cumprimento dos Planos de Fiscalização do Tribunal de Contas aprovados para 2002 e 2003, realizou-se a presente auditoria orientada para a “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Ambiente do QCA III”, que corresponde à primeira acção que irá dar conteúdo ao objectivo operacional acima referenciado.

Os fluxos financeiros comunitários da UE para Portugal são subjacentes aos Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação e IFOP), ao Fundo de Coesão e ao FEOGA-Garantia.

Considerando que o processo de encerramento do QCA II se encontrava em curso, tendo terminado o respectivo período regulamentar de execução, em 31/12/2001, e que o QCA III, aprovado pela Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, para o período 2000-2006, tinha aproximadamente dois anos de execução, a presente acção incidiu já sobre este último.

Da análise à estrutura do QCA III constatava-se que:

- o FEDER era o fundo que detinha maior peso no total dos Fundos estruturais (cerca de 65%);
- existiam 19 Gestores dos vários PO, com estruturas próprias de gestão, e uma multiplicidade de entidades/organismos envolvidos.

Tendo, por isso, em conta quer os vários Fundos estruturais quer a multiplicidade de Gestores e entidades envolvidas, propôs-se a delimitação do âmbito desta acção ao **Programa Operacional do Ambiente – QCA III**, com um custo total previsto de 456 017 mil euros e uma despesa pública, de 443 540 mil euros, financiada em 75% pelo FEDER e 25% pela Administração Central, a qual foi aprovada superiormente.

O critério tido em conta ficou a dever-se ao facto desta auditoria ser, entre outros aspectos, orientada para a análise do reflexo na Conta Geral do Estado dos fluxos comunitários e respectivas contrapartidas nacionais a eles associada.

Pela análise efectuada na fase preliminar<sup>1</sup>, verificou-se que o POA era o único que reunia simultaneamente a condição do financiamento comunitário ser integralmente proveniente do FEDER e a dos recursos envolvidos na contrapartida nacional serem na totalidade provenientes da Administração Central.

---

<sup>1</sup> “Quadro Comunitário de Apoio III – Portugal 2000-2006”, do Ministério do Ambiente.

Contudo, numa fase posterior, veio a verificar-se que a tipologia de beneficiários do POA era variada e que a origem dos recursos públicos envolvidos na contrapartida relativa à despesa pública nacional era não só proveniente da Administração Central mas também da Administração Local e de Outras fontes.

No quadro seguinte evidenciam-se os investimentos programados para o POA e respectiva origem, de acordo com o Complemento de Programação em vigor.

**Quadro 1 – Investimentos programados e respectivas origens**

(em euros)

Custo Total	Despesa Pública							Fin. Privado
	Total	FEDER	Recursos Públicos Nacionais					
			Total	Central	Regional	Local	Outras	
456 017 000	443 540 000	332 656 000	110 884 000	59 088 815		15 119 334	36 675 851	12 477 000

Fonte: Complemento de Programação enviado à CE em 20/07/2001.

## 2.1.2 – Objectivo Estratégico

A acção foi orientada para a análise dos sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários (FEDER), no âmbito do POA – QCA III, a qual contemplou a identificação dos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos.

A presente auditoria entrou em linha de conta, por um lado, com a identificação do fluxo FEDER proveniente da CE e destinado ao POA e, por outro, com a identificação do fluxo FEDER encaminhado pela Gestora do PO para os respectivos beneficiários e integrou uma análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização e de controlo utilizados.

## 2.1.3 – Objectivos Operacionais

Para a realização desta acção foram estabelecidos os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Caracterização do POA, no âmbito do QCA III;
- ◆ Caracterização da estrutura de gestão e acompanhamento do POA;
- ◆ Caracterização financeira e determinação do seu grau de realização;
- ◆ Análise do sistema de controlo instituído;
- ◆ Análise das verbas provenientes da CE e descrição do circuito financeiro – vertente externa – bem como, a verificação dos suportes documentais e contabilísticos utilizados;
- ◆ Análise das ordens de pagamento emitidas e descrição do circuito financeiro – vertente interna – bem como, a verificação dos suportes documentais e contabilísticos utilizados;
- ◆ Identificação dos procedimentos adoptados pela DGO (14ª Delegação) no controlo orçamental dos projectos co-financiados no âmbito do POA;
- ◆ Análise do reflexo das verbas co-financiadas relativamente à amostra definida, na CGE de 2001 e nas contas de outros organismos.



## 2.2 – Metodologia, Técnicas de Controlo e Procedimentos

### 2.2.1 – Metodologia e Técnicas de Controlo

A fase de planeamento da auditoria incluiu um levantamento preliminar, tendo sido desenvolvidos trabalhos que se consubstanciaram na pesquisa, na recolha e na análise de documentos técnicos relativos ao POA.

Na auditoria utilizou-se um conjunto de métodos e técnicas, nomeadamente:

- ◆ Recolha de elementos, sustentada na consulta e exame de estudos e documentos e pesquisa bibliográfica;
- ◆ Análise do relatório produzido pela IGF;
- ◆ Recolha de informação financeira disponibilizada pela Gestora (folhas Excel);
- ◆ Tratamento da informação financeira através da ferramenta informática IDEA;
- ◆ Realização de testes de conformidade e substantivos, suportados pela criação de fichas de trabalho;
- ◆ Entrevistas com os responsáveis;
- ◆ Análises comparativas e cruzamento da informação existente na Gestora, na DGDR, na DGT e nos beneficiários incluídos na amostra.

### 2.2.3 – Procedimentos

Os procedimentos de auditoria decorreram da metodologia seguida e foram, em síntese, os seguintes:

- ◆ Levantamento da legislação aplicável em termos comunitários e nacionais;
- ◆ Análise de documentos técnicos e relatórios de execução do POA;
- ◆ Análise de regulamentos internos do PO, da Unidade de Gestão e da Unidade de Acompanhamento;
- ◆ Levantamento do número de projectos aprovados, sua repartição por medidas e respectivos montantes envolvidos;
- ◆ Determinação do grau de realização financeira, em termos de valores anuais e acumulados;
- ◆ Levantamento do sistema de controlo instituído;
- ◆ Identificação das verbas provenientes da CE para o POA e dos pagamentos efectuados aos beneficiários;
- ◆ Identificação do circuito financeiro;

- ◆ Identificação dos suportes documentais e contabilísticos existentes;
- ◆ Elaboração de fichas de trabalho para a realização de testes de procedimentos, de conformidade e substantivos aos projectos seleccionados no âmbito da amostra;
- ◆ Identificação dos procedimentos adoptados pela Gestora do POA e relativos à verificação da contabilização das verbas nos beneficiários incluídos na amostra;
- ◆ Confrontação dos suportes documentais e contabilísticos existentes na Gestora do POA e nos beneficiários da amostra;
- ◆ Identificação dos procedimentos adoptados pela DGO (14ª Delegação) no controlo orçamental dos projectos co-financiados, particularmente no âmbito da amostra seleccionada;
- ◆ Identificação, no âmbito da amostra definida, das verbas co-financiadas, na CGE de 2001 e nas contas de outros organismos.

## 2.3 – Condicionantes

Os trabalhos de campo decorreram dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido, na generalidade, uma boa colaboração das entidades e técnicos envolvidos.

Todavia, não se pode deixar de referir alguns aspectos que condicionaram o desenvolvimento dos trabalhos e originaram alguns reajustamentos em relação ao inicialmente estabelecido, tais como:

- Os beneficiários do PO não eram só os serviços pertencentes à Administração Central, mas também os organismos da Administração Local e Outras Entidades Públicas ou Privadas (**cf. pontos 2.1 e 10**);
- A informação de gestão do POA não se encontrava actualizada no SIFEC, pelo que foi necessário recorrer à solução de contingência implementada pela Gestora, que consistia no registo em simples folhas de cálculo, que não contemplavam validações de entrada de dados e assumiam um volume considerável de informação, demonstrando um baixo grau de fiabilidade (**cf. ponto 9**).

## 2.4 – Entidades Envolvidas

Foram várias e com diversas responsabilidades as entidades envolvidas por esta acção, a saber:

- ◆ **Gestora do POA** – Nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, com competência para a gestão técnica, administrativa e financeira do POA, nos termos e para os efeitos definidos no Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril;
- ◆ **DGDR** – autoridade de pagamento do FEDER, responsável pela gestão nacional deste fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível e que assume a Presidência da Comissão de Gestão dos Fundos estruturais (responsável pela coordenação nacional) e da Comissão de Acompanhamento do QCA III (integrando as entidades nacionais e comunitárias responsáveis pela gestão dos fundos);



## Tribunal de Contas

---

- ◆ **DGO** – entidade a quem cabe assegurar a elaboração do Orçamento de Estado e da Conta Geral do Estado, o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central, bem como, a gestão orçamental da componente do PIDDAC – capítulo 50º;
- ◆ **DGT** – serviço do Ministério das Finanças que tem a cargo a administração da tesouraria central do Estado. É a entidade onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as autoridades de pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos PO;
- ◆ **Instituto da Conservação da Natureza, Instituto da Água, Câmara Municipal de Aveiro e Sociedade Polis Matosinhos, S.A.** – entidades beneficiárias do POA.

### 2.5 – Indicadores de Expressão da Amostra

Para a prossecução desta auditoria foi seleccionada uma amostra tendo em consideração os seguintes factores:

- análise da informação financeira referente aos projectos co-financiados, no ano de 2001, particularmente aqueles em que a taxa de pagamentos era mais elevada;
- diferentes tipologias de beneficiários.

Assim, a amostra seleccionada recaiu sobre 5 projectos em que os beneficiários são:

- ✓ dois serviços do MAOT, um com autonomia administrativa e outro com autonomia administrativa e financeira;
- ✓ uma Câmara Municipal;
- ✓ uma Empresa;
- ✓ e a própria Gestora do PO.

O quadro seguinte identifica os projectos seleccionados e pretende demonstrar a representatividade da amostra escolhida.

**Quadro 2 – Amostra seleccionada**

(em euros)

N.º Projecto	Beneficiário	Comp. Aprovada (FEDER) (1)	Total Pagamentos em 2001 (2)	% (3)=(2)/(1)
1100001	Inst. da Conservação da Natureza	928 512,29	413 477,62	44,53
1200010	Instituto da Água	14 505 490,25	6 687 475,23	46,10
1200017	C.M. de Aveiro	3 566 624,44	1 875 359,12	52,58
2100007	Polis Matosinhos, SA	2 909 692,64	1 887 990,14	64,89
3100001	POA	(*)	547 051,61	-
Total Amostra		21 910 319,62	11 411 353,72	-
Total Universo		161 585 761,41	25 218 387,54	-
<b>% Amostra no Universo</b>		<b>13,56</b>	<b>45,25</b>	-

(\*) Na análise efectuada ao projecto ainda não se tinha encontrado evidência relativa à aprovação deste projecto.

Fonte: Dados fornecidos pela Gestora do POA em 04/02/2003.

Conforme se pode observar, os pagamentos registados no âmbito dos projectos seleccionados representavam cerca de 45% no total dos pagamentos emitidos pela Gestora durante 2001.

## 2.6 – Enquadramento Normativo

A estrutura orgânica relativa à gestão, ao acompanhamento, à avaliação e ao controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio III foi definida pelo Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Devido à extensão e complexidade da legislação quer nacional quer comunitária subjacente ao POA, o enquadramento normativo-base encontra-se no Anexo 1.

## 2.7. Audição das Entidades em Cumprimento do Princípio do Contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art.ºs 13º e 87º, n.º3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto<sup>2</sup>, o relato foi enviado:

- ◆ À Gestora do POA;
- ◆ À Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional;
- ◆ À 14ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ À Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ Ao Instituto da Conservação da Natureza;
- ◆ Ao Instituto da Água;
- ◆ À Câmara Municipal de Aveiro;

<sup>2</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro



## Tribunal de Contas

---

◆ À PolisMatosinhos, SA.

Das entidades a quem foi enviado o Relato apresentaram alegações a Gestora do POA, a 14ª Delegação da DGO, a DGDR e a DGT.

Nas suas respostas, estas entidades não contraditaram, na generalidade, as conclusões e recomendações formuladas nem, especificamente, os pontos do Relato de Auditoria, com excepção da Gestora do POA, concretamente no que se relaciona com o ponto 6.1, no qual é incorporada e sintetizada a respectiva resposta. No restante, foram apresentadas considerações de natureza geral que reforçam ou justificam as observações efectuadas e que, sempre que consideradas relevantes, foram incorporadas no Relatório de Auditoria.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no Anexo III do presente relatório, nos termos dos art.ºs 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e 60º, n.º 3, do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 3/02-2ª Secção, de 23 de Maio.







### 3 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO POA

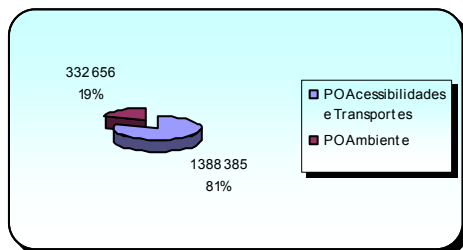
#### 3.1 – Contextualização Externa

O Programa Operacional do Ambiente foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 2340, de 1 de Agosto, e visa as intervenções estruturais nas Regiões dos Açores, da Madeira, do Algarve, do Alentejo, do Centro, do Norte e ainda para a Região Lisboa e Vale do Tejo. Esta Decisão é para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2006, com excepção do que à Região Lisboa e Vale do Tejo diz respeito, uma vez que se encontra abrangida pelo apoio transitório, ao abrigo do objectivo n.º 1, conforme o disposto no n.º 1 do art. 6º do Regulamento 1260/99, para o período entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2005, exceptuando a Lezíria do Tejo e o Médio Tejo, cujos apoios poderão ir até 31 de Dezembro de 2006.

No âmbito do QCA III, o POA é apenas co-financiado pelo FEDER e insere-se no *eixo 3 – Afirmar o Valor do Território e da Posição Geo-económica do País*, no qual se integra também o PO Acessibilidades e Transportes.

De acordo com a Decisão Inicial, foi programado para o POA um investimento total de 456 017 mil euros, a que corresponderá um co-financiamento FEDER de 332 656 mil euros, ou seja, aproximadamente, 19%, do montante deste Fundo previsto para o eixo 3. No quadro e gráfico seguintes visualiza-se a distribuição dos montantes FEDER programados.

Gráfico 1 – Montante FEDER prog. no eixo 3



Fonte: Decisões Iniciais (POA e PO Acessibilidades e Transportes).

Quadro 3 – Montante FEDER prog. no eixo 3

(em mil euros)

MONTANTE FEDER	
<b>Eixo 3 – Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país</b>	<b>1 721 041</b>
PO Acessibilidades e Transportes	1 388 385
PO Ambiente	332 656

Fonte: Decisões Iniciais (POA e PO Acessibilidades e Transportes).

Para o período 2000-2006, o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) definiu uma estratégia onde se destacam os aspectos ambientais associados a políticas de reestruturação de base económica, à reorientação do modelo de crescimento, à ocupação de espaço e à utilização dos recursos naturais.

De acordo com este documento, os investimentos a realizar em ambiente não serão exclusivamente financiados pelo POA, existindo ainda os investimentos efectuados através do Fundo de Coesão e dos Programas Operacionais Regionais. Neste contexto, é indispensável a articulação entre estes 3 intervenientes. Assim, a implementação do POA será efectuada através de um conjunto, coerente e integrado, de acções plurianuais.

Genericamente, poder-se-á dizer que o POA tem como objectivo cooperar no desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano, a conservação, a valorização e protecção do património natural, a sustentabilidade ambiental das actividades económicas e a sensibilização da população para os aspectos ambientais.

### 3.2 – Contextualização Interna

O POA estrutura-se em três eixos prioritários, designadamente:

- **Gestão Sustentável dos Recursos Naturais**, orientado para a gestão sustentável dos recursos naturais;
- **Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais**, relacionado com a integração do ambiente nas actividades económicas e sociais, numa lógica de transversalidade do ambiente;
- **Assistência Técnica**, cujo objectivo é o de contribuir para que a estrutura de gestão do PO detenha os meios necessários à sua promoção, funcionamento, avaliação e controlo.

Por sua vez, cada eixo prioritário subdivide-se em medidas. No quadro e gráfico seguintes apresenta-se, em termos percentuais, a distribuição do investimento previsto no âmbito do POA.

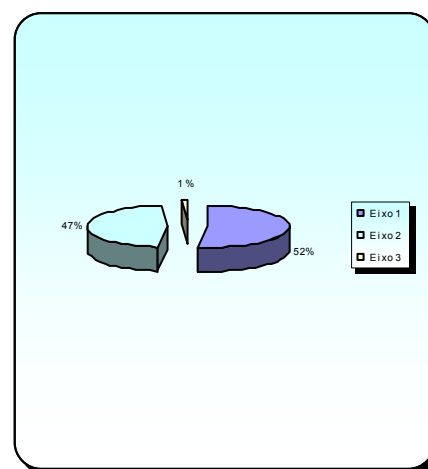
**Quadro 4 – Distribuição do investimento/FEDER programado no POA**

(em mil euros)

Eixo/Medida	Invest.	Apoio FEDER	% Invest.
<b>1. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais</b>	236 726	177 545	52
1.1. Conservação e Valorização do Património Natural	90 567	67 926	20
1.2. Valorização e Protecção dos Recursos Naturais	119 557	89 668	26
1.3. Informação, Sensibilização e Gestão Ambientais	26 601	19 951	6
<b>2. Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais</b>	214 304	151 371	47
2.1. Melhoria do Ambiente Urbano	144 098	108 074	32
2.2. Apoio à Sustentabilidade Ambiental das Actividades Económicas	70 206	43 297	15
<b>3. Assistência Técnica</b>	4 988	3 741	1
3.1. Assistência Técnica	4 988	3 741	1
<b>POA</b>	<b>456 017</b>	<b>332 657</b>	<b>100</b>

Fonte: Decisão Inicial.

**Gráfico 2 – Dist. do inv./FEDER prog. no POA**



Fonte: Decisão Inicial.

Como se verifica, em termos financeiros, o eixo prioritário 1 – *Gestão Sustentável dos Recursos Naturais* é o que representa o maior investimento (236 726 mil euros), seguindo-se o eixo prioritário 2 – *Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais* (214 304 mil euros), com, respectivamente, 52% e 47% dos investimentos programados. Uma das prioridades deste PO é a melhoria do ambiente urbano, constatando-se que, de facto, a medida 2.1 *Melhoria do Ambiente Urbano* é aquela onde se prevê um maior investimento programado (cerca de 32% da totalidade do PO).



