

Tribunal de Contas

Auditoria ao Programa Operacional da Cultura - POC



Relatório de Auditoria n.º 29/2007-2ª Secção
Outubro de 2007



PROCESSO N.º 08/07-AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 29/2007-2ª Secção

Auditoria ao
Programa Operacional da Cultura - POC



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	6
ÍNDICE DE FIGURAS	7
GLOSSÁRIO	8
SIGLAS UTILIZADAS.....	9
FICHA TÉCNICA.....	10
1 – SUMÁRIO	11
1.1 – CONCLUSÕES.....	11
1.1.1 – <i>Cumprimento das Instruções n.º 1/2003</i>	12
1.1.2 – <i>Breve caracterização do controlo interno</i>	12
1.1.3 – <i>Elementos subjacentes às demonstrações financeiras</i>	12
1.1.4 – <i>Pagamentos</i>	13
1.1.5 – <i>Gestão financeira do POC</i>	13
1.1.6 – <i>A Cultura nas GOP e no PIDDAC e o financiamento comunitário</i>	13
1.1.7 – <i>Gestão global do POC</i>	14
1.1.8 – <i>Sistemas de Informação no POC</i>	15
1.1.9 – <i>Avaliação de resultados do POC</i>	15
<i>Opinião do Tribunal</i>	16
1.2 – RECOMENDAÇÕES	17
2 – INTRODUÇÃO.....	18
2.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS	18
2.2 – ENTIDADE AUDITADA	18
2.2.1 – <i>Caracterização do POC no âmbito do QCA III</i>	18
2.2.2 – <i>Estrutura</i>	20
2.2.3 – <i>Processo de decisão</i>	20
2.2.4 – <i>Organograma</i>	21
2.2.5 – <i>O POC e o cumprimento das Instruções n.º 1/2003</i>	22
2.3 – SÍNTESE METODOLÓGICA	22
2.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	23
2.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	23
3 – SUMÁRIO DA AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO	24
4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	26
4.1 – CUMPRIMENTO DAS INSTRUÇÕES N.º 1/2003	26
4.1.1 – <i>Documentos remetidos ao Tribunal de Contas e mantidos em arquivo em cumprimento das Instruções n.º 1/2003</i>	26
4.1.2 – <i>Cruzamento da informação financeira constante da Conta de Gerência com a registada nas Demonstrações Financeiras</i>	27
4.2 – ANÁLISE E VERIFICAÇÃO DA FIABILIDADE DOS ELEMENTOS CONSTANTES DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	28
4.2.1 – <i>Análise das candidaturas</i>	28
4.2.1.1 – <i>Candidatura n.º 363/04 – “Remodelação e Beneficiação do Cine-Teatro Pax Júlia”</i>	28
4.2.1.2 – <i>Candidatura n.º 277/02 – “Remodelação das Coberturas e Limpeza das Fachadas” do Museu da Guarda</i>	29
4.2.1.3 – <i>Candidatura n.º 040/00 – “MNEMOSYNE – Encontros de Fotografia 2000”</i>	29
4.2.2 – <i>Pedidos de reembolso e de pagamento do saldo final</i>	30

4.2.2.1 – Regularidade formal das facturas e recibos	30
4.2.2.2 – Contabilização dos documentos de despesa no beneficiário.....	30
4.2.2.3 – Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria	32
4.2.3 – <i>Verificação física</i>	33
4.3 – PAGAMENTOS	34
4.3.1 – <i>Procedimentos de pagamento</i>	34
4.3.2 – <i>Procedimentos de lançamento e autorização de transferências via homebanking</i>	34
4.4 – GESTÃO FINANCEIRA DO POC	34
4.4.1 – <i>Circuito financeiro do FEDER no POC</i>	36
4.5 – A CULTURA NAS GOP E NO PIDDAC	37
4.5.1 – <i>A contribuição do financiamento comunitário no sector da Cultura</i>	38
4.5.1.2 – O POC no financiamento comunitário no sector da Cultura.....	38
4.6 – GESTÃO GLOBAL DO POC.....	41
4.6.1 – <i>Execução financeira acumulada</i>	41
4.6.1.1 – Evolução da execução financeira.....	43
4.6.2 – <i>Cumprimento da regra n+2</i>	44
4.6.3 – <i>Sistemas de informação</i>	44
4.7 – AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	45
5 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	48
6 – OPINIÃO SOBRE AS CONTAS DO GESTOR DO POC RELATIVAS À GERÊNCIA DE 2005..	49
7 – RESPONSÁVEIS PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS E PELA GERÊNCIA.....	49
8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	50
9 – EMOLUMENTOS.....	50
10 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	50
ANEXO A – LEGISLAÇÃO PERTINENTE.....	53
ANEXO B – AMOSTRAS ADOPTADAS	54
ANEXO C – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	55
ANEXO D – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	57