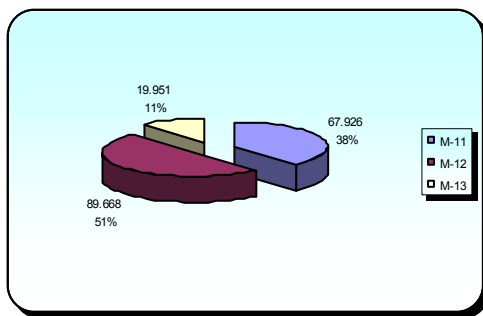
## 3.2.1 – Eixo Prioritário 1 – Gestão Sustentável dos Recursos Naturais

No que respeita ao eixo prioritário 1 – “*Gestão Sustentável dos Recursos Naturais*”, a intervenção consubstancia-se em acções, especialmente, em áreas de valor para a conservação da natureza e incluídas na rede nacional das áreas protegidas, bem como, em aspectos relacionados com o litoral e com os recursos hídricos.

Os beneficiários deste eixo são os Serviços do MAOT, os Municípios e suas Associações e ainda outras Entidades Públicas ou Privadas, mediante protocolo ou outra forma de contratualização com o MAOT.

No gráfico seguinte visualiza-se a distribuição da contrapartida FEDER, relativa ao investimento programado no âmbito de cada uma das medidas do eixo prioritário 1.

**Gráfico 3 – Distribuição do Investimento programado no eixo 1 (FEDER)**



A medida 1.1. – *Conservação e Valorização do Património Natural*, representa aproximadamente 20% do investimento total programado para o POA e 38% do investimento programado para o eixo 1. Com esta medida pretende-se intervir na infraestruturização em domínios como o da conservação, valorização e promoção do património natural do território continental português.

Fonte: Decisão Inicial.

No tocante à Medida 1.2. – *Valorização e Protecção dos Recursos Naturais*, a intervenção visa proteger e requalificar a faixa costeira, bem como, reabilitar e valorizar a Rede Hidrográfica Nacional e das Albufeiras, através de intervenções que permitam uma gestão criteriosa dos recursos hídricos nacionais. Assim, pretende-se incidir fundamentalmente nas áreas abrangidas pelos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e nos leitos das águas fluviais e respectivas margens, bem como, nas áreas envolventes que tenham influência na sua qualidade ambiental. Para a prossecução dos objectivos, esta medida conta com 26% do investimento programado para o POA e 51% do investimento programado para o eixo 1.

Com a medida 1.3. – *Informação, Sensibilização e Gestão Ambientais*, pretende-se a criação de infra-estruturas que contribuam para a obtenção e processamento de dados e para a divulgação de informação ambiental aos diferentes destinatários. A sua intervenção consistirá, essencialmente, na promoção de mercados de produtos e serviços defensores do ambiente. Esta medida representa aproximadamente 6% do investimento programado para o POA e 11% do investimento programado para o eixo 1.

### 3.2.2 – Eixo Prioritário 2 – Integração do Ambiente nas Actividades Económicas e Sociais

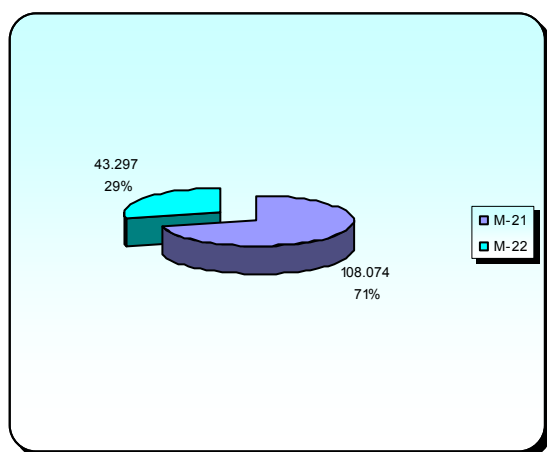
A implementação deste eixo passa pela responsabilização em termos de custos ambientais, de modo a estimular investimentos que minimizem a utilização de recursos naturais e as emissões poluentes e tendo presente os princípios da prevenção/correção na fonte e do poluidor-pagador.

Este eixo visa garantir a apreciação dos aspectos ambientais na política de desenvolvimento do território e nas políticas sectoriais. Neste sentido foi criado o Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, através do qual se pretende desenvolver um conjunto de intervenções, com base em parcerias entre o Governo e as Autarquias Locais, que possam servir de referência para outras acções a implementar. Um dos seus objectivos consiste em melhorar a qualidade de vida nas cidades, aperfeiçoando a competitividade dos pólos urbanos, para além de os tornar mais atractivos.

Os beneficiários deste eixo são os Serviços do MAOT, os Municípios e suas Associações, Entidades Públicas ou Privadas, mediante protocolo ou outra forma de contratualização com o MAOT, e as empresas privadas elegíveis a sistemas de incentivos.

No gráfico seguinte apresenta-se a distribuição da contrapartida FEDER relativa ao investimento programado no âmbito de cada uma das medidas do eixo prioritário 2.

**Gráfico 4 – Distribuição do Investimento Programado no eixo 2 (FEDER)**



Como se verifica pelo gráfico, a medida 2.1. – *Melhoria do Ambiente Urbano*, é a que tem maior peso relativamente ao investimento programado, correspondendo a 71% do eixo prioritário 2 e a 32% da totalidade do programa no POA. A estratégia para a sua implementação, consubstancia-se no apoio a acções que contribuam para a multifuncionalidade de espaços urbanos para a valorização da qualidade ambiental das áreas urbanas, para a revitalização sustentada do espaço público urbano e ainda para a requalificação de áreas urbanas degradadas ou em declínio.

Fonte: Decisão Inicial.

Com a medida 2.2. – *Apoio à Sustentabilidade Ambiental das Actividades Económicas*, pretende-se incentivar as acções de carácter voluntário que proporcionem um desempenho ambiental acrescentado nos cinco sectores da actividade económica (agricultura, energia, indústria, transportes e turismo), estabelecidos como prioritários no 5º Programa de Acção Comunitária para o Ambiente. Esta medida representa aproximadamente 15% do investimento programado para o POA e 29% do investimento programado para o eixo 2.



### 3.2.3 – Eixo Prioritário 3 – Assistência Técnica

A estratégia deste eixo é dotar a estrutura de gestão do POA com os meios necessários à sua promoção, funcionamento, avaliação e controlo. Este eixo é constituído por uma só medida, *3.1. – Assistência Técnica*, que representa aproximadamente 1% do investimento programado para o PO. O seu único beneficiário é, de acordo com o Complemento de Programação, o “Gabinete do Gestor do Programa Ambiente”.





# Tribunal de Contas

## 4 – EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO DO POA

No âmbito do POA foram comprometidas, através da aprovação de 126 projectos, verbas no montante de cerca de 216 745 mil euros, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 47,5%. No entanto, perante a despesa executada, de cerca de 104 925 mil euros, a taxa de realização era apenas de 23%.

**Quadro 5 – Distribuição do investimento/FEDER aprovado e da despesa/FEDER executado**

(em euros)

Eixo/Medida	nº proj.	N.º de OP's	Investimento aprovado (a)		FEDER aprovado (a)		Despesa Executada (b)		FEDER Executado (b)		Taxa de Execução (%)
			(1)	%	(2)	%	(3)	%	(4)	%	(5) = (3)/(1)
<b>Eixo 1</b>	<b>101</b>	<b>353</b>	<b>143 680 214,84</b>	<b>31,5</b>	<b>107 760 162,80</b>	<b>32,4</b>	<b>67 003 192,86</b>	<b>14,7</b>	<b>50 455 914,81</b>	<b>15,2</b>	<b>46,63</b>
Medida 1.1	40	133	45 884 472,55	10,1	34 413 354,44	10,3	16 363 673,87	3,6	12 476 282,18	3,8	35,66
Medida 1.2	29	86	69 340 046,60	15,2	52 005 034,98	15,6	37 002 021,61	8,1	27 751 509,51	8,3	53,36
Medida 1.3	32	134	28 455 695,69	6,2	21 341 773,38	6,4	13 637 497,38	3,0	10 228 123,12	3,1	47,93
<b>Eixo 2</b>	<b>22</b>	<b>63</b>	<b>71 356 524,27</b>	<b>15,6</b>	<b>53 517 392,97</b>	<b>16,1</b>	<b>35 980 818,17</b>	<b>7,9</b>	<b>26 985 613,67</b>	<b>8,1</b>	<b>50,42</b>
Medida 2.1	20	54	44 245 383,71	9,7	33 184 037,55	10,0	19 381 710,19	4,3	14 536 282,69	4,4	43,81
Medida 2.2	2	9	27 111 140,56	5,9	20 333 355,42	6,1	16 599 107,98	3,6	12 449 330,98	3,7	61,23
<b>Eixo 3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1 708 454,89</b>	<b>0,4</b>	<b>1 281 341,17</b>	<b>0,4</b>	<b>1 940 941,48</b>	<b>0,4</b>	<b>1 455 706,11</b>	<b>0,4</b>	<b>113,61</b>
Medida 3.1	3	4	1 708 454,89	0,4	1 281 341,17	0,4	1 940 941,48	0,4	1 455 706,11	0,4	113,61
<b>TOTAL</b>	<b>126</b>	<b>420</b>	<b>216 745 194,00</b>	<b>47,5</b>	<b>162 558 896,94</b>	<b>48,9</b>	<b>104 924 952,51</b>	<b>23,0</b>	<b>78 897 234,59</b>	<b>23,7</b>	<b>48,41</b>
<b>Total Programado (2000-2006)</b>			<b>456 017 000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>332 656 000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>456 017 000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>332 656 000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

(a) Folha de cálculo "Candidaturas total" disponibilizada em 2003/02/19.

(b) Folha de cálculo "Controlo OPs" disponibilizada em 2003/02/04.

Fonte: POA.

O eixo 1 evidenciava o maior número de projectos aprovados (101), envolvendo um investimento elegível de 143 680 mil euros, a que correspondia uma comparticipação FEDER de 107 760 mil euros. A despesa comunitária executada ascendia aproximadamente a 50 456 mil euros e a taxa de execução era de 46,63%.

No âmbito dos eixos 2 e 3 tinham sido aprovados 22 e 3 projectos, respectivamente, com investimentos elegíveis de 71 356 e 1 708 mil euros e com uma comparticipação FEDER de 53 517 e 1 281 mil euros.

O destaque assumido pelos eixos 1 e 2 corresponde à importância dos tipos de iniciativas apoiadas no seu âmbito: projectos com impactos a nível da conservação da natureza, bem como, aspectos relacionados com o litoral e recursos hídricos, passando pela responsabilização dos custos ambientais.



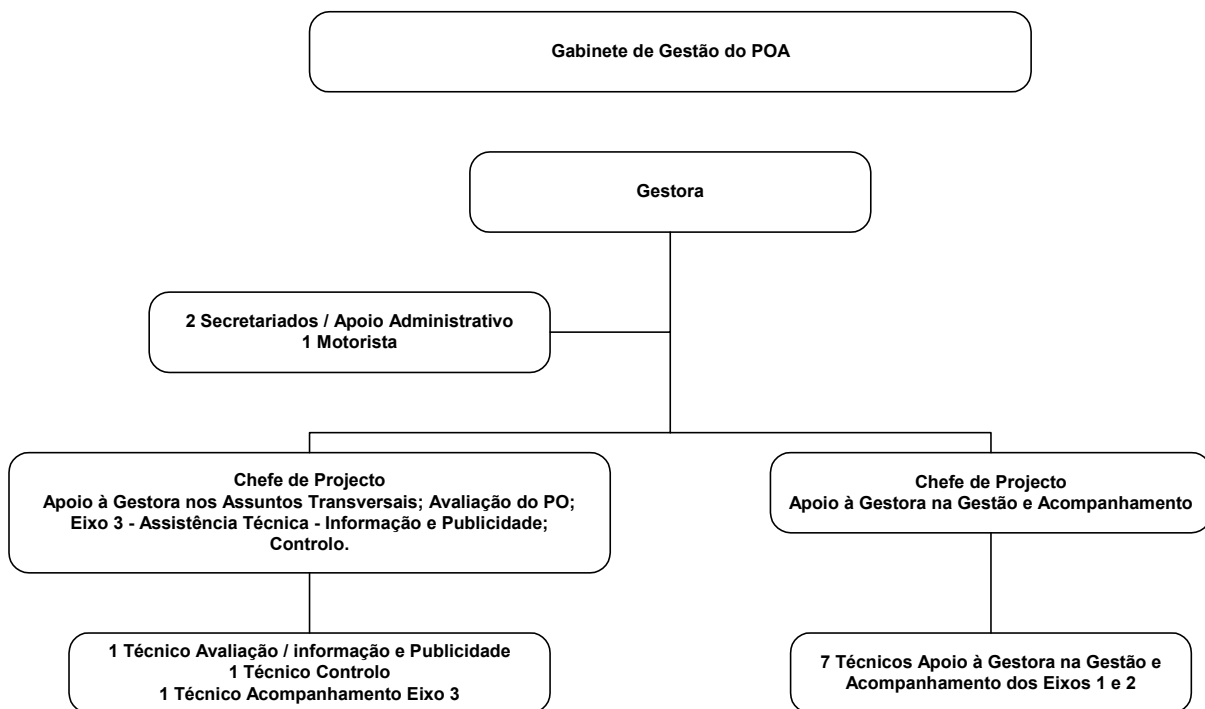




## 5 – ESTRUTURA DO POA

A autoridade de gestão prevista no ponto i) da alínea d) do n.º 2 do art. 18º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, é exercida por uma Gestora, nomeada pelo Conselho de Ministros sob proposta do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território. Para o seu apoio técnico, administrativo e financeiro foi instituída uma Unidade de Gestão (UG), que é presidida, neste caso concreto, pela Gestora do POA e integra um representante da Secretaria-geral do MAOT e outro da Direcção-Geral do Ambiente. A UG pode ainda integrar outras entidades sempre que a Gestora considere conveniente. Nas reuniões da UG também podem participar, na qualidade de observadores, representantes da DGDR e do DPP. De entre as competências da UG salientam-se as de elaborar e aprovar o regulamento interno, bem como, as eventuais alterações do mesmo, e dar parecer sobre as propostas de decisão da Gestora relativas às candidaturas, os projectos de relatório de execução, o sistema de controlo e avaliação e os actos necessários à eficiente execução do PO.

O apoio técnico à UG é assegurado por uma Estrutura de Apoio Técnico que se organiza conforme diagrama seguinte.



Fonte: POA.

No âmbito do sistema institucional do POA existe ainda a Comissão de Acompanhamento que é presidida pela Gestora do PO. De entre as competências desta Comissão salientam-se as que se prendem, designadamente, com a elaboração e aprovação do regulamento interno, a confirmação ou adaptação do complemento de programação, incluindo os indicadores físicos e financeiros a utilizar no acompanhamento ao PO, a análise e aprovação dos critérios de selecção das operações financiadas e a avaliação periódica dos progressos da execução do PO, bem como, a análise e aprovação dos relatórios de execução e ainda a avaliação intercalar prevista no art.º 42º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.





### 6 – SISTEMA DE CONTROLO INSTITUÍDO

No âmbito do controlo, os requisitos comunitários foram, de uma forma geral, contemplados no Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, nomeadamente, nos seus artigos 38º e 39º. Assim, o art. 38º identifica como primeiros responsáveis pelo controlo os Estados-membros, “*sem prejuízo da responsabilidade da Comissão na execução do orçamento geral das Comunidades Europeias*”, e estabelece as respectivas competências e articulações, bem como a possibilidade de cooperação com base em acordos administrativos bilaterais. O art. 39º regula, por seu turno, a matéria das correcções financeiras, que têm por génese a verificação de irregularidades e a existência de prejuízos para os Fundos estruturais daí advenientes.

Em matéria de legislação nacional, numa primeira fase, o Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, ao acompanhamento, à avaliação e ao controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária, instituindo um Sistema Nacional de Controlo (SNC) do QCA III, constituído por órgãos que exercem de forma articulada o controlo a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno aos Programas, o segundo nível a uma forma de controlo exterior em relação aos mesmos e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo.

Posteriormente, a Comissão aprovou o Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, que veio impor que as acções de controlo a desenvolver no âmbito de cada intervenção garantam a cobertura de um mínimo de 5% da despesa total elegível. Neste contexto, é fundamental garantir a eficácia do sistema de controlo, uma vez que uma eventual anomalia poderá traduzir-se, nos termos deste Regulamento, numa devolução de fundos já pagos.

Nesta sequência e com suporte no desenvolvimento das regras comunitárias sobre o controlo, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio, que veio regular o funcionamento do SNC do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, complementado pela Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, que visou estabelecer as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do SNC “*(...) e definir as condições de fornecimento e acesso à informação relevante para o controlo*”.

Dos diplomas supra referidos resultou um modelo de Sistema Nacional de Controlo do QCA III que funciona, baseado nos princípios da suficiência (garantir que o conjunto das acções realizadas assegure a inexistência de áreas não sujeitas ao controlo ou sujeitas a controlos redundantes), na complementaridade (concertação da actuação das entidades responsáveis pelo exercício do controlo) e na relevância (planeamento e realização das intervenções com base na avaliação do risco e materialidade das situações objecto de controlo) das respectivas intervenções.

Foi nestes termos que se estabeleceram modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo e as entidades responsáveis, a saber:

- Controlo de 1º nível, da competência dos próprios Gestores;
- Controlo de 2º nível, da incumbência da DGDR (FEDER), do IGFSE (FSE), e da Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (FEOGA-O e IFOP);
- Controlo financeiro de alto nível, exercido pela IGF;
- Controlo exercido pela Comissão Europeia;

- Controlo nível externo, exercido pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo Tribunal de Contas Português.

Salienta-se, no entanto, que os instrumentos legislativos não são os únicos a enquadrar a actividade de controlo, encontrando-se outras referências quer no QCA III quer nos Programas Operacionais e respectivos Complementos de Programação.