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA 2000-2006	19
QUADRO 2 – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA 2000-2006	19
QUADRO 3 – PAGAMENTOS DO POC EM 2005	28
QUADRO 4 – IPM – PROJECTO “MUSEU DA GUARDA - REMODELAÇÃO DAS COBERTURAS E LIMPEZA DA FACHADA”	31
QUADRO 5 – PAGAMENTOS POR CONTA FEDER	36
QUADRO 6 – PAGAMENTOS INTERMÉDIOS FEDER.....	37
QUADRO 7 – EXECUÇÃO FINANCEIRA ACUMULADA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2006.....	41
QUADRO 8 – EXECUÇÃO FINANCEIRA ACUMULADA ATÉ 31 DE MAIO DE 2007	42



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA FUNCIONAL DO POC 21

GLOSSÁRIO

Ação	Terceiro nível de estruturação do Programa Operacional. As Acções agrupam-se em Medidas.
Autoridade de Pagamento	Um ou vários organismos ou autoridades nacionais, regionais ou locais designados por um Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão. O Estado-Membro estabelece todas as regras do seu relacionamento com a autoridade de pagamento e do relacionamento desta com a Comissão (alínea o) do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho)
Componente Comunitária	Parte do apoio concedido com origem em fundos comunitários (em geral 75% do apoio)
Componente Nacional	Parte do apoio concedido com origem em fundos públicos nacionais (em geral 25% do apoio)
Eixo	Primeiro nível de estruturação do Programa Operacional. Divide-se em Medidas.
Medida	Segundo nível de estruturação do Programa Operacional. As Medidas agrupam-se em Eixos e dividem-se em Acções
Organismo Intermédio	Qualquer organismo ou serviço, público ou privado, que actue sob a responsabilidade das autoridades de gestão ou de pagamento ou realize tarefas por conta destas últimas na relação com beneficiários finais ou órgãos ou empresas responsáveis pelas operações (Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março)
Overbooking	Aprovação de projectos em excesso relativamente ao plano financeiro do programa operacional, destinada a assegurar a total utilização das verbas disponíveis, em caso de desistência ou inelegibilidade insanável de despesas de projectos em curso.
Projecto	Unidade documental que suporta cada candidatura ao apoio
QCA III	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000/2006)
SNC	Sistema Nacional de Controlo do QCA III, composto por três níveis de controlo interno
Unidade de Gestão	Órgão de apoio aos gestores das intervenções operacionais, competindo-lhes, principalmente, dar parecer sobre as propostas de decisão relativas às candidaturas apresentadas a financiamento comunitário. A unidade de gestão é presidida pelo gestor da correspondente intervenção operacional, sendo a sua composição determinada por despacho do membro do Governo responsável pela intervenção operacional em causa.



SIGLAS UTILIZADAS

CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGEMN	Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IMC	Instituto dos Museus e da Conservação
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPM	Instituto Português de Museus
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico
MC	Ministério da Cultura
MUS	Método Estatístico das Unidades Monetárias (Monetary Unit Sampling)
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de pagamento
PO	Programa Operacional
POC	Programa Operacional da Cultura
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
UG	Unidade de Gestão

FICHA TÉCNICA

Auditoria ao Programa Operacional da Cultura – POC		
EQUIPA DE AUDITORIA		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
AUDITOR-COORDENADOR	Abílio de Matos	Licenciado em Economia
AUDITOR-CHEFE	António Marques do Rosário	Licenciado em Direito
AUDITORES	Júlio Gomes Ferreira	Licenciado em Direito
	Ana Cristina Lindo do Cabo	Licenciada em Gestão de Empresas
APOIO INFORMÁTICO	Kátia Nobre	



1 – SUMÁRIO

De acordo com o Programa de Fiscalização da 2ª Secção para 2007, aprovado pela Resolução n.º 12/06-2ª Secção, de 14 de Dezembro, foi realizada a presente auditoria ao Programa Operacional da Cultura - POC.

A presente auditoria prosseguiu um triplo objectivo:

- ◆ Apreciar a gestão global;
- ◆ Realizar uma verificação externa de contas à gerência de 2005;
- ◆ Proceder à avaliação do programa, apreciando a estruturação dos indicadores de resultado definidos neste âmbito.

A apreciação da gestão global fundamentou-se no conjunto de elementos recolhidos na fase de avaliação do controlo interno e em análises específicas dirigidas à macro-gestão do programa. Esta apreciação contou também com o contributo dos resultados da verificação externa de contas, que partiu dos elementos de prestação de contas e foi suportada por uma amostragem alargada dos pagamentos realizados no ano de 2005, bem como da selecção de três projectos co-financiados que foram verificados ao longo de todo o ciclo de vida do projecto, incluindo a circularização dos recebimentos do POC e dos pagamentos a fornecedores, e ainda a verificação física das intervenções.