## 6.1 – Controlo no POA

O controlo de 1º nível no POA deverá abranger, entre outros aspectos, as acções de natureza concomitante e ou “a posteriori” das candidaturas e os projectos ou acções co-financiadas, nas suas componentes física e financeira e deverá ter lugar quer nos locais de realização do investimento quer junto das entidades que detêm os originais dos processos técnicos e documentos de despesa. Este nível de controlo é da responsabilidade da Gestora do POA que deverá assegurar a separação de funções relativamente às restantes tarefas associadas à gestão.

No quadro que se segue apresenta-se o número de projectos controlados.

**Quadro 6 – Acções de controlo – POA**

Eixo 1				Eixo 2				Eixo 3			
Nível Externo	Alto Nível (*)	2º Nível	1º Nível	Nível Externo	Alto Nível (*)	2º Nível	1º Nível	Nível Externo	Alto Nível (*)	2º Nível	1º Nível
0	1	3	4	0	1	2	1	0	1	1	0

(\*) A acção realizada nos termos do art. 5º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, e enviada à CE no final de Junho, com actualização em 13 de Fevereiro de 2002.

Fonte: POA, DGDR e Informação n.º 17/CLO/2002 da IGF.

As cinco acções de controlo de 1º nível ocorreram já no ano de 2002. Das acções realizadas, quatro incidiram em projectos relativos ao eixo 1 e a outra recaiu num projecto da medida 2.1.

Relativamente a este controlo, verificou-se, no entanto, que na Estrutura de Apoio Técnico tanto o controlo de 1º nível como a gestão e o acompanhamento do eixo 3 – *Assistência Técnica*, dependiam de uma mesma responsável; porém, conforme informa a Gestora, na sua resposta, o controlo deste eixo será assegurado por equipa externa ao PO.

Relativamente ao controlo de 2º nível, as 6 acções de controlo ocorreram igualmente no ano de 2002, tendo incidido, três, no eixo 1 (uma em cada medida), duas, no eixo 2 (ambas na medida 2.1) e, a outra, na medida 3.1.

Ainda quanto ao controlo de 1º nível, apesar de terem sido disponibilizados os relatórios, verificou-se que as acções não se encontravam finalizadas, dado que aquelas ainda não incorporavam o resultado do contraditório feito com os executores e com a gestão do POA. Face aos documentos disponibilizados, constatou-se ainda que relativamente aos aspectos contabilísticos eram efectuadas algumas verificações, nomeadamente as relativas aos suportes contabilísticos utilizados pelos beneficiários, mas, no entanto, não havia evidências de que fosse efectuado o confronto da contabilização registada no promotor com a considerada no âmbito do POA.



## Tribunal de Contas

---

Sobre esta matéria veio a Gestora referir, na sua resposta, que ” (...) não nos parece que seja matéria da competência do controlo de 1º nível, fazer reparo sobre esta situação nos relatórios de controlo (...)”. Na realidade, o Manual de Procedimentos Internos do POA, no ponto relativo aos “Procedimentos para a realização de auditoria a processos do POA” e concretamente nos aspectos relacionados com a “Auditoria financeira/contabilística” refere que “*devem ser verificados todos os documentos originais ou cópias autenticadas apresentadas pelo promotor e comparados com as cópias na posse do Programa Ambiente (PA), documentos que serviram de base a todo o processo de candidatura e de pagamentos efectuados. Assim, dever-se-á proceder à verificação dos seguintes elementos:*

(...)

*d) contabilização do total de despesas apresentadas pelo promotor ao PA, em pedidos de pagamento;*

(...)”.

No que se relaciona com o controlo de 2º nível, apesar de ter sido indicada a existência de projectos controlados, os relatórios não estavam terminados, pelo que não foram disponibilizados.

Quanto às acções de controlo de **alto nível**, da responsabilidade da IGF, verificou-se a ocorrência de uma acção de carácter horizontal, realizada nos termos do art.º 5º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, que se consubstanciou na análise da informação relativa às pistas de controlo do sistema de gestão e controlo implementado no POA. Uma vez que esta acção decorreu no 2º trimestre do ano de 2001, data em que não se encontravam definidos e estabilizados todos os procedimentos, foi efectuada uma actualização no último trimestre do mesmo ano com o objectivo da validação dos procedimentos naquela descritos. Nesta actualização foram realizados testes de validação a dois projectos do eixo 1 e a um projecto do eixo 2.

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos, entre outros aspectos, a IGF apontava como um dos pontos fracos do POA a ausência de controlos de 1º nível.





### 7 – ANÁLISE DAS VERBAS PROVENIENTES DA CE PARA O POA

O Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, estabeleceu as disposições gerais sobre os Fundos estruturais e, nomeadamente, na alínea o) do art. 9º, definiu o conceito de “autoridade de pagamento” que, depois de designada pelo Estado-membro, é responsável pela elaboração e apresentação dos pedidos de pagamento e respectivos recebimentos da CE.

Nesta sequência, no âmbito do QCA III, conforme o disposto no art. 37º do Decreto-Lei 54-A/2000, de 7 de Abril, compete à DGDR exercer as responsabilidades quer de gestão nacional quer de autoridade de pagamento para o FEDER.

Estes pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios e de saldo.

Os pagamentos por conta são os efectuados aquando da primeira autorização, representando 7% da participação do fundo, repartindo-se em duas parcelas de igual montante – 3,5%. Os restantes pagamentos são efectuados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelos Gestores e, posteriormente, certificadas pela DGDR, enquanto autoridade de pagamento.

No que se relaciona com os pagamentos intermédios, é da responsabilidade da Gestora do POA comunicar à DGDR a despesa validada. Este procedimento<sup>3</sup> tem vindo a efectuar-se através de uma declaração, devidamente assinada pela Gestora, à qual é anexa uma listagem, por eixo e por medida, dos vários projectos que contribuíram para a despesa declarada, bem como, um mapa financeiro onde se sistematiza toda a informação.

Posteriormente, na DGDR, a declaração recebida é remetida à D.S. Equipamentos Sociais e Infraestruturas (DSESI) para verificação da informação e, em seguida, é encaminhada para a DS Controlo, onde se averigua da sua regularidade e se formulam as observações pertinentes.

Pelos contactos estabelecidos na DGDR, apurou-se que, relativamente às declarações emitidas no âmbito do POA, não foram efectuadas quaisquer observações.

Depois desta verificação, a DS Controlo remete novamente o pedido de pagamento para a DSESI que o regista em SIFEC e efectua a sua instrução, nomeadamente através do preenchimento de um formulário específico para o efeito. Em seguida, o pedido de pagamento é enviado para a UP que o regista no *Structural Funds Common Database* (SFC).

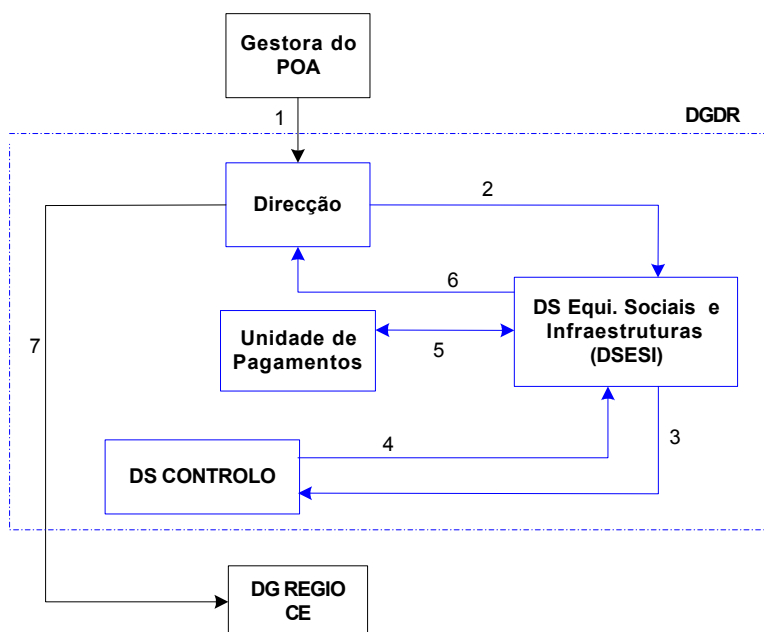
Nesta conformidade, apurou-se que os registos em ambos os sistemas tinham sido efectuados.

No esquema seguinte visualizam-se os fluxos de informação aquando dos pedidos de pagamento à CE.

---

<sup>3</sup> Conforme explicitado no Documento elaborado pela DGDR relativo ao FEDER – Autoridade de Pagamento – QCA III 2000-2006 – Pagamentos da CE, Transferências para os Gestores e Pedidos de Pagamento – Responsabilidades, Circuitos e Procedimentos.





- 1 –A Gestora do POA comunica a despesa validada (através de documentos em suporte de papel e/ou via SIFEC);
- 2 –A Direcção solicita às DS Operacionais a análise e verificação da informação remetida (formulário de validação de despesa, quadro de despesa certificada e listagem de projectos que contribuíram para o pedido de pagamento);
- 3 –A DSESI procede à verificação e comunica à DS Controlo para conhecimento e eventual verificação de situações de irregularidade;
- 4 –Após verificação pela DS Controlo, que emite os comentários considerados necessários, o processo é remetido às DS Operacionais. É efectuado o registo do Pedido de Pagamentos em SIFEC;
- 5 –O processo é enviado à Unidade de Pagamento para verificação e registo em SFC, retornando às DSESI;
- 6 –A DSESI formaliza o Pedido de Pagamento à CE (ofício/fax à DG REGIO, formulário de certificação de despesas e Pedido de Pagamento, com quadro em anexo de declaração de despesas discriminada por Medida) sendo o processo completo remetido à Direcção para assinatura do Director-Geral. O Pedido de Pagamento é então validado em SFC (UP) e em SIFEC (DSESI);
- 7 –Formalização do Pedido de Pagamento à DG REGIO/CE, com cópia à DS Controlo, à Unidade de Pagamentos e à DSESI, dando conhecimento à DS Acompanhamento e Avaliação.

Fonte: DGDR

O processo da certificação de despesa e o pedido de pagamento só ficam devidamente formalizados com a assinatura do Director-Geral pelo que apenas depois desta é efectuada a sua validação quer no SFC quer no SIFEC, pela UP e DSESI, respectivamente. Os pedidos de pagamento são enviados à DG REGIO em suporte documental e transmitidos à CE em suporte informático (SFC).

É de notar que os pagamentos por conta e intermédios não poderão exceder os 95% do FEDER programado para o POA. Os restantes 5%, correspondentes ao saldo final, só serão efectivamente reembolsados depois da verificação de um conjunto de requisitos, nomeadamente após o envio do relatório final de execução, da declaração certificada pela autoridade de pagamento sobre as despesas efectivamente pagas, e ainda, da declaração emitida pela IGF, conforme previsto no n.º 4 do art. 32º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho.

No que ao POA diz respeito, a situação encontrada, face aos pedidos de pagamento e aos recebimentos da CE, foi a registada nos quadros seguintes.



## Tribunal de Contas

### Quadro 7 – Pagamentos por conta

(em mil euros)

Pagamentos por Conta		
Identificação	Data	Valor
1ª Parcela (3,5% do Prog.)	29-09-2000	11 642,96
1ª Parcela (3,5% do Prog.)	11-12-2000	11 642,96
<b>Total</b>		<b>23 285,92</b>

Fonte: DGDR e Gestora do POA.

Conforme se observa, no ano 2000, foram recepcionados 23 285,92 mil euros relativos ao adiantamento correspondente a 7% do total programado para o PO.

### Quadro 8 – Pagamentos intermédios

(em mil euros)

Pagamentos Intermédios					
Solicitados à CE			Reembolsados pela CE		
Identificação	Data	Valor	Identificação	Data	Valor
1º/2000	31-10-2000	369,303	1º/2000	25-06-2001	369,303
2º/2000	15-12-2000	580,777	2º/2000	25-06-2001	580,777
<b>Total 2000</b>		<b>950,080</b>	1º/2001	25-06-2001	503,230
1º/2001	19-04-2001	503,230	2º/2001	20-09-2001	835,046
2º/2001	19-07-2001	835,046	<b>Total 2001</b>		<b>2 288,356</b>
3º/2001	29-10-2001	3 867,546	3º/2001	03-01-2002	3 867,546
4º/2001	31-10-2001	5 980,191	4º/2001	03-01-2002	5 980,191
5º/2001	14-12-2001	1 810,791	5º/2001	05-03-2002	1 810,791
<b>Total 2001</b>		<b>12 996,805</b>	1º/2002	14-06-2002	23 792,410
1º/2002	07-05-2002	23 792,410	2º/2002	06-11-2002	6 388,809
2º/2002	27-09-2002	6 388,809	<b>Total 2002</b>		<b>41 839,747</b>
3º/2002	20-12-2002	11 295,260	3º/2002	06-02-2003	11 295,260
4º/2002	30-12-2002	19 251,248	4º/2002	11-02-2003	19 251,248
<b>Total 2002</b>		<b>60 727,726</b>	<b>Total Recepcionado</b>		<b>74 674,611</b>
<b>Total Solicitado</b>		<b>74 674,611</b>			

Fonte: DGDR e Gestora do POA.

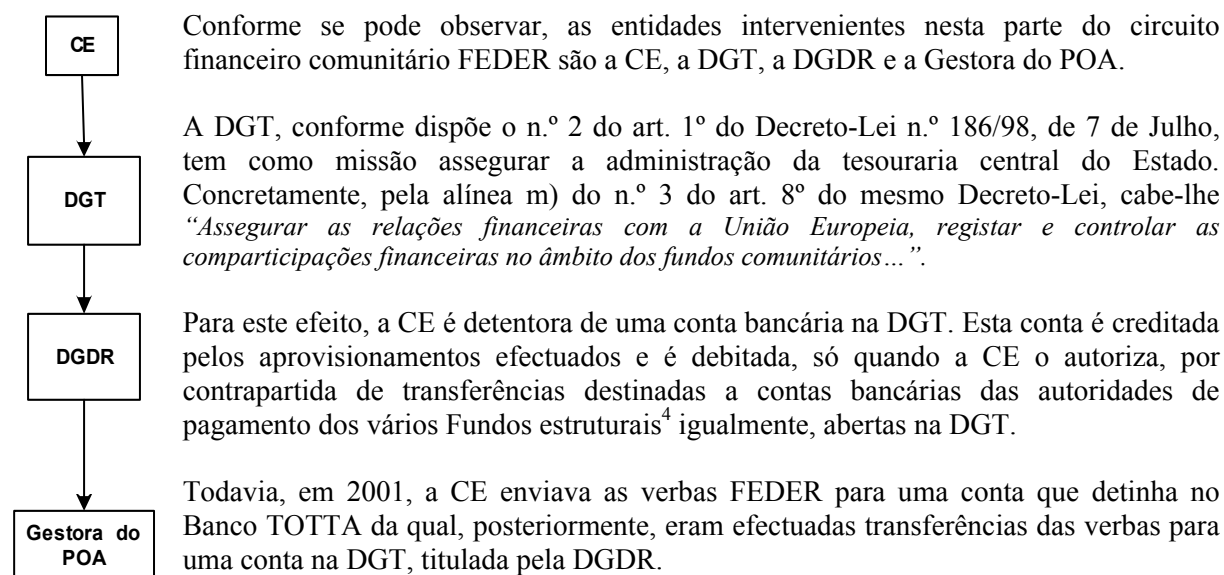
Relativamente aos pedidos de pagamento intermédios, do total solicitado – 74 674,611 mil euros - aproximadamente 81% reportaram-se a pedidos efectuados no ano de 2002.

Verificou-se que, em 31/12/2002, a CE só havia reembolsado 44 128,103 mil euros, cerca de 59% do valor total solicitado, havendo, portanto, por satisfazer os pedidos de pagamento n.ºs 3 e 4 de 2002, no montante de 30 546,508 mil euros, os quais só vieram a ser reembolsados durante o mês de Fevereiro de 2003.

Em termos globais, o montante total recepcionado da CE para o POA ascendia aproximadamente a 97 960,53 mil euros.

## 7.1 – Circuito Financeiro – Vertente Externa

O fluxograma seguinte tem por objectivo traduzir de uma forma sintética o circuito dos fluxos financeiros comunitários relativo ao POA, na vertente externa.



Actualmente, os pagamentos efectuados pela CE são desencadeados através de uma mensagem, via e-mail, para a DGT. Nesta mensagem a CE dá ordem de aprovisionamento (identificando o montante) na sua conta da DGT. Na DGT é o funcionário gestor de conta que efectua estes movimentos.

Posteriormente a CE envia à DGT, também via e-mail, ordens para a realização das transferências, identificando a importância e os NIB/s das entidades a quem se destinam os montantes. Assim, à data em que os trabalhos de campo decorreram, esta conta, relativamente aos pagamentos da CE, a título do FEDER, nos diversos PO do QCA III, era movimentada, a débito, por contrapartida de um crédito na conta da DGDR – FEDER QCA III (Sistema *homebanking*).

Na DGDR, concretamente na UP<sup>5</sup>, esta informação é visualizada diariamente, através do sistema *homebanking*, sendo comunicados à Direcção os montantes FEDER recepcionados. Ainda na UP, estes montantes são conferidos e registados no SIFEC e, posteriormente, é dado conhecimento à DS Operacional<sup>6</sup> responsável pelo acompanhamento do PO a que o pagamento da CE se destina. Concretamente, ao nível do POA, esta informação é enviada para a D.S. Equipamentos Sociais e Infraestruturas (DSESI).

<sup>4</sup> As autoridades de pagamento são: A DGDR no caso do FEDER, o IFADAP para o FEOGA-Orientação e IFOP e o IGFSE para o FSE.

<sup>5</sup> Com funções de coordenação e execução no que respeita a toda a informação sobre os fluxos financeiros oriunda da CE e de processamento das transferências para os Gestores.

<sup>6</sup> As Direcções de Serviços Operacionais (DSOPER) da DGDR são a D.S. Equipamentos Sociais e Infraestruturas (DSESI), a D.S. das Actividades Económicas (DSAE) e a D.S. de Iniciativas Regionais (DSIR). De acordo com as competências da DGDR relativamente ao QCA III, definidas e regulamentadas no Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e no Decreto-Lei n.º 151/2000, de 20 de Julho, estas DSOPER actuam no âmbito da responsabilidade de gestão nacional do FEDER cometida à DGDR.