A análise da estruturação dos indicadores de resultado do POC pretendeu contribuir para a maior eficácia da futura avaliação do programa. Sendo ainda prematuro proceder a essa avaliação, dado que o POC ainda não se encontrava encerrado, foram os indicadores de resultado utilizados no POC objecto de uma visão crítica, no sentido de identificar eventuais desajustes entre a análise pretendida e os indicadores escolhidos e o ponto de situação dos mesmos a 31 de Dezembro de 2006.

Tendo em conta que o processo de prestação de contas de 2006 do POC só ficou concluído em momento ulterior ao da generalidade das fases de trabalho da presente auditoria, esta incidiu sobre a gerência de 2005, quanto à verificação da conta de gerência organizada nos termos das Instruções n.º 1/2003-2ª Secção¹, sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do QCA, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão. As restantes apreciações tiveram como data de referência 31 de Dezembro de 2006.

1.1 – Conclusões

As verificações efectuadas permitem formular as seguintes conclusões:

¹ Aprovadas pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2003, e publicadas no Diário da República, II Série, n.º 11, de 14 de Janeiro de 2004.

1.1.1 – Cumprimento das Instruções n.º 1/2003

Foi dado cumprimento ao estipulado nas Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, tendo sido remetidos, a este Tribunal, os modelos adequados e mantidos em arquivo, na EAT, a generalidade dos restantes elementos indicados no n.º 6 das Instruções (**cf. ponto 4.1.1**).

1.1.2 – Breve caracterização do controlo interno

A avaliação do controlo interno permitiu estabelecer, quanto ao POC, níveis considerados baixos, quer para o risco inerente quer para o risco de controlo. Esta avaliação teve em conta, como aspectos positivos, a existência de Manual de Procedimentos do POC, a existência de um sistema de controlo interno estruturado, apoiado num conjunto de elementos funcionalmente segregados, uma EAT com responsabilidades claramente definidas, suportadas por delegação de competências nas matérias mais relevantes da área financeira, e o recurso a meios auxiliares eficazes para assegurar o cumprimento da exigência dos regulamentos comunitários de uma contabilidade separada ou de uma codificação contabilística adequada. Como aspecto negativo, há a referir o facto de que alguns procedimentos, nomeadamente, na área financeira, se encontram excessivamente personalizados, baseando-se na intervenção individual de um ou dois elementos da EAT, quando deveriam estar a ser assegurados por rotinas informatizadas que garantissem a integridade e fiabilidade dos dados constantes nas bases de dados internas (**cf. ponto 3**).

1.1.3 – Elementos subjacentes às demonstrações financeiras

Através do cruzamento da informação financeira relativa a 2005, constante na conta de gerência, com a registada nas demonstrações financeiras, não foram detectadas situações anormais relativamente às operações financeiras ocorridas, quer do ponto de vista do débito (recebimentos) quer do crédito (pagamentos) (**cf. pontos 4.1.2, 4.3 e 4.4**).

Não se levantaram dúvidas quanto à elegibilidade dos beneficiários ou quanto aos requisitos técnicos das candidaturas (**cf. ponto 4.2.1**).

As facturas e os recibos que documentavam os pedidos de pagamento obedeciam às normas vigentes na matéria e neles foram devidamente apostos os carimbos identificadores do Fundo comunitário que comparticipa a despesa. Nos casos em que não é evidente o tratamento contabilístico dado pelo beneficiário aos documentos de despesa que apresenta, o POC tem implementado um modelo próprio de registo dos documentos de despesa do beneficiário que assegura a sua localização na contabilidade do beneficiário, o que vem ao encontro da exigência de contabilidade separada ou de tratamento contabilístico adequado constante dos Regulamentos comunitários, *maxime*, do disposto no artigo 34.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (CE) 1260/1999 (**cf. ponto 4.2.2.2**).

Face a um mesmo documento de despesa, um dos beneficiários públicos do POC (o IPM) procedeu à imputação total da despesa a uma dotação de financiamento nacional, quando a despesa veio a ser co-financiada a 75% pelo FEDER, e não foi posteriormente realizado nenhum movimento contabilístico de correcção. Situação inversa também ocorreu com documentos de despesa do mesmo beneficiário ao serem totalmente imputados a uma dotação de financiamento comunitário, quando a realidade subjacente correspondia sempre a um co-financiamento de 75% (**cf. 4.2.2.2.1**).



O mesmo beneficiário público do POC (IPM) não cumpriu, no período a que se referem os documentos de despesa analisados, o princípio da unidade de tesouraria, previsto no Decreto-Lei n.º191/99, de 5 de Junho (**cf. ponto 4.2.2.3**).

1.1.4 – Pagamentos

Nos procedimentos de pagamento apurou-se que, de uma forma geral, a Gestora não assinava o documento formalizado como “Ordem de Pagamento”, não tendo sido igualmente formalizado o procedimento de informação sobre a existência de saldo suficiente na conta a debitar (**cf. ponto 4.3.1**).

Encontravam-se claramente definidas as competências na utilização do sistema *homebanking*, existindo as devidas delegações de competências da Gestora na Chefe de Projecto da área financeira (**cf. ponto 4.3.2**).

1.1.5 – Gestão financeira do POC

Quanto aos pedidos de pagamento intermédios, do total solicitado de €167,42 milhões, em 31 de Dezembro de 2006, a CE só havia reembolsado cerca de 91,6% (€153,28 milhões), havendo por satisfazer o montante de €14,1 milhões. Globalmente, o montante total recebido da CE ascendia a €169,88 milhões (€16,6 milhões correspondentes a pagamentos por conta e €153,3 milhões a pagamentos intermédios) (**cf. ponto 4.4**).

1.1.6 – A Cultura nas GOP e no PIDDAC e o financiamento comunitário

Pela análise das Grandes Opções do Plano, dos OE e das CGE no tocante à área dos investimentos da cultura, no período 2000-2005, é visível o desfasamento das previsões face à realidade da execução orçamental, visto que esta, a partir do ano 2000, registou sempre desvios muito negativos face aos valores previstos (atingindo os -47,2% no ano de 2005).

Os anos 2000 e 2001 reflectiram um fraco relevo do POC, quer na globalidade dos investimentos na área da cultura quer mesmo no financiamento comunitário destinado à cultura registado na CGE. Esta situação esteve associada à execução da despesa co-financiada ainda relacionada com o QCA II e, simultaneamente, ao arranque da execução do POC.

A partir de 2002, o POC registou um volume de financiamento comunitário anual sempre largamente superior ao financiamento comunitário plasmado na CGE, o que tem como fundamento, nomeadamente, o procedimento adoptado pelos serviços públicos face ao modelo de contabilização exigido pelos pedidos de libertação de créditos do Orçamento do Estado que está subjacente ao modelo de gestão dos fundos comunitários adoptado no âmbito do QCA III.

Com efeito, o princípio do reembolso, instituído no QCA III, implica a disponibilidade de meios financeiros pelos beneficiários, pois só podem ser apresentadas despesas a co-financiamento depois de quitadas.

Este constrangimento revelou-se insolúvel para os beneficiários públicos, devido à falta de recursos financeiros disponíveis, conduzindo-os à utilização das dotações da componente pública nacional para iniciar o processo de obter despesas elegíveis e devidamente quitadas que lhes permitiram a disponibilização por parte das Autoridades de Gestão do co-financiamento comunitário.

Este expediente é inadequado porque distorce contabilisticamente os investimentos realizados, encontrando-se as despesas registadas na CGE com taxas de co-financiamento diferentes daquelas que efectivamente lhes foram aplicadas e que ficaram registadas nos sistemas de informação das respectivas Autoridades de Gestão (**cf. ponto 4.5**).

1.1.7 – Gestão global do POC

A análise dos níveis alcançados pelo POC permite concluir que a aproximação do volume de homologações à programação acordada com a UE, no período 2000-2006, é já considerável, atingindo taxas médias muito próximas dos 95%. Do valor programado com o acordo da UE, em termos de execução da despesa pública, com a respectiva comparticipação do FEDER, de €401,95 milhões e €249,10 milhões, respectivamente, já se encontravam comprometidos cerca de €380,15 milhões, com o correspondente co-financiamento de €236,47 milhões.

Já, no que se refere ao volume de despesa validada, face aos valores da programação, as taxas eram mais reduzidas e situavam-se nos 65,24%, quanto à despesa pública, e nos 68,38%, quanto ao FEDER. Em termos absolutos, encontrava-se executada e validada pela Gestora do POC, em 31 de Dezembro de 2006, uma despesa pública de €262,22 milhões, a que correspondia um co-financiamento de €170,33 milhões.

Atendendo apenas à execução financeira (despesa validada), face aos montantes homologados, as taxas sobem ligeiramente, para os 69% em termos da despesa pública, e 72%, em termos de FEDER, destacando-se nesta perspectiva a Medida 2.1 – “Criação de uma Rede Fundamental de Recintos Culturais”, com taxas de execução da despesa validada, face às aprovações, já superiores aos 83%, quanto à despesa pública, e aos 85%, relativamente ao FEDER.

A análise da generalidade das taxas acima indicadas, reportadas a 31 de Dezembro de 2006, permitem perspectivar um ritmo de execução elevado até 31 de Dezembro de 2008, data “terminus” da execução financeira do POC.