## Tribunal de Contas

---

Por outro lado, a Gestora do POA informa a DGDR sobre a execução registada e prevista relativamente ao seu PO, indicando quais as suas necessidades financeiras. Esta informação é analisada pela Direcção da DGDR e transmitida à D.S. Equipamentos Sociais e Infraestruturas (DSESI) que, tendo em conta a programação financeira, as transferências recebidas da CE e a execução no âmbito do POA, propõe à Direcção o montante a transferir para a Gestora.

Em sequência, a Direcção delibera e transmite orientações à UP, explicitando-se, assim, a Autorização de Pagamento e respectiva transferência para a Gestora, através do sistema *homebanking*, procedendo-se posteriormente ao seu registo em SIFEC.

Importa, no entanto, referir que, de acordo com o observado na DGT, à data em que os trabalhos decorreram, a Gestora do POA só tinha perfil de consulta no sistema *homebanking*. Toda a correspondência entre a Gestora do POA, a DGT e a DGDR era efectuada em suporte de papel.

Pelo levantamento realizado verificou-se que os montantes transferidos pela DGDR para o POA, até 31/12/2002, eram os que se evidenciam no quadro que se segue.

**Quadro 9– Transferências da DGDR para o POA**

Data	Montante	
	\$	€
2000	1 334 203 907,00	6 654 981,03
2001	4 501 205 000,00	22 451 915,88
2002	10 991 626 132,00	54 826 000,00
<b>Total</b>	<b>16 827 035 039,00</b>	<b>83 932 896,91</b>

Fonte: DGDR e Gestora do POA.

Conforme se observa, a DGDR já transferiu para a Gestora do PO cerca de 83 933 mil euros, o que significa que, face aos pagamentos efectuados pela CE, de 97 960, 53 mil euros, existe ainda um saldo de 14 027,63 mil euros.

### 7.2 – Aplicações Financeiras

Face ao desenvolvimento da execução do POA nos dois primeiros anos e às verbas recepcionadas pela Gestora, verificou-se que, de forma a garantir a rentabilização do fluxo financeiro FEDER, foram efectuadas várias aplicações financeiras quer no IGCP quer na DGT. O quadro seguinte pretende sistematizar o levantamento realizado sobre esta matéria.

**Quadro 10 – Aplicações financeiras**

Entidade	Início Aplicação	Fim Aplicação	Montante Aplicado		Juros Liquidos	
			\$	€	\$	€
IGCP	13-11-2000	05-02-2001	500 000 000	2 493 989	4 647 066	23 179
IGCP	13-11-2000	03-01-2001	400 000 000	1 995 192	2 225 413	11 100
DGT	13-11-2000	27-11-2000	180 000 000	897 836	252 000	1 257
DGT	07-12-2000	22-12-2000	180 000 000	897 836	270 000	1 347
DGT	02-01-2001	16-01-2001	150 000 000	748 197	207 667	1 036
DGT	05-02-2001	12-02-2001	900 000 000	4 489 181	655 890	3 272
IGCP	12-02-2001	14-05-2001	500 000 000	2 493 989	4 634 933	23 119
IGCP	12-02-2001	12-04-2001	200 000 000	997 596	1 202 289	5 997
IGCP	12-02-2001	12-03-2001	200 000 000	997 596	573 066	2 858
IGCP	12-03-2001	12-04-2001	200 000 000	997 596	643 835	3 211
IGCP	14-05-2001	14-09-2001	200 000 000	997 596	2 405 334	11 998
IGCP	14-05-2001	14-08-2001	200 000 000	997 596	1 812 604	9 041
IGCP	14-05-2001	16-07-2001	200 000 000	997 596	1 237 600	6 173
IGCP	14-05-2001	15-06-2001	200 000 000	997 596	630 898	3 147
<b>Total de Juros</b>					<b>21 398 595</b>	<b>106 736</b>

Fonte: Gestora do POA.

Conforme se observa, do montante FEDER aplicado foram recebidos pela Gestora do POA juros num valor aproximado a 21 399 contos. Estes juros, de acordo com o estabelecido nos regulamentos comunitários, constituem recursos do Estado-membro e deverão ser afectos à intervenção em causa.

Os auditores verificaram e a Gestora confirmou, na sua resposta, que os juros foram integralmente creditados na conta do PO Ambiente existente na DGT.



## 8 – ANÁLISE DAS ORDENS DE PAGAMENTO EFECTUADAS NO ÂMBITO DO POA

Conforme dispõe o art. 29º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, compete, nomeadamente, à Gestora do POA “...aprovar ou propor ao Governo a aprovação das candidaturas de projectos ao financiamento pela intervenção operacional respectiva ...”, e, nesta sequência, “...apreciar a conformidade dos pedidos de pagamento que lhe sejam apresentados pelos executores dos projectos e efectuar, ou assegurar-se de que sejam efectuados, os pagamentos aos beneficiários finais”.

No âmbito do exercício desta competência, incumbe-lhe garantir que estão assegurados os pressupostos necessários para que sejam propostas as aprovações das candidaturas e efectuados os respectivos pagamentos, razão pela qual a Gestora do POA elaborou um Manual de Procedimentos Internos que contempla, nomeadamente, as etapas necessárias à tomada destas decisões.

Conforme foi referido no ponto 4, à data dos trabalhos de campo, o número de projectos aprovados ascendia a 126. No âmbito destes projectos foram efectuados pagamentos FEDER no valor aproximado a 78 897 mil euros. No quadro e gráfico seguintes registam-se os pagamentos efectuados, assim como o volume de despesa pública total executada, em termos anuais, por eixos e nas respectivas medidas.

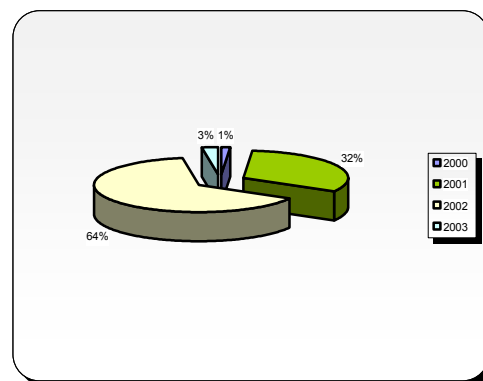
**Quadro 11 – Distribuição anual do FEDER pago**

(em euros)

Medida/Eixo/Ano	Nº OPs	MONTANTE FEDER	MONTANTE DESPESA
M11	1	77 770,25	103 693,67
M13	12	1 080 507,56	1 440 676,74
Eixo 1	13	1 158 277,81	1 544 370,41
<b>2000</b>	<b>13</b>	<b>1 158 277,81</b>	<b>1 544 370,41</b>
M11	25	2 696 865,37	3 596 807,19
M12	23	11 816 012,02	15 754 692,69
M13	49	4 056 277,16	5 407 036,19
Eixo 1	97	18 568 144,54	24 757 526,06
M21	10	6 089 713,65	8 119 618,18
Eixo 2	10	6 089 713,65	8 119 618,18
M31	1	482 759,11	643 678,81
Eixo 3	1	482 759,11	643 678,81
<b>2001</b>	<b>108</b>	<b>25 140 617,3</b>	<b>33 520 823,02</b>
M11	106	9 680 481,73	12 635 939,98
M12	59	15 195 288,27	20 260 393,23
M13	72	5 019 391,11	6 622 521,33
Eixo 1	237	29 895 161,11	39 528 854,62
M21	41	8 345 346,59	11 127 128,79
M22	7	11 794 522,14	15 726 029,53
Eixo 2	48	20 139 868,73	26 853 158,28
M31	2	576 947,	769 262,67
Eixo 3	2	576 947,	769 262,67
<b>2002</b>	<b>287</b>	<b>50 611 976,84</b>	<b>67 211 275,57</b>
M11	1	21 174,83	28 233,11
M12	4	740 209,23	986 946,63
M13	1	72 947,23	97 263,05
Eixo 1	6	51 446 308,19	68 323 717,39
M21	3	101 222,45	134 963,26
M22	2	654 808,84	873 078,45
Eixo 2	5	756 031,23	1 008 041,71
M31	1	396 000,	528 000,
Eixo 3	1	396 000,	528 000,
<b>2003</b>	<b>12</b>	<b>1 986 362,64</b>	<b>2 648 483,51</b>
<b>Total</b>	<b>420</b>	<b>78 897 234,59</b>	<b>104 924 952,5</b>

Fonte: POA (Folha de cálculo – Controlo OPs – disponibilizada em 2003/02/04).

**Gráfico 5 – Distribuição anual do FEDER pago**



Fonte: POA.

Desde Agosto de 2000, data em que foi aprovada a Decisão Inicial do POA, a Fevereiro de 2003, o ano com maior despesa executada foi o de 2002 cujo valor se aproximou a 67 211 mil euros. A este volume de despesa executada esteve associado um montante de pagamentos FEDER de cerca de 50 612 mil euros.

Quanto à execução por beneficiário, verificou-se que, em termos financeiros, o INAG era promotor de 10 projectos, aos quais estava associado o maior volume de despesa executada (cerca de 26 448 mil euros), seguindo-se a EDIA, promotor de um só projecto e uma despesa executada de

aproximadamente 14 460 mil euros, e o ICN, promotor de 40 projectos e uma execução de cerca de 12 608 mil euros. A estes beneficiários correspondiam, respectivamente, 25,2%, 13,8% e 12% da execução total.

Conforme se pode observar no quadro seguinte, estes três beneficiários são responsáveis, no seu conjunto, por 51% da despesa executada no âmbito do POA.

### Quadro 12 – Execução por Beneficiário

(em euros)

Promotor	N.º de Projectos	Montante FEDER	Montante Despesa	%
ABAE	1	9 232,33	12 309,77	0,01
AMLezíriaTejo	1	73 336,66	97 782,21	0,09
AdP	3	226 201,55	301 602,07	0,29
AlbufeiraPolis	1	0,00	0,00	0,00
AveiroPolis	1	491 573,97	655 431,95	0,62
BragançaPolis	1	3 305 547,95	4 407 397,26	4,20
CM Alcanena	1	933 761,05	1 245 014,73	1,19
CM Aveiro	1	3 109 958,52	4 146 620,36	3,95
CM Castelo Branco	1	0,00	0,00	0,00
CM Espinho	1	567 231,04	756 308,05	0,72
CM Gondomar	1	0,00	0,00	0,00
CM Idanha-a-nova	1	19 105,40	25 473,86	0,02
CM M.Douro	1	62 526,75	83 369,00	0,08
CM Melgaço	1	1 267 887,13	1 690 516,17	1,61
CM Mértola	1	86 884,23	115 845,63	0,11
CM Ponte Sôr	1	32 130,00	42 840,00	0,04
CM Sertã	1	0,00	0,00	0,00
CM de Castelo Branco	1	19 696,28	26 261,71	0,03
CM. Montijo	1	16 969,10	22 625,47	0,02
CM.Esposende	1	0,00	0,00	0,00
CMGrândola	1	1 139 531,14	1 519 374,85	1,45
CMMelgaço	3	1 204 063,80	1 605 418,40	1,53
CMPont.Lima	1	3 513 988,31	4 685 317,74	4,47
CMPont.Lima	1	2 669 126,07	3 558 834,76	3,39
CM Pv Varzim	1	935 246,06	1 246 994,75	1,19
CacémPolis	1	52 256,99	69 675,98	0,07
CoimbraPolis	1	46 856,25	62 475,00	0,06
DGA	5	2 151 571,92	2 868 762,51	2,73
DRAOT Alent.	2	163 813,92	218 418,54	0,21
DRAOT Alg	3	688 175,25	917 566,98	0,87
DRAOT C	2	370 160,03	493 546,71	0,47
DRAOT LVT	3	696 822,28	929 096,35	0,89
DRAOT N	2	203 579,41	271 439,21	0,26
DRAOTN	2	432 962,45	577 283,27	0,55
EDIA	1	10 844 876,06	14 459 834,75	13,78
EGF	1	0,00	0,00	0,00
EXMIN	1	1 604 454,92	2 139 273,23	2,04
Fundação de Serralves	1	0,00	0,00	0,00
IA	3	71 482,50	95 310,00	0,09
ICN	40	9 659 561,92	12 608 046,85	12,02
INAG	10	19 836 024,31	26 448 032,37	25,21
IPAMB	5	3 066 165,88	4 088 221,18	3,90
LeiriaPolis	1	47 114,91	62 819,88	0,06
PS-ML	3	371 553,43	495 404,58	0,47
PolisCB	1	137 098,83	182 798,43	0,17
PolisMatos.	1	2 172 220,80	2 896 294,40	2,76
Porto 2001	1	3 180 250,32	4 240 333,75	4,04
SMAS Vila Fran	1	0,00	0,00	0,00
Sanest	1	1 645 680,70	2 194 240,93	2,09
VianaPolis	1	121 371,83	161 829,10	0,15
ViseuPolis	1	129 183,72	172 244,96	0,16
POA	3	1 519 998,61	2 026 664,81	1,93
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>78 897 234,58</b>	<b>104 924 952,50</b>	<b>100,00</b>

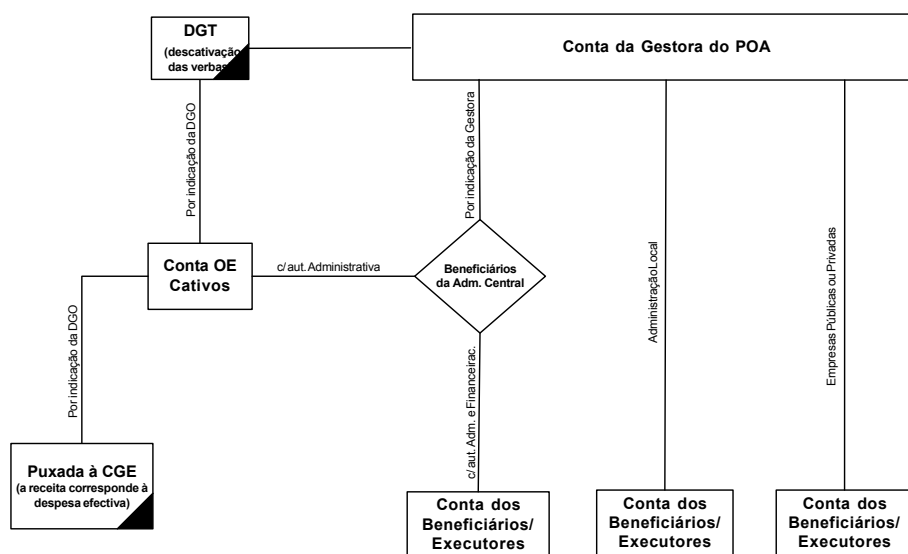
Fonte: POA (Folha de cálculo – Controlo OPs – disponibilizada em 2003/02/04).



## 8.1 – Circuito Financeiro – Vertente Interna

Os pagamentos emitidos pela Gestora a favor dos executores dos projectos eram desencadeados através do envio de um ofício à DGT. Uma vez que no PO não se utilizava o sistema *homebanking*, era a funcionária gestora de conta que, na DGT, efectuava as transferências indicadas.

Relativamente a estes pagamentos realizados pela Gestora do POA, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários. No esquema que se segue visualiza-se, de uma forma sintética, as entidades intervenientes.



Fonte: DGT, DGO e POA.

Conforme se observa, os pagamentos destinados aos beneficiários com autonomia administrativa e financeira pertencentes à Administração Central, aos organismos da Administração Local e às Entidades empresariais Públicas ou Privadas são directamente efectuados para a sua conta bancária.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, as ordens de pagamento são emitidas pela Gestora a favor dos respectivos beneficiários, mas colocadas numa conta específica – conta OE cativos – na DGT. Neste contexto e com vista à satisfação da requisição de fundos destes beneficiários, a DGO solicita informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade na conta de OE cativos. Só após confirmada essa cativação é que a DGO autoriza a requisição de fundos a favor do correspondente órgão de gestão do serviço o qual, posteriormente, determina o pagamento aos fornecedores.

A regularização da conta de OE cativos é efectuada no final do ano, procedendo a DGT, de acordo com a informação fornecida pela DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários beneficiários e à descatificação do remanescente, por crédito da conta da Gestora do POA. No entanto, os valores referentes a estas descatificações são, no ano seguinte, colocados novamente à disposição dos beneficiários.

As operações realizadas pela DGT nas contas de OE cativos e da Gestora enquadram-se nas designadas “operações específicas do tesouro”, não estando sujeitas a qualquer orçamentação. Sobre esta matéria, especificamente, remete-se para o ponto 10.







### 9 – SUPORTES INFORMÁTICOS DO POA

A Gestora do POA adoptou o SIFEC como ferramenta de gestão e acompanhamento do programa. No entanto, desde Novembro de 2002 que não tinha acesso ao sistema por motivo técnico inerente à ligação. A despesa registada em SIFEC, em 30 de Dezembro de 2002, representava apenas cerca de 4% face à despesa certificada à CE. Segundo indicações da Gestora foram registados os indicadores físicos para as candidaturas aprovadas, mas, por diversas razões, ainda não se tinha registado a execução a eles associada.

Entretanto, como solução de contingência, o suporte adoptado para registo da informação de gestão e acompanhamento da execução do PO consistia em três ficheiros Excel, a saber:

- Candidaturas total;
- Controlo OPs;
- Programação temporal execução.

O ficheiro “Candidaturas total” era constituído por 6 folhas de cálculo, uma com registos agregados por eixo e por medida e as outras, correspondentes às medidas 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 e 2.2. com informação discriminada por projecto.

O ficheiro “Controlo das OPs” continha uma só folha relativa às ordens de pagamento emitidas desde o início da execução do PO.

O ficheiro “Programação temporal execução” consubstanciava-se em 50 folhas das quais as primeiras 5 continham informação sobre a programação dos investimentos aprovados por promotores, agregada por eixo e medida e as outras 45 folhas correspondiam cada uma a um executor e continham a informação ao nível do projecto e por medida.

Este sistema de folhas de cálculo revela-se pouco adequado à gestão e acompanhamento do POA. Para além da não integração de informação, não existem validações de entrada de dados, o que permite que um mesmo campo seja preenchido de maneira diferente nas diversas folhas e, dada a quantidade de informação a gerir e o trabalho humano correspondente, facilita a incoerência da informação. Além disso, como a informação tem sempre de ser introduzida no SIFEC, o sistema consubstancia um duplo registo.