Esta conclusão sai ainda reforçada se levarmos em linha de conta a informação actualizada a 31 de Maio de 2007, em que os montantes homologados de despesa pública e respectiva comparticipação do FEDER ascendiam já a €402,91 milhões e €248,89 milhões, a que correspondiam taxas médias de execução do POC, face aos valores programados, de 100,24% e 99,91%, respectivamente. Com excepção da Medida 2.2 – “Utilização de Novas Tecnologias da Informação para Acesso à Cultura”, em que se observavam taxas de 93,85%, em termos da despesa pública e respectiva comparticipação do FEDER, todas as outras já se encontravam em situação de “*overbooking*”, o que indicia a possibilidade de uma utilização plena das verbas do POC.

Em termos da execução da despesa validada, também se denota, de acordo com esta actualização dos dados, uma subida dos ratios em termos gerais. Em termos médios, a taxa de execução do POC passou para os 68,82%, em termos da despesa pública, e 71,82%, em termos do FEDER, o que significou um acréscimo percentual de 3,58% e 3,44%, respectivamente (**cf. ponto 4.6**).



1.1.8 – Sistemas de Informação no POC

Quanto aos sistemas de informação utilizados, o POC tem recorrido intensamente ao SIFEC, apesar de reportar dificuldades. Com efeito, em Outubro de 2006, o POC foi o primeiro PO a efectuar a certificação da despesa através do SIFEC. À data em que decorreram os trabalhos de auditoria, os registos do POC no SIFEC ainda não se encontravam actualizados, sendo de realçar o atraso na validação dos pagamentos, bem como no encerramento dos projectos.

Complementarmente, o POC concebeu uma base de dados interna, em folha Excel, com os dados das candidaturas e projectos, que, embora se revele uma base de dados sem rotinas de segurança e validações informáticas, teve a sua fiabilidade assegurada pela Chefe de Projecto da área financeira, através da fixação do conteúdo em impressões mensais que registavam a execução financeira.

Esta base interna assegurou sempre a gestão de candidaturas – registo, aprovação/homologação, e reprogramação física e financeira –, o acompanhamento da execução financeira, a validação de pedidos de pagamento e os pagamentos aos executores.

No entanto, periodicamente, foram sempre efectuadas reconciliações entre o conteúdo do sistema SIFEC e o conteúdo da base de dados interna, o que se traduziu num esforço adicional por parte da EAT, dada a duplicação de procedimentos.

No âmbito do controlo, o POC mantém actualizado o sistema SIGIFE, quer no âmbito das acções desenvolvidas quer na elaboração do plano anual de controlo (**cfr. ponto 4.6.3**).

1.1.9 – Avaliação de resultados do POC

A monitorização dos indicadores de resultado não estava a ser realizada através de um módulo próprio do SIFEC, mas, sim, através da actualização de uma folha de cálculo pré-configurada, onde se encontravam elencados os indicadores de resultado do POC, as situações de partida e as metas finais. Estes dados eram actualizados com base na informação fornecida pelas entidades executoras dos investimentos, através da entrega dos relatórios semestrais.

A última reprogramação do POC - Decisão C (2006) 7052, de 19 de Dezembro – definiu o conjunto das metas a atingir no final do período, nomeadamente, no âmbito dos indicadores de resultado. Para além destas, em complemento de programação foram acrescentados mais um conjunto de indicadores, para os quais, nalguns casos, não foram quantificadas metas a atingir.

A maior parte dos indicadores cujas metas foram estabelecidas já se encontravam com taxas muito superiores aos 100%; mesmo aqueles em que esta situação não se verificava já reflectiam taxas de realização na ordem dos 80%. Esta situação denota a fixação de metas excessivamente conservadoras, sem aderência ajustada à realidade. É de recordar que a realização física se vai desenrolar ainda em 2007 e 2008, com repercussões nos níveis atingidos nos vários indicadores, tornando ainda mais notórias as disparidades agora apontadas.

Num dos projectos analisados foi adoptado um indicador desajustado à correcta avaliação dos resultados do projecto (**cfr. ponto 4.7**).

Opinião do Tribunal

De acordo com as conclusões acima vertidas, no âmbito da verificação externa de contas, com as análises feitas no desenvolvimento da auditoria e com a demonstração numérica (pontos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 5) e tendo em conta a avaliação do sistema de controlo interno (sumariada no ponto 3), é opinião do Tribunal de que:

- 1 – Os documentos de prestação de contas foram organizados em obediência às Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, de 19 de Dezembro, e apresentam uma visão verdadeira e apropriada da gerência de 2005 do Gestor do Programa Operacional da Cultura - POC.
- 2 – As operações financeiras realizadas, neste período, obedeceram aos fins a que por lei se destinavam e, na sua execução, foram geralmente cumpridas as normas e os regulamentos aplicáveis, não atingindo os aspectos que o Tribunal entende ser de corrigir, um valor ou qualidade materialmente relevantes.