### **10- ORÇAMENTAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS PROJECTOS CO-FINANCIADOS NO ÂMBITO DO POA**

Do ponto de vista orçamental, a Gestora do PO não tem personalidade jurídica, não tem autonomia administrativa nem autonomia administrativa e financeira. A orçamentação e a contabilização dos investimentos inerentes ao POA encontram-se registadas, por norma, nos executores, designadamente em:

- Serviços do MAOT;
- Municípios e suas associações;
- Outras entidades, públicas ou privadas, mediante protocolo ou outra forma de contratualização com o MAOT;
- Empresas privadas elegíveis a sistemas de incentivos apoiados pelo POA.

Esta tipologia de beneficiários é variável ao nível de cada medida do PO. Dependendo da tipologia de beneficiários, as verbas comunitárias e nacionais podem ou não encontrar-se reflectidas no OE e na respectiva CGE.

No âmbito do POA, existem verbas comunitárias – FEDER – e respectivas contrapartidas nacionais que não se encontram directamente reflectidas no OE e na respectiva CGE, nomeadamente, as que se relacionam com os municípios e as suas associações e com as empresas públicas.

Verifica-se ainda que os sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários FEDER e respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos, dependendo da tipologia de beneficiário. Naturalmente, também as entidades intervenientes, nomeadamente as de controlo orçamental (como é o caso da DGO) têm uma intervenção diferente consoante o regime financeiro dos beneficiários.

Assim, quanto à orçamentação e contabilização do FEDER e respectiva contrapartida nacional no âmbito do OE e respectiva CGE, verifica-se que:

- ◆ No que respeita aos financiamentos FEDER afectos a programas e respectivos projectos da responsabilidade dos serviços com autonomia administrativa:
  - ◇ A orçamentação dos montantes é efectuada por rubrica de classificação económica e desagregada pelas alíneas “z” e “y” que correspondem ao financiamento comunitário – FEDER – e à contrapartida nacional, respectivamente;
  - ◇ Tendo em conta os limites orçamentados, os organismos executores exaram nos respectivos documentos de suporte da realização das despesas as adequadas informações de cabimento. Uma vez sancionada a despesa, promovem a sua realização física;
  - ◇ Posteriormente, o organismo executor, com vista a poder dispor de meios financeiros necessários para efectuar os pagamentos que lhes incumbe efectuar, requisita à 14ª Delegação da DGO o financiamento nacional;
  - ◇ Seguidamente, de forma a obter o co-financiamento FEDER, o organismo executor submete à Gestora do POA um pedido de pagamento referente a um conjunto de despesas realizadas e pagas. Uma vez reunidas as condições de elegibilidade, a Gestora emite uma ordem de

pagamento colocando à disposição do respectivo organismo o montante devido, numa conta de operações específicas do tesouro na DGT – Conta de OE Cativos<sup>7</sup>;

- ◇ Estes procedimentos sucedem-se ao longo do ano económico, com a particularidade de, a partir do momento em que comece a requisitar à 14ª Delegação da DGO o montante relativo ao FEDER (alínea “z”), o organismo executor ter de documentar este pedido com a ordem de pagamento da Gestora;
  - ◇ Por sua vez, a 14ª Delegação da DGO solicita informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade em tesouraria daqueles recursos comunitários objecto de cativação específica na referida conta de OE Cativos;
  - ◇ Confirmada essa cativação, a 14ª Delegação da DGO autoriza os meios de tesouraria solicitados a favor do correspondente órgão de gestão, para que este determine o pagamento aos fornecedores.
- ◆ No que respeita ao financiamento FEDER afecto a programas e respectivos projectos da responsabilidade dos serviços com autonomia administrativa e financeira:
- ◇ A orçamentação dos montantes, correspondentes à contrapartida nacional e comunitária, é efectuada por rubrica de classificação económica e desagregada pelas diferentes rubricas nos orçamentos privativos de cada um destes serviços;
  - ◇ Tendo em conta os limites orçamentados, os organismos executores exaram nos respectivos documentos de suporte da realização das despesas as adequadas informações de cabimento. Uma vez sancionada a despesa, promovem a sua realização após o que, para obter o co-financiamento FEDER, submetem à Gestora os pedidos de pagamento. Uma vez reunidas as condições de elegibilidade, a Gestora emite as correspondentes ordens de pagamento e remete à DGT ordem para proceder à transferência de verbas para a conta bancária dos respectivos organismos;
  - ◇ O levantamento da contrapartida nacional (fundos do OE) é obtido através de requisição, em suporte de papel, junto da 14ª Delegação da DGO.

Atingido o final do ano económico respectivo, o financiamento comunitário afecto a programas e projectos é contabilizado da seguinte forma:

- ⇒ Organismos com autonomia administrativa: - é convertido em receita orçamental desse ano apenas o quantitativo correspondente à despesa efectivamente dispendida pelos serviços executores e descativado o eventual remanescente junto da DGT, efectuando-se, em seguida, o crédito da importância descativada na conta da Gestora;
- ⇒ Organismos e fundos autónomos: - é convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizado, transitando os eventuais saldos nos seus orçamentos privativos como saldos na posse do serviço. Em termos de reflexo na CGE, este valor de receita orçamental não se encontra agregado mas sim repartido, nas várias execuções orçamentais, pelas rubricas de classificação económica dos vários organismos e fundos autónomos.

Através da análise efectuada à Conta OE Cativos de 2001, apurou-se que a estrutura utilizada para a contabilização do FEDER, no âmbito dos organismos cujo regime financeiro era o de autonomia administrativa, não estava só relacionado com o POA mas também com outros PO quer do QCA II

<sup>7</sup> Esta conta de operações específicas do tesouro é uma conta anual.



## Tribunal de Contas

quer do QCA III. Estavam ainda incluídos neste mecanismo os recursos comunitários do Fundo de Coesão e os relativos às várias IC's.

Esta conta "OE Cativos de 2001" foi movimentada a crédito pelas entradas, isto é, pelas ordens de pagamento emitidas pelos diversos Gestores dos PO, em que os fundos envolvidos eram o FEDER e o FSE, do Fundo de Coesão e das IC's, a favor de múltiplos organismos, todos com a particularidade de serem serviços da Administração Central com autonomia administrativa.

A regularização desta conta é normalmente efectuada no final do ano, altura em que a DGT procede, por indicação da DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários executores e à descativação do remanescente a favor dos vários Gestores dos fundos comunitários envolvidos. Neste contexto, a conta é debitada nestas duas situações e fica com saldo nulo.

A 14ª Delegação da DGO, nas suas alegações, veio referir que "a partir de 2003, a conversão em receita orçamental, dos fundos comunitários depositados na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), passa a ter lugar no final de cada trimestre, salvo no último trimestre, que terá lugar com o fecho da conta".

Particularmente, no âmbito do POA, em 2001, efectuaram-se nesta conta os movimentos descritos no quadro seguinte.

**Quadro 13 – Cativos, descativos e receita de Estado (2001 – Beneficiários – POA)**

Beneficiários do POA	Cativos		Receita de Estado		Descativos		Classificação Orgânica
	\$	€	\$	€	\$	€	
ICN	46 050 115,00	229 697,01	0,00	0,00	46 050 115,00	229 697,01	14-MAOT-20-ICN
DRAOTC	33 792 155,00	168 554,56	33 792 155,00	168 554,56	0,00	0,00	14-MAOT-09-DRAOTC
DRAOTLVT	45 938 899,00	229 142,26	39 516 836,00	197 109,15	6 422 063,00	32 033,12	14-MAOT-10-DRAOTC
SGMAOT	109 674 000,00	547 051,61	38 323 007,00	191 154,35	71 350 993,00	355 897,25	14-MAOT-02-SG
INAG	1 579 894 926,00	7 880 482,67	1 554 756 716,00	7 755 093,80	25 138 210,00	125 388,86	14-MAOT-05-INAG
DGA	169 124 791,00	843 590,90	73 348 666,00	365 861,60	95 776 125,00	477 729,30	14-MAOT-03-DGA
DRAOTN	44 792 209,00	223 422,60	17 939 328,00	89 480,99	26 852 881,00	133 941,61	14-MAOT-08-DRAOTN
DRAOTALENTEJO	18 096 499,00	90 264,96	18 096 499,00	90 264,96	0,00	0,00	14-MAOT-11-DRAOTALT
DRAOTALGARVE	103 301 844,00	515 267,43	5 684 549,00	28 354,41	97 617 295,00	486 913,01	14-MAOT-12-DRAOTALG
IPAM	328 562 737,00	1 638 864,02	328 481 657,00	1 638 459,60	81 080,00	404,43	14-MAOT-06-IPAM
<b>TOTAL</b>	<b>2 479 228 175,00</b>	<b>12 366 338,00</b>	<b>2 109 939 413,00</b>	<b>10 524 333,42</b>	<b>369 288 762,00</b>	<b>1 842 004,58</b>	

Fonte: DGT.

Assim, verifica-se que, no âmbito do POA, o montante total de cativações ascendeu, em 2001, a cerca de 12 366 mil euros. No entanto, só aproximadamente 10 524 mil euros foram convertidos em receita orçamental, de acordo com as indicações emitidas pela 14ª Delegação da DGO, tendo sido descativada a diferença correspondente a 1 842 mil euros. Pela análise efectuada ao extracto bancário da Gestora do POA, apurou-se que todos estes movimentos se encontram, de facto, evidenciados.

Importa salientar que o sistema de pagamentos instituído no POA (de reembolso de despesas efectuadas) leva a que os organismos beneficiários, para poderem submeter as despesas ao cofinanciamento FEDER, tenham de dispor de recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório. De acordo com o previsto nos regulamentos em vigor e de acordo com o estipulado no Despacho da Ministra do Planeamento, n.º 14 381/2001, publicado no DR, II Série, n.º 158, de 10 de Julho, só em casos excepcionais é que o pagamento do apoio será feito por adiantamento, contra a apresentação de factura, devendo, neste caso, o beneficiário apresentar, no prazo máximo de 20 dias úteis, o documento comprovativo do pagamento.

Este facto tem originado que os beneficiários utilizem prioritariamente os montantes disponíveis na alínea “y”, que corresponde ao esforço nacional. Só após a disponibilização pela Gestora das verbas FEDER é que os beneficiários podem inscrever despesas na alínea “z”. Assim, os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y), não sendo posteriormente feita qualquer correcção aos registos daquelas despesas, de forma a imputar a parte co-financiada à rubrica relativa à participação comunitária (z). Ao invés, existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica relativas à componente comunitária (z).

Para efeitos do POA e concretamente ao nível do SIFEC, as despesas têm de ser sempre introduzidas com uma participação de 25% de verbas nacionais e 75% de verbas FEDER, verificando-se, portanto, que, no âmbito da execução destes projectos, os registos constantes na CGE e no âmbito do POA não são coincidentes.

Na realidade, os beneficiários estão condicionados, por um lado, à requisição de fundos à 14ª Delegação da DGO e, por outro, ao pedido de libertação de recursos comunitários à Gestora, tendo neste último caso, para que lhes sejam concedidas as verbas FEDER, de, entre outras condições, colocar nos documentos de despesa originais um carimbo com a indicação “Financiamento FEDER – POA” e com a percentagem de co-financiamento que no caso concreto do POA é de 75%.

No âmbito da amostra seleccionada verificou-se que, em algumas situações, os documentos de despesa foram sempre co-financiados pelo FEDER numa percentagem de 75% e, em termos da execução orçamental, estas mesmas despesas foram, por vezes, contabilizados na totalidade como sendo esforço nacional, e vice-versa (100% contabilizadas em alíneas z, correspondentes ao co-financiamento FEDER).

A 14ª Delegação da DGO, nas alegações produzidas, veio, relativamente aos serviços integrados, referir o seguinte:

*“(...) Os serviços em causa só dispõem de meios de tesouraria, após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC’s, para os que se encontram na RAFE. Para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêem-se obrigados a avançar com o financiamento nacional, para que possam beneficiar do financiamento comunitário. Acontece ainda com alguma frequência, que os reembolsos dos gestores relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte.*

*Todos temos consciência da baixa execução orçamental dos fundos comunitários, a que não é alheio o regime jurídico dos serviços executores, e os constrangimentos impostos pelo QCA III. No sentido de os minimizar, foi introduzida uma norma no Decreto-Lei de Execução Orçamental para o corrente ano – art.13º, que vem reconhecer a dificuldade de os serviços em questão executarem os projectos co-financiados e poderá resolver a questão levantada pelo Tribunal”.*

De facto, os procedimentos previstos no Decreto-Lei nº 54/2003, de 28 de Março, concretamente no seu art. 13º, são especialmente dirigidos aos Gestores dos PO incluídos no QCA III e das IC’s. Estes procedimentos vêm introduzir uma maior flexibilidade, permitindo que os Gestores emitam ordens de pagamento aos organismos da Administração Central sobre despesa elegível efectivamente realizada e comprovada mediante factura sem impor um prazo fixo para a apresentação dos recibos ou documentos de valor probatório equivalente, mas antes, deixar que o Gestor defina este prazo bem como a forma dessa apresentação.



## 11– CONCRETIZAÇÃO DO CIRCUITO FINANCEIRO NA AMOSTRA

A amostra seleccionada no âmbito da auditoria (ponto 2.5) determinou que os trabalhos de campo tivessem decorrido nos seguintes beneficiários:

- Instituto Conservação da Natureza;
- Instituto da Água;
- Câmara Municipal de Aveiro;
- Sociedade PolisMatosinhos, SA;
- Gestora do POA.

A situação observada nestes beneficiários relativamente aos circuitos financeiros e à contabilização das verbas dispendidas e recebidas no âmbito do POA, bem como aos suportes documentais e contabilísticos utilizados, foi a que se segue.

### 11.1 –Projecto n.º 1100001 – Planos de Ordenamento e de Gestão das Áreas Protegidas. Beneficiário - Instituto da Conservação da Natureza (ICN)

O ICN é o organismo responsável pelas actividades relativas à conservação da natureza e à gestão das áreas protegidas. Este organismo apresentou uma candidatura ao POA, em 29/11/2000, cujo objectivo é “(...) dotar as Áreas Protegidas de Planos de Ordenamento que, não só regulem a gestão dessas mesmas Áreas e definam prioridades de intervenção e financiamento, como ainda permitam que os cidadãos conheçam as regras com que se irão deparar no uso do espaço e enquadrem, do ponto de vista regulamentar, as suas expectativas de utilização de determinadas Áreas”.

Uma vez que as acções propostas se enquadravam no âmbito do eixo prioritário 1 e da medida 1.1 e estavam reunidas todas as condições de acesso, foi proposta pela Gestora a selecção e aprovação desta candidatura e, em sequência, a 27/12/2000, dado parecer favorável pela UG. Este projecto POA foi homologado pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, em 28/12/2000.

O quadro seguinte identifica os montantes de investimento, por tipologias de acção e respectivo cronograma financeiro aprovado.

**Quadro 14 – Plano de investimento aprovado para o projecto n.º 1100001**

(em mil escudos)

Tipologia de Acção	2000	2001	2002	Total
Elaboração ou revisão dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas	45 600	132 100	59 700	237 400
Aquisição de equipamento informático		5 400	5 400	10 800
<b>Investimento Elegível</b>	<b>45 600</b>	<b>137 500</b>	<b>65 100</b>	<b>248 200</b>
<b>Comparticipação FEDER</b>	<b>34 200</b>	<b>103 125</b>	<b>48 825</b>	<b>186 150</b>

Fonte: Dados retirados da Ficha de Apreciação POA.



Conforme referido no ponto 10, a contabilização das verbas afectas a este projecto é efectuada pelo beneficiário, neste caso concreto, pelo ICN.

Em termos orçamentais, o projecto foi previsto no mapa XI – PIDDAC anexo ao diploma legal que aprovou o OE.

Em termos concretos, o montante relativo à contrapartida nacional estava previsto em cada um dos projectos das Áreas Protegidas (24) que constituíam o Programa - Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) e o montante atinente à contrapartida comunitária no projecto – Planificação e Ordenamento de Áreas Protegidas – QCA III, no âmbito do Programa “Acções Estruturais de Conservação da Natureza”. Do ponto de vista orçamental, estes projectos previstos no mapa XI do PIDDAC envolviam verbas que iam para além das que se relacionavam com o projecto aprovado no âmbito do POA.

Através do levantamento efectuado, verificou-se que os montantes recepcionados pelo ICN e relativos a este projecto ascendiam os 699 181,25 €, em que 413 477,62 € se traduziram em pagamentos emitidos pela Gestora, em 2001, e o restante, 285 703,63 €, em pagamentos relativos a 2002.

O quadro seguinte demonstra, particularmente no que respeita ao ano de 2001, por um lado, os pagamentos realizados pela Gestora e, por outro, a contabilização escriturada pelo ICN nos respectivos pedidos de pagamento.

**Quadro 15 – Contabilização do projecto n.º 1100001 e pagamentos realizados, em 2001**

Pagamentos realizados pela Gestora				Observações	Contabilização efectuada pelo promotor				Montantes pagos/ por origem - indicados pelo promotor							
Nº	Montante				Nº Ped Pagº	Despesa Elegível		DESIGNAÇÃO	Montante		Código POC	OE		TOTAL		
	ESC	EUROS	Data desconto conta Gestora			ESC	EUROS		ESC	EUROS		Cap. 50º	Outras Fontes		Cap. 50º	Outras Fontes
OP4/01	30 458 580,00	151 926,76	28-03-2001	1	40 611 440,00	202 569,01	20310	40 611 440,00	202 569,01	622292	10 152 860,00	30 458 580,00	50 642,26	151 926,76	40 611 440,00	202 569,01
OP19/01	28 615 077,00	142 731,40	07-09-2001	2 e 3	38 153 436,00	190 308,54	20310	37 866 833,00	187 881,37	4311, 62236, 62292	9 538 359,00	28 615 077,00	47 577,13	142 731,40	38 153 436,00	190 308,54
OP37/01	5 159 438,00	25 735,17	25-10-2001	4	6 879 250,67	34 313,56	20310	6 879 250,00	34 313,56	4311	1 719 812,00	5 159 438,00	8 578,38	25 735,17	6 879 250,00	34 313,56
OP104/01	18 661 725,00	93 084,29	19-12-2001	5,6,7	24 882 300,00	124 112,39	20310	21 585 123,00	107 666,14	622292,622	6 220 575,00	18 861 725,00	8 578,38	93 084,29	24 882 300,00	124 112,39
<b>TOTAL REC EM 2001</b>	<b>82 894 820,00</b>	<b>413 477,62</b>			<b>110 526 426,67</b>	<b>551 303,49</b>		<b>106 742 646,00</b>	<b>532 430,07</b>		<b>27 631 696,00</b>	<b>82 894 820,00</b>	<b>137 828,81</b>	<b>413 477,62</b>	<b>110 526 426,00</b>	<b>551 303,49</b>
								<b>3 783 780,00</b>	<b>18 873,42</b>							
								<b>TOTAL</b>	<b>110 526 426,00</b>	<b>951 303,49</b>		<b>110 526 426,00</b>		<b>551 303,49</b>		

Fonte: Dossier do projecto POA e Folha de Cálculo - Controlo OPs - disponibilizada em 04/02/2003.