1.2 – Recomendações

Face às conclusões expostas e tendo em consideração que, em termos de aprovação de candidaturas e de comprometimento de verbas, o POC se encontra praticamente em fase de encerramento, formulam-se as seguintes recomendações, as quais poderão ter ainda actualidade imediata no contexto da matéria abordada, mas que visam também ter relevância futura em contextos semelhantes, nomeadamente, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional:

Dirigidas ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional:

- 1.2.1. Implementar as medidas tidas como convenientes, por forma a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito das Autoridades de Gestão dos fundos comunitários sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro comunitário e da respectiva contrapartida nacional.
- 1.2.2. De forma a garantir uma gestão eficaz e eficiente dos PO, deverá ser atempadamente garantida a existência de um sistema de informação (física e financeira) que prescindia de sistemas paralelos, como os utilizados no âmbito do QCA III, com prejuízo da optimização dos recursos e prejudicando a celeridade no acesso à informação, bem como a fiabilidade dos dados, em virtude das duplicações de informação geradas.

Dirigidas à Autoridade de Gestão do POC:

- 1.2.3. Sensibilizar os beneficiários públicos que utilizaram dotações de financiamento exclusivamente nacional para pagar despesa a co-financiar para que assegurem movimentos contabilísticos de correcção após o co-financiamento, de molde a tornar coerente a informação contabilística constante da CGE e dos registos do PO.
- 1.2.4. Proceder à actualização, sempre que necessário, das metas inicialmente previstas para os indicadores de resultado do PO, em função das modificações nele introduzidas ao longo do seu desenvolvimento, sob pena de os índices atingidos se tornarem num factor de desvalor dos parâmetros de avaliação, em vez de um factor positivo na avaliação do PO.
- 1.2.5. Sensibilizar os beneficiários no sentido de acelerar o esforço de concretização dos investimentos aprovados, sob pena de poderem vir a não beneficiar da totalidade do financiamento comunitário entretanto aprovado, em prejuízo, neste último caso, da gestão eficaz do POC.

2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objectivos

A presente auditoria visou o Programa Operacional da Cultura, desde a data da sua entrada em vigor até 31 de Dezembro de 2006, quanto à generalidade das análises, e no ano de 2005, para efeitos da verificação externa de contas.

O objectivo estratégico da presente acção foi a apreciação da gestão global do POC, no período 2000-2006, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, a níveis financeiro e físico, e a análise da legalidade e da regularidade das operações efectuadas pelo Gestor do Programa Operacional da Cultura e pela sua estrutura de apoio técnico, na gerência de 2005.

Foram definidos, como objectivos operacionais, os seguintes:

- I. Apreciar a gestão global do POC, em 31 de Dezembro de 2006, quanto aos aspectos da execução financeira e física, abordando a eficiência dos procedimentos utilizados pela EAT, quer na gestão dos processos de candidatura quer na análise e processamento dos pedidos de pagamento;
- II. Avaliar os resultados do POC, através da identificação de um conjunto de indicadores pré-definidos na decisão inicial de aprovação das Medidas, integrando uma análise comparativa com os resultados reportados a 31 de Dezembro de 2006;
- III. Avaliar se o sistema de controlo interno e os controlos instituídos são adequados face aos riscos identificados, bem como se se encontravam implementados no período de referência, com vista a garantir a salvaguarda dos activos, a legalidade e regularidade das operações efectuadas e a fiabilidade, integralidade e exactidão dos registos contabilísticos;
- IV. Verificar se a elaboração da conta de gerência do ano de 2005 respeitou os termos das Instruções n.º 1/2003, quer nos elementos enviados ao Tribunal de Contas quer nos documentos a manter disponíveis na Estrutura de Apoio Técnico, e se reflectia fidedignamente a situação financeira do Programa Operacional da Cultura.

2.2 – Entidade auditada

2.2.1 – Caracterização do POC no âmbito do QCA III

O Programa Operacional da Cultura, designado por POC, enquadra-se, no âmbito do QCA III, no objectivo estratégico “Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social”.

A criação deste PO, no período 2000-2006, constituiu uma inovação em termos do QCA, uma vez que se tratou do primeiro PO consagrado, na UE, ao sector da Cultura.

Com a criação deste PO pretendia-se a construção de um dos instrumentos fundamentais de desenvolvimento do potencial humano, no período 2000-2006, considerando que a cultura, pelo impacto que tem em várias actividades económicas, contribuía para a qualificação dos recursos



humanos quer numa perspectiva de valorização do indivíduo quer como factor de criação de riqueza e de emprego.

O POC foi instituído pela Decisão C (2000) 1524, da Comissão, de 27 de Julho, a qual se reporta ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2006. Esta decisão fixou, como data de início de elegibilidade das despesas, 19 de Novembro de 1999 e, como data final, 31 de Dezembro de 2008.

No âmbito desta aprovação ficou programada para o POC uma despesa pública total de €327,47 mil, a qual teria um co-financiamento FEDER de €237,28 mil e uma contrapartida pública nacional de €90,19 mil, com a seguinte discriminação por eixos prioritários e fontes de financiamento:

Quadro 1 – Programação financeira 2000-2006

(em milhões euros)				
POC	Custo Total / Total da Despesa Pública	Fundos Comunitários	Recursos Públicos Nacionais	
		FEDER	Central	Local
Total	327,47	237,28	83,75	6,44
Eixo Prioritário 1 – Valorizar o Património Histórico e Cultural	261,02	187,44	73,58	-
Eixo Prioritário 2 – Favorecer o Acesso a Bens Culturais	66,45	49,84	10,17	6,44

Fonte: Programa Operacional da Cultura – Decisão C (2000) 1524, da Comissão, de 27 de Julho.

Ao longo do período 2000-2006, foram propostas diversas alterações ao PO, algumas de cariz técnico e outras, também, em termos financeiros, tendo sido acolhidas por parte da Comissão as vertidas nos seguintes documentos: Decisão (2003) 252, da Comissão, de 8 de Maio; Decisão (2004) 883, da Comissão, de 23 de Março²; Decisão (2004) 5677, da Comissão, de 23 de Dezembro; e, por último, a Decisão (2006) 7052, da Comissão, de 19 de Dezembro.

O quadro que se segue evidencia a estrutura e montantes financeiros aprovados no âmbito do POC, tendo em conta a última reprogramação ocorrida.

Quadro 2 – Programação financeira 2000-2006

(em milhões euros)						
POC	Custo Total / Total da Despesa Pública	Fundos Comunitários	Recursos Nacionais			
		FEDER	Total Recursos Nacionais	Orçamento do Estado	Autarquias Locais	Outras Fontes Nacionais
Total	401,96	249,11	152,85	70,44	55,25	27,16
Eixo Prioritário 1 - Valorizar o Património Histórico e Cultural	291,52	178,09	113,43	65,52	24,38	23,53
Eixo Prioritário 2 - Favorecer o Acesso a Bens Culturais	110,44	71,02	39,42	4,92	30,87	3,63

Fonte: Programa Operacional da Cultura – Decisão (2006) 7052, da Comissão, de 19 de Dezembro.

² A qual fixou a atribuição da reserva de eficiência e atribuiu ao POC o montante de mais €11,83 mil.

O POC encontra-se estruturado em torno de dois eixos prioritários e de quatro medidas, duas em cada um dos eixos e, ainda, da Medida relativa à Assistência Técnica que, por razões de ordem prática, dado que se trata de uma medida de apoio logístico a todo o PO, também foi incluída no Eixo 2, conforme se descreve seguidamente:

◆ **Eixo Prioritário 1 – Valorização do Património Histórico e Cultural**

- ◇ *Medida 1.1 – Recuperação e Animação de Sítios Históricos e Culturais;*
- ◇ *Medida 1.2 – Modernização e Dinamização dos Museus Nacionais.*

◆ **Eixo Prioritário 2 – Promoção do Acesso a Bens Culturais**

- ◇ *Medida 2.1 – Criação de uma Rede Fundamental de Recintos Culturais;*
- ◇ *Medida 2.2 – Utilização de Novas Tecnologias da Informação para Acesso à Cultura;*
- ◇ *Medida 2.3 – Assistência Técnica.*

2.2.2 – Estrutura

O POC tem como suporte uma Estrutura de Apoio Técnico, que funciona junto da Gestão do Programa. A EAT tem como funções o apoio à Gestora do PO, nomeadamente, na recepção das candidaturas e posterior análise dos pedidos de financiamento/projectos, assegurando a análise técnica realizada pelo POC. Os aspectos financeiros – Pagamentos/Recebimentos/Gestão Financeira – são também assegurados pela EAT.

O organismo que assegura a inscrição orçamental das verbas envolvidas na Assistência Técnica do POC, mesmo as relativas às despesas não elegíveis, é a Secretaria- Geral do Ministério da Cultura.

Apresentadas as intenções de candidatura, são solicitados pareceres técnicos prévios à formalização da mesma, numa fase designada de “intenção de candidatura”. Os pareceres são considerados condição de acesso ao PO, de acordo com o respectivo manual de procedimentos, e são solicitados pelo POC às entidades do Ministério da Cultura, com atribuições na matéria da intenção de candidatura, sendo o parecer dispensado quanto aos projectos próprios destas entidades.