As verbas recepcionadas pelo ICN em 2001 foram, na sua grande maioria, depositadas numa sua conta na CGD. No entanto, desde 2002, este organismo passou a ser titular de uma conta na DGT, onde são efectuados os depósitos relativos às verbas nacionais e comunitárias.

Os montantes da contrapartida nacional prevista no Cap. 50º do OE e relativa aos programas em que o projecto se inseria foram requisitados à 14ª Delegação da DGO, com base em previsões, por duodécimos e em suporte de papel, por 10 vezes. Esta contrapartida nacional não se referia somente a este projecto mas a todos os que se relacionavam com as várias áreas protegidas. As verbas foram solicitadas à 14ª Delegação da DGO pela globalidade do programa e não, particularmente, ao nível de cada projecto. O controlo ao nível do projecto foi efectuado apenas pelo ICN, nomeadamente, com o objectivo de responder às solicitações do DPP, no âmbito do acompanhamento da execução relativa aos projectos PIDDAC. Desde Março/Abril de 2001 é enviado mensalmente um mapa por projecto (já não por classificação económica), com a distinção entre Cap. 50º e Outras fontes, à Secretaria-Geral que, por sua vez, introduz a informação no SIPIDDAC. Num futuro próximo esta tarefa virá a ser da responsabilidade do ICN, visto que se encontrava prevista uma ligação ao SIPIDDAC.



## Tribunal de Contas

Do ponto de vista contabilístico, as despesas e as receitas comunitárias, neste caso oriundas do FEDER, foram também registadas num programa próprio do ICN – o Minimal. Este sistema contempla quer a parte relativa à contabilidade orçamental quer a contabilidade relativa ao POC.

Apurou-se também que o ICN, por virtude de ter um orçamento superior a 5 milhões de contos, efectuou também o registo mensal da informação relativa à execução orçamental no sistema “Gest-Priv” o qual a enviou para a Direcção de Serviços de Informática da DGO que, por sua vez, a reenviou para a 7ª Delegação da DGO.

Neste sistema está registada toda a execução orçamental, por rubrica de classificação económica, obedecendo à estrutura prevista no orçamento privativo do ICN, que prevê um Cap. 1 para a informação relativa ao funcionamento e um Cap. 2 para a informação relacionada com o Cap. 50º. Verificou-se que a informação referente ao Cap. 2 é agregada por programa, não sendo por isso possível a visualização directa da contabilização das verbas relativas a este projecto. Trimestralmente o ICN envia também à 7ª Delegação da DGO, em suporte de papel, toda a informação do Gest-Priv/OPR.

### **11.2 – Projecto n.º 120010 – Reconstrução das Infraestruturas do Aproveitamento Hidráulico do Baixo Mondego. Beneficiário – Instituto da Água (INAG)**

O INAG apresentou, em 12/07/2001, uma candidatura ao POA cujo objectivo é a realização de várias intervenções urgentes e destinadas à reconstrução das infraestruturas do aproveitamento hidráulico do Baixo Mondego danificadas pela acção das cheias de Janeiro do ano de 2001.

Uma vez que as acções propostas foram entendidas como acções estruturantes, pois visavam “Regularizar e controlar as cheias”<sup>8</sup>, enquadrando-se a candidatura no âmbito do eixo prioritário 1, na medida 1.2, e estavam reunidas todas as condições de acesso, foi proposta pela Gestora a sua selecção e aprovação e, em sequência, a 27/07/2001, dado parecer favorável pela UG. Este projecto POA foi homologado pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, em 03/08/2001. Verificou-se, no entanto, que, em Abril de 2002, o INAG apresentou uma reprogramação do investimento elegível, a qual teve aprovação da UG, em 27/07/2001, e homologação ministerial, em 09/07/2002.

O quadro que se segue identifica o montante de investimento, por tipologia de acção e respectivo cronograma financeiro, na sequência da reprogramação aprovada.

**Quadro 16 – Plano de investimento aprovado para o projecto n.º 120010**

(em mil euros)

Tipologia de Acção	2001	2002	2003	Total
Activo Fixo Corpóreo - Obras	9 697,49	8 993,73	423,17	19 114,39
Activo Fixo Incorpóreo - Fiscalização	127,52	88,87	9,87	226,26
<b>Investimento Elegível</b>	<b>9 825,01</b>	<b>9 082,60</b>	<b>433,04</b>	<b>19 340,65</b>
<b>Comparticipação FEDER</b>	<b>7 368 76</b>	<b>6 811 95</b>	<b>324,78</b>	<b>14 505.49</b>

Fonte: Dados retirados da Ficha de Apreciação POA.

<sup>8</sup> Conforme refere o Parecer da estrutura de apoio técnico, na Ficha de Apreciação da Candidatura.

Em termos orçamentais, no ano de 2001, o INAG teve vários programas e respectivos projectos de investimento previstos no mapa XI – PIDDAC, nomeadamente o de “Construção e Reabilitação de Infraestruturas Hidráulicas”, que se consubstanciava em 10 projectos, um dos quais designado por “Aproveitamento Hidráulico do Baixo Mondego” e com um investimento programado no Cap. 50º de 541 500 contos (2 700,99 mil euros) inteiramente financiado por fontes nacionais. Segundo o apuramento registado no INAG, aquando da elaboração do orçamento para 2001, relativamente a este projecto específico não se perspectivava a inclusão de qualquer candidatura ao co-financiamento FEDER. No entanto, devido a situações imprevisíveis e que foram genericamente causadas pelo forte temporal e pelos períodos de grande intensidade pluviométrica, ocorridos no Inverno de 2001, era urgente reconstruir um número elevado de infraestruturas, com o objectivo de reparar e controlar os danos efectivamente causados. Nesta sequência, foram aprovadas várias propostas de alterações orçamentais elaboradas com base em pontos de situação efectuados aos projectos previstos em PIDDAC. Estas alterações orçamentais tiveram como objectivos os reforços das componentes comunitária e nacional, designadamente, no tocante ao projecto “Aproveitamento Hidráulico do Baixo Mondego”.

Relativamente ao projecto POA, os montantes recebidos pelo INAG ascendiam os 12 698 100,64 € em que 6 687 475,23 € se traduziram em pagamentos emitidos pela Gestora, em 2001, e o restante, 6 010 625,41 €, a pagamentos realizados em 2002.

O quadro seguinte demonstra, particularmente no que respeita ao ano de 2001, por um lado, os pagamentos realizados pela Gestora e, por outro, a contabilização escriturada pelo INAG nos pedidos de pagamento ao POA.

**Quadro 17 – Contabilização do projecto n.º 120010 e pagamentos realizados, em 2001**

Pagamentos realizados pelo Gestora				Observações			Contabilização efectuada pelo promotor				Montantes pagos/ por origem - indicados pelo promotor					
Nº	Montante			Nº Ped Pagº	Despesa Elegível		Rub Despesa		Código POC	OE		OE		TOTAL		
	ESC	EUROS	Data desconto conta Gestora		ESC	EUROS	DESIGNAÇÃO	Montante		Cap. 50º	Outras Fontes	Cap. 50º	Outras Fontes	ESC	EUROS	
								ESC								EUROS
OP38/01	299 775 526,00	1 495 274,02	26-10-2001	1 e 2	399 700 701,33	1 993 698,69					399 700 701,33	1 993 698,69	399 700 701,33	1 993 698,69		
OP64/01	27 975 980,00	139 543,60	20-11-2001	3	37 301 306,00	186 058,13					37 301 306,00	186 058,13	37 301 306,00	186 058,13		
OP66/01	449 312 330,00	2 241 160,45	20-11-2001	4 (adiant)	599 083 106,67	2 988 213,94					599 083 106,67	2 988 213,94	599 083 106,67	2 988 213,94		
OP88/01	10 426 422,00	52 006,77	17-12-2001	5	13 901 896,00	69 342,36					13 901 896,00	69 342,36	13 901 896,00	69 342,36		
OP89/01	267 480 743,00	1 334 188,32	17-12-2001	6 (adiant)	356 640 990,67	1 778 917,76					356 640 990,67	1 778 917,76	356 640 990,67	1 778 917,76		
OP98/01	285 747 408,00	1 425 302,06	20-12-2001	7 (adiant)	380 996 544,00	1 900 402,75					380 996 544,00	1 900 402,75	380 996 544,00	1 900 402,75		
<b>TOTAL REC EM 2001</b>	<b>1 340 718 409,00</b>	<b>6 687 475,23</b>			<b>1 787 624 544,67</b>	<b>8 916 633,64</b>					<b>1 787 624 544,67</b>	<b>8 916 633,64</b>	<b>1 787 624 544,67</b>	<b>8 916 633,64</b>		

Fonte: Dossier do projecto POA e Folha de Cálculo - *Controlo OPs* - disponibilizada em 04/02/2003.

Conforme se observa, as ordens de pagamento emitidas pela Gestora do POA a favor do INAG, no âmbito deste projecto, ascenderam a 1 340 718 409\$00 (6 687 475,23 €). No entanto, apesar de ter sido esta a importância colocada à disposição do INAG relativamente a este projecto, na Conta de OE Cativos de 2001 só foi utilizado o valor de 1 335 526 256\$00 (6 661 576,88 €), tendo sido descativado o valor remanescente, de 5 192 153\$00 (25 898 34 €), na conta da Gestora do POA e, em 2002, novamente colocado à disposição do INAG.

Os valores referentes às contrapartidas nacional e comunitária, previstos no Cap. 50º do OE, relativos ao programa em que o projecto se inseria, foram requisitadas à 14ª Delegação da DGO, através do SICPIDDAC, aquando da realização dos PLC's. Estas contrapartidas não se referiam somente a este projecto mas a todos os que se inseriam no programa “Construção e Reabilitação de Infraestruturas Hidráulicas”. No entanto, a 14ª Delegação da DGO, no caso dos serviços com autonomia



## Tribunal de Contas

administrativa da Administração Central, efectua o controlo ao nível dos vários projectos, daí retirando, em concreto, o valor a ser considerado como receita orçamental FEDER, relativamente ao INAG (cf. ponto 10).

Pela análise do quadro acima referenciado verifica-se que o promotor, aquando da efectivação dos pedidos de pagamento, não indicou a respectiva contabilização das despesas realizadas. No entanto, pelo levantamento efectuado no INAG, concretamente a este projecto PIDDAC, apurou-se que as despesas foram contabilizadas conforme o evidenciado no quadro que se segue.

### Quadro 18 – Contabilização do projecto PIDDAC - Aproveitamento Hidráulico do Mondego, em 2001

(em escudos)

Classif.Econ.	Dotação corrigida	Cabimento	Compromissos	Pagamentos
020310	28 000 000,00	7 829 979,00	7 656 055,00	7 656 055,00
070101	100 000,00	98 640,00	98 640,00	98 640,00
070104y	63 037 000,00	62 810 500,00	62 810 500,00	62 810 500,00
070105y	1 105 963 000,00	1 105 928 325,00	1 105 869 754,00	1 095 081 138,00
070105z	1 600 000 000,00	1 470 110 594,00	1 340 008 282,00	1 335 526 256,00
080301	800 000,00	287 690,00	287 690,00	287 690,00
<b>TOTAL</b>	<b>2 797 900 000,00</b>	<b>2 647 065 728,00</b>	<b>2 516 730 921,00</b>	<b>2 501 460 279,00</b>

Fonte: INAG.

Do ponto de vista contabilístico, a execução orçamental deste projecto encontra-se registada no SICPIDDAC – Sistema de Informação Contabilístico para o PIDDAC da DGO e no SIPIDDAC – Sistema de Informação para o PIDDAC do DPP.

Conforme se observa, este projecto PIDDAC envolve outras acções que não foram incluídas no âmbito desta candidatura POA. Todavia, constatou-se que as despesas referentes ao projecto POA estão contabilizadas na rubrica de classificação económica 070105z e na rubrica 070105y.

Em termos do reflexo na CGE de 2001, o FEDER relativo a este projecto (6 661 576,88 €) encontra-se incluído no quantitativo global relativo à puxada a receita orçamental, efectuada pela DGT, por indicações da 14ª Delegação da DGO, particularmente no âmbito do INAG, no valor de 7 755 093,80 € (cf. ponto 10).

Verifica-se, assim, que o fluxo comunitário destinado a este projecto representou cerca de 86% no total FEDER efectivamente realizado, pelo INAG em 2001.

### 11.3 – Projecto n.º 1200017 – “Reabilitação e Prolongamento dos Muros nos Canais da Cidade de Aveiro – 2ª Fase”. Beneficiário – Câmara Municipal de Aveiro (CMA)

A CMA apresentou, em 04/07/2001, a candidatura “Reabilitação e Prolongamento dos Muros nos Canais da Cidade de Aveiro – 2ª Fase” ao POA a qual tem por objectivo a reabilitação e o prolongamento dos Muros da Ria. Este projecto surgiu na sequência de outras acções semelhantes concretizadas numa 1ª fase, no âmbito do QCA II, pretendendo agora a CMA requalificar parte da zona emblemática da cidade com a extensão dos trabalhos aos canais de S. Roque, Central ou de Côjo, das Pirâmides e do Paraíso, num total que ultrapassa os 3 600 m.

Uma vez que as acções propostas se enquadravam no âmbito do eixo prioritário 1, medida 1.2 do POA e estavam reunidas todas as condições de acesso, foi proposta pela Gestora a sua selecção e aprovação e, a 14/11/2001, dado parecer favorável pela UG. Nesta sequência o projecto foi homologado pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e celebrado, a 29/11/2001, um contrato de concessão de participação comunitária FEDER com a CMA.

O quadro que se segue identifica o montante de investimento, por tipologia de acção e respectivo cronograma financeiro aprovado.

**Quadro 19 – Plano de investimento aprovado para o projecto n.º 1200017**

(em mil escudos)

Tipologia de Acção	2000	2001	2002	Total
Activo Fixo Corpóreo - Obras	429 802,25	202 687,75	320 902,00	953 392,00
<b>Investimento Elegível</b>	<b>429 802,25</b>	<b>202 687,75</b>	<b>320 902,00</b>	<b>953 392,00</b>
<b>Comparticipação FEDER</b>	<b>322 351,69</b>	<b>152 015,81</b>	<b>240 676,50</b>	<b>715 044,00</b>

Fonte: Dados retirados da Ficha de Apreciação POA.

Conforme foi referido no ponto 10, a contabilização das verbas afectas a este projecto é efectuada pelo beneficiário, neste caso concreto, pela CMA.

Em termos orçamentais, o projecto foi previsto no orçamento da CMA.

Através do levantamento efectuado no POA verificou-se que, relativamente a este projecto, os montantes recebidos pela Câmara ascendiam a 3 353 960,21 € em que 2 119 360,81 € se traduziram em pagamentos emitidos pela Gestora, em 2001, e o restante, 1 234 599,40 €, a pagamentos realizados em 2002.

O quadro seguinte demonstra, particularmente no que respeita ao ano de 2001, por um lado, os pagamentos realizados pela Gestora e, por outro, a contabilização escriturada pela CMA nos respectivos pedidos de pagamento ao POA.

**Quadro 20 – Contabilização do projecto n.º 1200017 e pagamentos realizados, em 2001**

Pagamentos realizados pelo Gestor				Observações			Contabilização efectuada pelo promotor			Montantes pagos/ por origem - indicados pelo promotor				Observações
Nº	Montante			Nº Ped Pagº	Despesa Elegível		DESIGNAÇÃO	Rub Despesa		Administração Local (a)		TOTAL		
	ESC	EUROS	Data desconto conta Gestor		ESC	EUROS		Montante		ESC	EUROS	ESC	EUROS	
								ESC	EUROS					
OP95/01	212 446 847,00	1 059 680,41	21-12-2001	1(parte)	283 262 463,00	1 412 907,21	06090411	283 262 463,00	1 412 907,21					pedido apresentado: 309418902 mas pago 283262463
OP101/01	163 528 901,00	1 059 680,41	21-12-2001	1(parte) e 2(parte)	218 038 535,00	1 087 571,63	06090411	218 038 535,00	1 087 571,63					26156439 do 1º pp e 191882096 do 2º pp
<b>TOTAL REC. EM 2001</b>	<b>375 975 748,00</b>	<b>2 119 360,81</b>			<b>501 300 998,00</b>	<b>2 500 478,84</b>	<b>06090411</b>	<b>501 300 998,00</b>	<b>2 500 478,84</b>					

(a) Não se encontrava indicado.

Fonte: Dossier do projecto POA e Folha de Cálculo - Controlo OPs - disponibilizada em 04/02/2003.



## Tribunal de Contas

Apesar de não ter sido indicada nos pedidos de pagamento, a contabilização dos investimentos realizados, apurou-se na sequência dos elementos solicitados à CMA, que as despesas relativas à execução orçamental deste projecto foram inscritas na rubrica 06090411.

Verificou-se ainda que as despesas relativas a estas obras se encontram evidenciadas, nomeadamente, na conta corrente do empreiteiro – Etermar – Empresa Obras Ter. Marítimas, SA, da mesma forma que os recebimentos do POA estavam contemplados contabilisticamente e haviam sido depositados numa conta específica para o projecto na Caixa Geral de Depósitos.

### **11.4 – Projecto n.º 3100001 – “Gestão, Acompanhamento, Avaliação e Promoção – 2001”. Beneficiário – Gestora do POA**

De acordo com o disposto no n.º 13 do art. 11 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, a Gestora do POA apresentou a candidatura em epígrafe, cujo objectivo foi dotar a estrutura do PO dos meios necessários à sua gestão, acompanhamento e promoção, no ano de 2001. Apesar de este projecto ainda não constar no SIFEC como concluído, verificou-se que a data prevista para a sua finalização era 31/12/2001 e que no dossier do projecto POA já constava um relatório de execução final.

Conforme foi mencionado no ponto 10, a Gestora do POA não tem personalidade jurídica. Também, do ponto de vista orçamental, não possui autonomia administrativa nem autonomia administrativa e financeira, tendo-se verificado que o organismo que assegurou a inscrição orçamental das verbas envolvidas na Assistência Técnica foi a Secretaria-Geral do MAOT.

Em termos orçamentais, o projecto foi previsto no mapa XI – PIDDAC anexo ao diploma legal que aprovou o OE para 2001. Concretamente, este projecto inseria-se num programa designado como “Gestão e Acompanhamento de Fundos Comunitários na Área do Ambiente” que era constituído por dois projectos, ambos com a mesma designação, enquadrando-se um, no âmbito do QCA II e, o outro, no QCA III.

O quadro que se segue identifica a orçamentação aprovada em PIDDAC – Mapa XI, concretamente no Cap.º50, por fontes de financiamento.

**Quadro 21 – Orçamento aprovado em PIDDAC**

(em mil euros)

ANO	FEDER	OE	TOTAL
2001	748 197	249 399	997 596

Fonte: Mapa XI do OE.

Através do levantamento efectuado no POA verificou-se que os procedimentos adoptados no projecto n.º 3100001 não foram os registados no âmbito dos restantes projectos da amostra seleccionada, nomeadamente no que se refere à aprovação da candidatura, que não teve a homologação ministerial prevista na alínea e) do n.º 1 do art. 29 do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Para efeitos da aprovação desta candidatura, foi efectuada uma informação<sup>9</sup>, em 11/03/2002, que se destinava a dar conta da necessidade de inserção no SIFEC das despesas relativas à execução financeira da medida 3.1 - Assistência Técnica, registo este que ficou dependente da introdução das datas de aprovação do projecto em UG e de homologação ministerial. Sobre esta informação foi dado um despacho pela Gestora do POA, que considerou que o projecto estava aprovado no âmbito do PIDDAC de 2001 e, como tal, poderiam ser carregados os dados relativos à sua execução no SIFEC.

A Gestora só deu conhecimento desta matéria aos membros da UG, na 16ª reunião, realizada em 25/09/2002, constando-se na acta que *“no que respeita ao ano 2001, uma vez acordado que não será necessário formalizar candidatura para o projecto de Assistência Técnica, para efeitos de carregamento de dados no SIFEC, deverão ser carregados os valores aprovados pelo Sr. Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, em 12.10.2000, valores estes inscritos no Mapa XI do PIDDAC 2001, convertidos em euros”*.

No entanto, no SIFEC, relativamente a esta candidatura constam os seguintes registos: Data de entrada: 12/10/2000; Data da Reunião UG: 27/12/2000; Data Homologação: 27/12/2000; Investimento Elegível: 997 596 €; FEDER Aprovado: 748 197 €; Taxa Comparticipação: 75%. Daqui se conclui que, do ponto de vista dos suportes documentais e informáticos, existem algumas incoerências.

Relativamente aos pagamentos, apurou-se que no âmbito desta candidatura foi emitida pela Gestora uma única ordem de pagamento, em 14/05/2001, no valor de 109 674 000\$00 (547 051,60 €). No entanto, apesar de ter sido esta a importância colocada à disposição<sup>10</sup> da Secretaria-Geral do MAOT, só foi utilizado o valor de 38 323 006\$00 (191 154,35 €), tendo sido desativado o valor remanescente, de 71 350 993\$00 (355 897,25 €), na conta da Gestora do POA.

É de referir que relativamente a este projecto a ordem de pagamento foi emitida pela Gestora do POA com base num montante previsível de despesas a realizar. O procedimento levado em conta para efeitos desta transferência foi baseado no orçamento previsto e aprovado para o projecto PIDDAC, aplicando-se a taxa de co-financiamento de 75%, ao nível dos vários montantes das diversas rubricas de classificação económica.

Do ponto de vista contabilístico, a execução orçamental estava registada na Secretaria-Geral do MAOT, no âmbito do SICPIDDAC.

Pela análise a este projecto do POA, verificou-se que o montante total dos pedidos de pagamento efectuados ao POA ascendeu a 254 872,47 €.

De acordo com o relatório de execução final constante do projecto POA constavam, ainda, os seguintes elementos:

- ◆ Montante executado: 279 012,79 €
- ◆ Comparticipação FEDER: 191 154,35€
- ◆ OE elegível: 63 718,12 €
- ◆ OE não elegível: 1 278,13 €
- ◆ OE elegível não participado: 22 862,19 €

<sup>9</sup> Informação n.º 28/2002 do POA.

<sup>10</sup> Uma vez que se trata de um serviço do MAOT com autonomia administrativa e entra no circuito descrito no ponto 8.1.





## Tribunal de Contas

Por outro lado, através da análise efectuada à informação constante no SIFEC apuraram-se os elementos seguintes:

- ◆ Investimento total: 154 534,28 €
- ◆ Despesa pública total: 154 524,28 €
- ◆ FEDER: 115 893,30 €
- ◆ OE – Orç. de Estado – Cap. 50º: 38 631,10 €
- ◆ Despesa não elegível: 9,88 €
- ◆ Repartição do investimento total por rubrica (cf. quadro seguinte)

### Quadro 22 - Repartição do investimento total por rubrica de despesa

(em euros)

Código	Designação	Executado
010000	Despesas com pessoal	104 039,99
020000	Aquisição de bens e serviços correntes	50 494,29
070000	Aquisição de bens de capital	0,00

Fonte: SIFEC - DGDR (14/03/2003).

A contabilização reflectida na CGE, em termos gerais, é a registada no quadro seguinte.

### Quadro 23 - Repartição do investimento total por rubrica de despesa

(em euros)

Código	Designação	Executado
010000y	Despesas com pessoal	61 175,21
010000z	Despesas com pessoal	116 229,74
020000y	Aquisição de bens e serviços correntes	26 683,22
020000z	Aquisição de bens e serviços correntes	68 260,05
070000y	Aquisição de bens de capital	0,00
070000z	Aquisição de bens de capital	6 664,56

Fonte: Secretaria-Geral do MAOT e 14ª Delegação da DGO.

Pela análise aos elementos anteriormente evidenciados conclui-se que relativamente a este projecto:

- ✓ São várias as entidades intervenientes no circuito financeiro do FEDER;
- ✓ São vários os sistemas de contabilização do FEDER;
- ✓ Existem divergências ao nível dos vários mecanismos de suporte e sistemas de contabilização, verificando-se que a informação constante no dossier de projecto POA é uma, a registada no SIFEC é outra e a reflectida na CGE é ainda uma outra.



### 11.5 – Projecto n.º 2100007 – Intervenção Polis em Matosinhos – Valorização da Qualidade Ambiental da Cidade. Beneficiário – PolisMatosinhos, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Matosinhos, SA

A PolisMatosinhos, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Matosinhos, SA, constituída através do Decreto-Lei n.º 303/2000, de 21 de Novembro, é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que tem por objecto a gestão e coordenação do investimento a realizar na zona de intervenção de Matosinhos, no âmbito do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades – Programa Polis.

Neste sentido, apresentou, em 26/06/2001, uma candidatura ao POA em que o objectivo é “... implementar obras de valorização ambiental da intervenção Polis em Matosinhos, através da construção de um parque de estacionamento subterrâneo com consequentes efeitos sobre a qualificação do espaço urbano e de toda a área envolvente da frente de mar, cuja apropriação e utilização pelos cidadãos será assim potenciada”<sup>11</sup>.

Este projecto insere-se no Programa Polis e enquadra-se no âmbito no Plano Estratégico acordado entre o MAOT e a Câmara Municipal de Matosinhos e definido em 16 de Setembro de 2000.

Uma vez que as acções propostas se enquadravam nos objectivos do POA, concretamente no âmbito do eixo prioritário 2 e da medida 2.1 - *Melhoria do Ambiente Urbano*, foi proposta pela Gestora a selecção e aprovação desta candidatura e, a 27/06/2001, dado parecer favorável pela UG. Nesta sequência, o projecto foi homologado pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território em 29/06/2001 e celebrado, a 16/07/2001, um contrato de concessão de comparticipação comunitária FEDER com a PolisMatosinhos, SA.

O quadro que se segue identifica o montante de investimento, por tipologia de acção e respectivo cronograma financeiro aprovado.

**Quadro 24 – Plano de Investimento**

(em contos)

Plano de Investimento Aprovado/ Comparticipação Aprovada				
Tipologia de Acção	2001	TOTAL	FEDER Aprovado	Taxa Compart.
Activo fixo Corpóreo - Empreitadas	777 778	777 778	583 341	75,00%
<b>TOTAL</b>	<b>777 778</b>	<b>777 778</b>		

Fonte: POA (dossier do projecto).

Conforme referido no ponto 10, a contabilização das verbas é efectuada pelo beneficiário.

Relativamente a este projecto, para efeitos da verificação das condições de acesso e de elegibilidade da candidatura ao POA, foi entendido que o beneficiário era a PolisMatosinhos, SA, tendo sido inclusivamente garantida a contrapartida nacional associada aos investimentos em causa com base na análise ao orçamento privativo da PolisMatosinhos, SA. Todavia e porque o projecto tinha subjacente

<sup>11</sup> Conforme refere o Parecer da estrutura de apoio técnico, na Ficha de Apreciação da Candidatura.



## Tribunal de Contas

---

despesas relativas a uma empreitada já iniciada pela Câmara Municipal de Matosinhos, a contabilização dos investimentos foi efectuada por esta.

Neste contexto e de forma a sustentar este aspecto, foi realizado, em 02/05/2001, um acordo de cooperação financeira entre a PolisMatosinhos, SA, e a Câmara Municipal de Matosinhos, em que esta última conferiu à Sociedade “... *mandato para, em seu nome promover as diligências necessárias à realização das fontes de financiamento...*”, nomeadamente, no âmbito do projecto em causa. Assim, de acordo com o disposto na cláusula 2ª deste acordo de cooperação financeira, cabe à Sociedade Polis, entre outros aspectos, promover a apresentação de despesa elegível realizada com vista ao recebimento da comparticipação financeira respectiva, efectuar o recebimento dos valores das comparticipações financeiras atribuídas, organizar dossiers com os documentos necessários ao acompanhamento por parte das entidades gestoras dos fundos comunitários e proporcionar a sua verificação sempre que seja solicitado.

Neste acordo ficou também estabelecido, na clausula 7ª, que os valores relativos à componente nacional afecta a este projecto, estimada em cerca de 969 847,67 € (194 437 contos), seriam transferidos pela Sociedade para a Câmara Municipal de Matosinhos.

A preexistência de um acordo de cooperação financeira entre a PolisMatosinhos e a Câmara Municipal de Matosinhos pode tornar aceitável uma situação aparentemente pouco clara, pois a entidade que recebia o apoio não era a mesma que pagava e contabilizava os pagamentos. Mesmo assim podem haver algumas reservas por parte da Comissão Europeia face a despesas consideradas elegíveis por virtude de não estarem facturadas nem suportadas por recibo em nome do beneficiário. Poderá ser questionado, por exemplo, porque é que a PoliMatosinhos não actuou como um simples prestador de serviços, preparando e dando apoio técnico à candidatura, sendo a candidatura apresentada pela Câmara Municipal que foi quem executou os pagamentos das despesas do projecto.

A letra dos Regulamentos, nomeadamente o Reg.1685/2001 (Regra n.º 1 do Anexo) e 438/2001, Anexo I, pode efectivamente tornar-se um obstáculo para a aceitação de uma entidade intermédia, não classificável como organismo intermédio nos termos do Artigo 2.º do Reg.438/2001, pois não actua por conta da Autoridade de Gestão ou da Autoridade de Pagamento.

Esta questão prende-se com a interpretação dada pela Comissão Europeia a estas normas do direito comunitário. Seria prudente que a autoridade de gestão ou os beneficiários obtivessem alguma informação sobre a aceitabilidade da prática acima descrita. É que, não sendo crível que uma sociedade anónima actue a título gracioso, é provável que a Comissão Europeia exija garantias de que o apoio dado não será, seja em que percentagem for, desviado para a referida “entidade intermédia”. Veja-se o período final do n.º 1 do Artigo 32º do Reg.1260/1999, sobre detenções, retenções ou encargos que possam reduzir os montantes de participação dos fundos comunitários.

Quanto ao direito nacional, o acordo de cooperação financeira dá cobertura jurídica à solução adoptada. Já pode ser questionável, porém, a contabilização da componente nacional do investimento, pois a Câmara Municipal de Matosinhos terá assegurado esse montante na totalidade, quando seria previsível que este fosse em parte assegurado pelo Ministério do Ambiente. Prevê-se que a situação seja corrigida em posteriores projectos, para o que estará já em elaboração um segundo acordo sobre esta matéria. Estamos, contudo, sempre perante situações que distorcem a execução orçamental.

Assim, na vertente comunitária, acabam por ser recebidas verbas destinadas a uma autarquia local por uma entidade do sector público empresarial que depois as transfere para essa autarquia, criando-se uma intermediação com custos, certamente, quando as autarquias locais podem apresentar directamente candidaturas ao apoio em causa. Na vertente nacional criam-se situações com

pagamentos e contabilizações que não correspondem ao que está previsto no projecto e implicam a necessidade de posteriores correcções contabilísticas ou de “compensações” contabilísticas que permitem atingir um equilíbrio global final correcto entre as participações públicas nacionais oriundas da Administração Central e da Administração Local.

Através do levantamento efectuado verificou-se que os recebimentos relativos a este projecto ascendiam os 2 172 220,80 €, em que 1 887 990,14 € se traduziram em pagamentos emitidos pela Gestora, em 2001, e o restante, 284 230,66 €, realizados pela mesma, em 2002.

O quadro seguinte demonstra, particularmente no que respeita ao ano de 2001, por um lado, os pagamentos realizados pela Gestora e, por outro, a contabilização escriturada pela CMM nos respectivos pedidos de pagamento.

**Quadro 25 – Contabilização do projecto n.º 210007 e pagamentos realizados, em 2001**

Pagamentos realizados pela Gestora				Observações		Contabilização efectuada pelo promotor				Montantes pagos/ por origem - indicados pelo promotor				
Nº	Montante			Nº Ped Pag <sup>a</sup>	Despesa Elegível		DESIGNAÇÃO	Montante		Código POC	Outros (a)		TOTAL	
	ESC	EUROS	Data desconto conta Gestora		ESC	EUROS		ESC	EUROS		ESC	EUROS	ESC	EUROS
	OP45/01	355 300 052,00	1 772 229,19		30-10-2001	1		473 733 403,00	2 362 972,25					
OP54/01	23 207 987,00	115 760,95	12-11-2001	1	30 943 983,00	154 347,94					10 204 814,00	50 901,40	10 204 814,00	50 901,40
<b>TOTAL REC. EM 2001</b>	<b>378 508 039,00</b>	<b>1 887 990,14</b>			<b>504 677 386,00</b>	<b>2 517 320,19</b>					<b>128 638 165,00</b>	<b>641 644,46</b>	<b>128 638 165,00</b>	<b>641 644,46</b>

(a) O promotor só indicou o montante relativo ao financiamento da contrapartida nacional (25%), ao invés de colocar os 100% da despesa elegível.

Fonte: Dossier do projecto POA e Folha de Cálculo - *Controlo OPs* - disponibilizada em 04/02/2003.

Relativamente aos montantes FEDER recebidos pela Sociedade no âmbito deste projecto, verificou-se que os mesmos foram transferidos para a Câmara em 31/12/2001, conforme o previsto no acordo celebrado.

No entanto, no que à contrapartida nacional diz respeito, verificou-se que, até à data, não tinham sido efectuadas quaisquer transferências. No decurso dos trabalhos desenvolvidos apurou-se que não havia intenção de proceder à transferência desses montantes, mas antes à realização de um outro acordo de cooperação financeira em que o Município e a Sociedade concordariam em afectar aquelas verbas à parte relativa da Câmara Municipal de Matosinhos na cobertura financeira de despesas inerentes a outros projectos, a desenvolver no âmbito do Plano Estratégico acordado entre o MAOT e a Câmara Municipal de Matosinhos e definido em 16 de Setembro de 2000.

Na sequência dos elementos solicitados à Sociedade, verificou-se que os recebimentos e transferências FEDER relativas a este projecto se encontram evidenciadas numa conta específica para a Câmara Municipal de Matosinhos.



## Tribunal de Contas

---

### 12 – EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos art.<sup>os</sup> 1.<sup>o</sup>, 2.<sup>o</sup>, 10.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1 e 11.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.<sup>os</sup> 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do *Anexo II*, são devidos emolumentos no montante de 1 551,65 €, a suportar pela Gestora do Programa Operacional do Ambiente.

### 13 – DETERMINAÇÕES FINAIS

**13.1.** O presente Relatório deverá ser remetido:

- a) Ao Governo, mais concretamente, à Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- b) À Assembleia da República, designadamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares da Economia e Finanças e do Poder Local, Ordenamento do Território e Ambiente;
- c) À Gestora do POA, à DGDR, à DGT, à 14.<sup>a</sup> Delegação da DGO, ao ICN, ao INAG, à Câmara Municipal de Aveiro e à Polis Matosinhos, S.A.

**13.2.** Após a entrega do Relatório às entidades referidas poderá o mesmo, com seus anexos, ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e publicado no “site” do Tribunal;

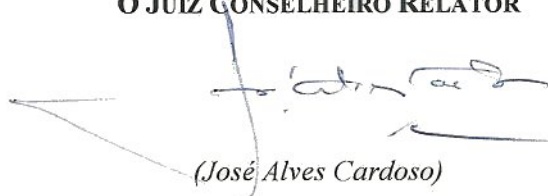
**13.3.** Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, no capítulo dos fluxos financeiros com a União Europeia;

**13.4.** Expressa-se à Gestora do POA e entidades intervenientes na auditoria, bem como aos seus responsáveis e funcionários o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;

**13.5.** Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art.<sup>os</sup> 29.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 4, e 54.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 4, da Lei n.<sup>o</sup> 98/97, de 26 de Agosto.