2.2.3 – Processo de decisão

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, foi exercida, no ano de 2005, por uma Gestora, nomeada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2002, publicada no DR, II Série, de 3 de Julho, que se mantém em funções até ao presente. O anterior Gestor havia sido nomeado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio.



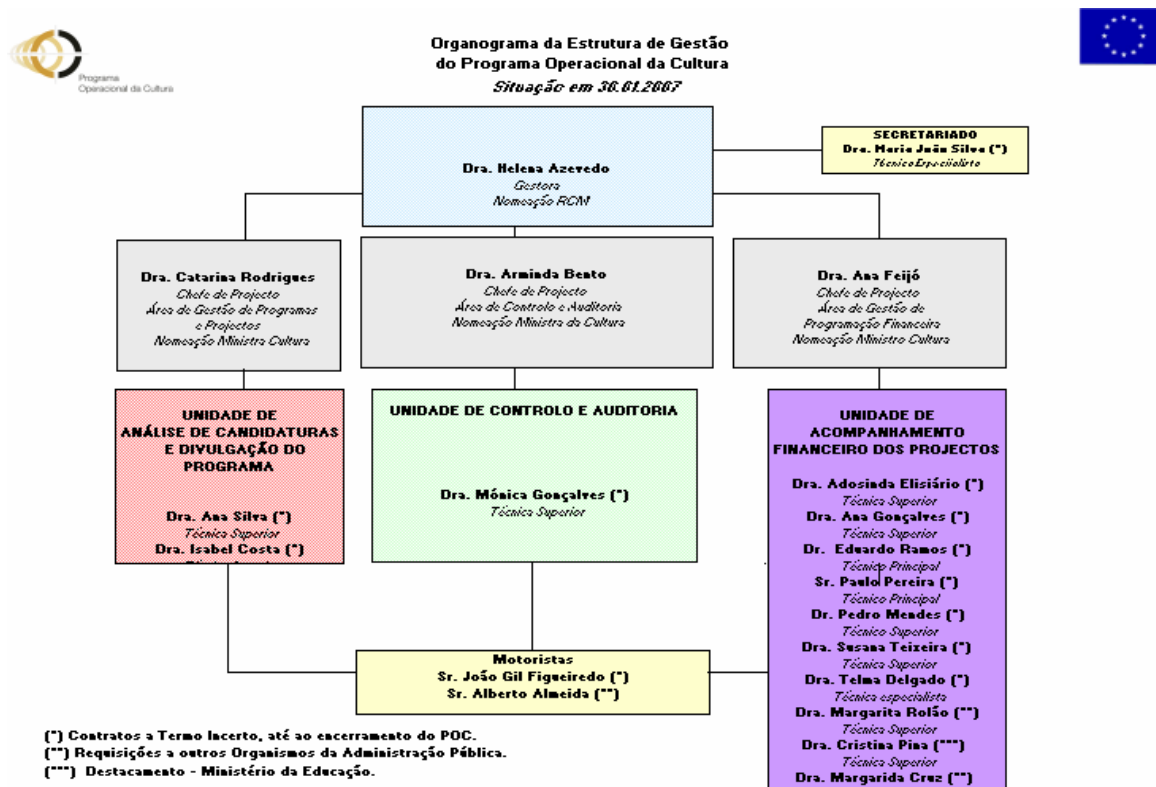
Os Projectos que reúnem as condições para ser aprovados são submetidos a parecer da Unidade de Gestão³ e, posteriormente, são objecto de homologação pelo Membro do Governo competente, não tendo, portanto, esta competência sido delegada na Gestora.

A apreciação técnica das candidaturas encontra-se fortemente apoiada na emissão de pareceres pelas diversas entidades do Ministério da Cultura, pelo que à EAT ficam sobretudo reservadas as tarefas de acompanhamento físico e financeiro dos projectos, com especial ênfase para a validação dos pedidos de pagamento, a preparação das ordens de pagamento e o encerramento dos respectivos projectos, incluindo a análise do relatório final nas suas várias componentes que abarcam: a identificação do projecto e sua homologação; as reprogramações aprovadas em termos materiais, temporais e financeiros; a execução do investimento e sua validação; os controlos efectuados; e, ainda, os despachos autorizadores do encerramento do projecto, identificando os moldes em que o mesmo deve ocorrer.

2.2.4 – Organograma

Na dependência da Gestora, a EAT organiza-se conforme o organograma seguinte:

Figura 1 – Organograma funcional do POC



Fonte: POC.

³ A Unidade de Gestão do POC foi criada pelo Despacho n.º 12323/2000 (2.ª série), publicado a 15 de Junho. Dela fazem