Aprovado em Subsecção da 2ª Sessão do Tribunal de Contas, em 12 de Junho de 2003

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**



(José Alves Cardoso)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**



(António José Avérous Mira Crespo)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



# Tribunal de Contas

## ANEXO I

### Enquadramento Normativo Base

Enquadramento Legal Nacional	
<b>Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 07/04</b>	Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho
<b>Resolução do conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16/05</b>	Define as estruturas de gestão do QCA III
<b>Lei n.º 20/2000, de 10/04</b>	Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 54 – A/2000, de 7 de Abril
<b>Decreto-Lei nº 151/2000, de 20/07</b>	Lei orgânica do Ministério do Planeamento – XIV Governo
<b>Decreto-Lei nº 168/2001, de 5/05</b>	Regula o funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, nos termos dos Regulamentos (CE) nº 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, e 438/2001, Comissão, de 2 de Março
<b>Portaria n.º 684/2001, de 5/07</b>	Estabelece as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do SNC do QCA III
<b>Despacho nº 14 381/2001, da Ministra do Planeamento, de 10/07</b>	Referente à uniformização e flexibilização dos procedimentos relativos à matéria de pagamentos FEDER pelas entidades pagadoras das intervenções operacionais previstas no QCA III

Documentos Regulamentares
QCA III – Quadro Comunitário de Apoio III – Portugal 2000/2006 Complemento de Programação do POA FEDER – Autoridade de Pagamento – QCA III 2000-2006 – Pagamentos da CE, Transferências para os Gestores e Pedidos de Pagamento – Responsabilidades, Circuitos e Procedimentos

Enquadramento Legal Comunitário	
<b>Decisão C (2000) , 762, de 30/03</b>	Aprovação do Quadro Comunitário de Apoio III
<b>Decisão C (2000) 2340, de 01/08</b>	Aprova o PO Ambiente
<b>Reg.1260/99 do Conselho, de 21/06</b>	Estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais
<b>Reg.1783/99 do Conselho, de 12/07</b>	Relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>Reg.438/2001 do Conselho, de 02/03</b>	Estabelece as regras de execução do Reg.(CE) n.º 1260/99 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos Estruturais





# Tribunal de Contas

## ANEXO II

### Nota de Emolumentos

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo D.L. n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/08 e 3-B/2000, de 04/04).

Departamento de Auditoria: DA III

Proc. n.º 46/02-AUDIT  
Relatório n.º 27/03-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Gestor do Programa Operacional do Ambiente <sup>a)</sup>.

Entidade devedora: Gestor do Programa Operacional do Ambiente <sup>a)</sup>.

Regime jurídico: AA

AAF

Un.: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>b)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	-	-		-
Acções na área da residência oficial .....	88,29	297		26 222,13
- 1 % s/ Receitas Próprias .....				
- 1 % s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				26 222,13
<b>Emolumentos</b>				
<b>Limite máximo (VR) <sup>c)</sup></b>				15 516,50
<b>Limite mínimo (VR) <sup>d)</sup></b>				1 551,65
<b>Emolumentos a pagar <sup>e)</sup></b>				1 551,65

(a) O regime jurídico aplicável a esta entidade é o do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

(b) Cf. Resolução n.º 4/98-2ª S e Resolução n.º 3/01-2ª S.

(c) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

(d) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

(e) Entidade abrangida pelo limite mínimo nos termos do art. 10º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 66/96.

O Coordenador da Equipa de Auditoria







**ANEXO III**

**Respostas das Entidades Auditadas**



22.MAI03 12524



S. R.  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS  
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmº Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

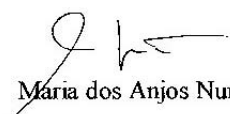
Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência DTCE/DCT/NCC	Rua da Alfândega, 5 - 1º 1100-016 Lisboa
----------------	--------------------	----------------------------------	---

**Assunto:** Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos Fluxos Financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos – Programa Operacional do Ambiente – QCA III

Na sequência do vosso ofício nº 4840, de 03.05.14, informa-se V.Exª de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

  
Maria dos Anjos Nunes Capote

*Inf. CAD (2003), de 22.5*

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

DTCE 23 05 03 13103





S. R.  
 MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
 Direcção-Geral do Orçamento  
 14.ª DELEGACÃO - (PIDDAC)

Exm.º Senhor  
 Director-Geral da Direcção-Geral do  
 Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61  
 1069-045-Lisbos

Sua referência	Sua comunicação de	Nome referência	Data
Proc.46/02-Audit DA IIL1	Ofício 4 839 de 03.05.14	Ofício n.º 1596 Proc/203 / Liv/2 / Div B/2	26/05/2003

ASSUNTO: Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos” – Programa Operacional do Ambiente – QCA III.

No cumprimento do solicitado por V. Ex.ª no ofício n.º 4 839, de 14 de Maio, que acompanhou o Relatório da Auditoria referenciada em epigrafe, cabe-me referir o seguinte:

**Ponto 15 - conclusões**

A partir de 2003, a conversão em receita orçamental, dos fundos comunitários depositados na Direcção\_Geral do Tesouro (DGT), passa a ter lugar no final de cada trimestre, salvo no último trimestre, que terá lugar com o fecho da conta.

**Ponto 1.2 – Recomendações**

A questão colocada neste ponto, prende-se com o facto dos registos contabilísticos no âmbito do POA, não coincidirem com os da Conta Geral do Estado (CGE). Tal situação foi verificada pelo Tribunal, essencialmente, nos serviços integrados.

Como é sabido, os gestores das intervenções operacionais, respeitantes a objectivos executados por serviços integrados, só emitem ordens de pagamento a favor dos serviços, mediante a apresentação de facturas e recibos. Como todos sabemos, os serviços em causa só dispõem de meios



- 2 -

de tesouraria, após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's, para os que se encontram na RAFE. Para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços veem-se obrigados a avançar com o financiamento nacional, para que possam beneficiar do financiamento comunitário. Acontece ainda com alguma frequência, que os reembolsos dos gestores relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte.

Todos temos consciência da baixa execução orçamental dos fundos comunitários, a que não é alheio o regime jurídico dos serviços executores, e os constrangimentos impostos pelo QCA III. No sentido de os minimizar, foi introduzida uma norma no Decreto-Lei de Execução Orçamental para o corrente ano - art.13º, que vem reconhecer a dificuldade de os serviços em questão executarem os projectos co-financiados e poderá resolver a questão levantada pelo Tribunal.

Acresce ainda referir, que os documentos de despesa dos serviços integrados não vêm à Delegação, pelo que só em sede de auditoria a questão levantada poderia ser detectada. Salvo melhor opinião, trata-se de uma questão da responsabilidade do dirigente do serviço, a quem o D.L. 155/92. de 28 de Julho, veio confere mais autonomia na gestão, associada a uma maior responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora,  
  
(Maria de Lurdes Matos Proença)

26/05'03 13291



URGENTE

Exmº Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-030 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

DSIC/ 29.MAI 03 03600

**Assunto: Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos” – Programa Operacional do Ambiente – QCA III**

Na sequência do vosso ofício ref. 4841, de 14 de Maio p.p., junto se remete a V. Exa. as observações ao relatório da Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos” – Programa Operacional do Ambiente – QCA III

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

António Santos

Anexo: o citado

DTTC 30 05 03 13775





**Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos”**

**QCA III - Programa Operacional Ambiente**

**Relato de Auditoria de Maio 2003**

A análise do relatório referido em epígrafe foi efectuada em conjunto pela Direcção de Serviços de Equipamentos Sociais e Infra-estruturas, Unidade de Pagamentos, Direcção de Projecto do SIFEC e Direcção de Serviços de Informação e Controlo, tendo suscitado as seguintes observações:

**Pág. 23** – ponto 3.1. – 1º parágrafo – A Região de Lisboa e Vale do Tejo beneficia, a título transitório, do apoio ao abrigo do objectivo n.º 1, conforme disposto no n.º 1 do art. 6º do Reg. (CE) 1260/1999, para o período entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2005, exceptuando a Lezíria de Tejo e o Médio Tejo, cujos apoios poderão ir até 31 de Dezembro de 2006.

**Pág. 25** – Gráfico 3 – Os valores indicados no gráfico reportam-se à contrapartida FEDER relativa ao investimento programado para cada uma das três Medidas do Eixo 1 do POA.

**Pág. 26** – 2º parágrafo – São também beneficiários do Eixo 2 (para a Medida 2.2.) as empresas privadas elegíveis a sistemas de incentivos apoiados pelo Programa.

Gráfico 4 – Os valores indicados no gráfico reportam-se à contrapartida FEDER relativa ao investimento programado para cada uma das Medidas do Eixo 2 do POA.

Ponto 3.2.3. – O beneficiário da Medida de assistência Técnica é o Gabinete da Gestora do POA. ✓

**Pág. 27** – 2º parágrafo – O montante explicitado de 50 456 mil euros é referente à comparticipação FEDER correspondente à despesa executada no Eixo 1.

**Pág. 29** – Final do 1º parágrafo – Compete à UG dar parecer sobre as propostas de decisão da Gestora relativas a candidaturas de projectos ao financiamento pelo POA e sobre os projectos de relatório de execução elaborados pela Gestora, acompanhar e dar parecer sobre o sistema

  
1/4  
DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL



de controlo e avaliação e dar parecer, sempre que solicitado, sobre os actos necessários à regular e plena execução do Programa.

Último parágrafo – A avaliação final (ex-post) é da responsabilidade da CE, sendo competência da Comissão de Acompanhamento a análise dos resultados da avaliação intercalar e da sua actualização até Dezembro de 2005.

**Pág. 35** – 4º parágrafo – De acordo com o n.º 2 do artº 32º do Reg. (CE) 1260/1999, o pagamento por conta pode, em princípio, ser fraccionado no máximo por dois exercícios orçamentais, em função das disponibilidades orçamentais.

**Pág. 37** – Quadro 8 – Pagamentos intermédios - Não deviam ser incluídos os Reembolsos efectuados pela CE no ano de 2003, visto que anteriormente se refere que “a situação encontrada em 31/12/2002, face aos pedidos de pagamento e aos recebimentos da CE, foi a registada nos quadros seguintes”.

No mesmo quadro existe uma imprecisão de datas. Assim,

- 3º Pedido/2001 foi formalizado em 19 de Outubro e não a 20 de Outubro;
- O Reembolso do 2º Pedido/2002 foi efectuado em 6 de Novembro e não em 6 de Dezembro.

**Pág. 38** – 1º parágrafo – O 4º PP Intermédio de 2002 é efectivamente de 19 251,248 mil euros. A diferença identificada no texto refere-se a um pequeno acerto efectuado pela Autoridade de Gestão (AG) à comparticipação FEDER de um projecto da Medida 1.3 (1.3/00023 – “Reestruturação das Redes RH – Norte Douro” do INAG), cujo valor estava incorrectamente indicado na lista de projectos que suportaram o PP. Essa correcção foi formalizada pela AG através do seu ofício POA 1525 S/30.12.2002.

**Pág. 45** – Suportes informáticos do POA

A estrutura de gestão do PO Ambiente deu início à utilização do SIFEC – Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão, como ferramenta de gestão e acompanhamento do Programa em Julho de 2001, após a entrada em produção da versão 2.0 da aplicação.

Esta utilização viria a sofrer um primeiro interregno (entre Setembro de 2001 e Maio de 2002), aparentemente devido à falta de formação de potenciais utilizadores, tendo decorrido uma acção de formação (na versão 3.0) em Fevereiro de 2002.

2/4

Maria Cristina



Em Novembro de 2002, e na sequência da alteração de acesso originada pela actualização na plataforma ORACLE do SIFEC, o PO Ambiente, que depende para efeitos de comunicações da rede informática da Secretaria Geral do MCOTA, viu-se temporariamente impedido de restabelecer as comunicações com o SIFEC.

Logo que esta questão foi dada a conhecer à DGDR, foi acompanhada pelo Núcleo de Informática, tendo sido necessário proceder a alguns ajustamentos de forma a não colocar em risco os sistemas de segurança das redes de qualquer um dos dois organismos. Assim, foi retomado um túnel VPN para acesso do PO Ambiente ao SIFEC e as condições de ligação regular foram redefinidas em finais de Janeiro de 2003. Contudo, por razões internas ao PO (e eventualmente à Secretaria Geral do MCOTA) estas ligações têm sido pouco frequentes.

Assim, e não obstante as condições das comunicações já se encontrarem regularizadas, a recuperação de históricos deste Programa continua reduzida:

*Dados reportados a 26/05/2003*

Programa Operacional	Aprovações registadas em SIFEC face às aprovações declaradas em 31.12.2002 <sup>(1)</sup>	Despesa (CT) registada <sup>(2)</sup> em SIFEC face à última certificação à CE	Data da última certificação	Projectos com programação física face ao total de projectos registados <sup>(3)</sup>	Projectos com execução física face ao projectos com execução financeira
PO Ambiente	98.2%	3.8%	30-12-2002	28.8%	0.0%

(1) Fonte: Relatório do QCA III de 2002 (dados provisórios indicados pelos Gestores em Janeiro de 2003)

(2) Despesa apurada para a mesma data da certificação

(3) Todos os projectos, excepto cancelados

#### **Pág. 58 e 59 – divergência de valores**

A despesa relativa à Assistência Técnica certificada no último PP formalizado à CE (em 30.12.2002) ascende, no ano 2001, aos seguintes valores: despesa pública = 279 002,91€; FEDER = 209 252,18€; OE = 69 750,73€. São também estes os valores que constam do 1º PP/2003 que se encontra em análise na Direcção-Geral. Constata-se assim que os valores mencionados no texto do relato de auditoria como respeitando ao relatório final do projecto não são consonantes com os da certificação.

Por outro lado, e depois de analisada através do SEIS (Sistema de Exploração da Informação em SIFEC) a informação registada em SIFEC (ver quadro em anexo), constata-se que:

3/4



- Foram registadas e validadas com data de 2001, 4 listas de despesa, que totalizavam 154 524,40€ (montante justificado – custo total elegível);
- Foi registada 1 lista de despesa com data de 31-12-2001 e validade em 22-03-2002, no valor 100 348,06, que se encontra estornada (já em 2003);
- Foi registada, em 2003, 1 lista de despesa com data de 31-12-2001 e ainda não foi validada, no valor de 100 438, 06€.

Assim, e uma vez que a EAT do PO Ambiente ainda não procedeu à recuperação dos dados históricos, não nos é possível verificar a veracidade da despesa declarada em certificações à Comissão Europeia, uma vez que, depois de validada a lista em falta, a execução registada em SIFEC para este projecto apenas totaliza 254 872, 46€.

4/4



## PO AMBIENTE

Dados reportados a 26/05/2003

Cód. Projecto	Num Pedido	Dt Entrada	Montante Justificado	Montante Pedido	Estado Pedido	Dt Verificacao
32-03-01-FDR-00001	20021	04-Jul-2001	22.895,47	17.171,60	PG	04-Jul-2001
	20022	25-Sep-2001	75.658,24	56.743,68	PG	25-Sep-2001
	20023	29-Out-2001	30.485,00	22.863,75	PG	29-Out-2001
	20024	21-Nov-2001	25.485,69	19.114,27	PG	21-Nov-2001
	20025	31-Dez-2001	100.348,06	75.261,05	ES	22-Mar-2002
	20031	31-Dez-2001	100.348,06	-75.261,05	ES	22-Mar-2002
	20032	31-Dez-2001	100.348,06	75.261,05	NP	NULL
TOTAL			254.872,46			



PROGRAMA  AMBIENTE

Exmo Senhor  
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos  
Auditor-Coordenador  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
71069-045 Lisboa

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos" - Programa Operacional do Ambiente - QCA III

No exercício do contraditório que me é facultado e tendo em conta a urgência da resposta apresento as seguintes alegações:

- A conclusão de que não se verifica a adequada segregação de funções não é correcta.  
A segregação de funções está garantida dado que o controlo do 1º nível a realizar à medida 3.1 será feita por recurso a entidades externas à Estrutura de Apoio Técnico do Programa (pág:11, ponto 4);
- O sistema de folhas de cálculo adoptado pode ser rudimentar para um auditor licenciado em Informática de Gestão, mas tem-se demonstrado adequado, permitindo até à data responder a todas as solicitações relativas à gestão do Programa (pág:13, ponto 11)
- Os juros recebidos no âmbito das aplicações financeiras efectuadas foram, desde o momento em que foram creditados, integralmente afectos ao Programa. Este facto pode ser confirmado pela consulta dos extractos bancários, que aliás foram consultados pelos auditores (pág:15, 5º parágrafo)
- A equipa de controlo de 1º nível faz o confronto contabilístico junto dos beneficiários, contudo no relatório preliminar apenas se limita à despesa efectuada, considerada elegível,



Gabinete do Gestor do Programa Operacional do Ambiente • Rua de O Século, 51 • 1200-433 Lisboa  
Tel.: 21 323 16 10 / 40 • Fax: 21 323 16 19 • E-mail: poa@poa.mccota.gov.pt  
MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

**PROGRAMA AMBIENTE**

independentemente da sua contabilização interna, uma vez que, à partida, sendo exigido o envio de recibos juntamente com os pedidos de pagamento ao POA, e não possuindo os beneficiários, para os projectos aprovados, 100% de Orçamento do Estado, sabe-se que contabilisticamente as despesas terão de ser contabilizadas e pagas através de Receitas Gerais do Estado (RGE) e consequentemente registadas nas rubricas correspondentes de despesa, face ao adiantamento por parte do beneficiário, não nos parece que seja matéria da competência do controlo de 1º nível, fazer reparo sobre esta situação nos relatórios de controlo (pág:11, ponto 5)

- A divergência entre a contabilização das despesas no Programa Operacional do Ambiente e nos promotores da Administração Central resulta da desadequação das regras orçamentais nacionais com os regulamentos comunitários (pág: 14, ponto 17);
- A verificação sistemática da contabilização registada no promotor exigiria um aumento significativo de meios humanos e financeiros da Estrutura de Apoio Técnico (pág:15, parágrafos 6 e 7).

Com os melhores cumprimentos.

A Gestora do Programa Operacional do Ambiente,



(Luísa Maria Leitão do Vale)

BGTC 04 06 '03 14320



Gabinete do Gestor do Programa Operacional do Ambiente • Rua de O Século, 51 • 1200-433 Lisboa  
Tel.: 21 323 16 10 / 40 • Fax: 21 323 16 19 • E-mail: poa.poa@mcofa.gov.pt  
MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE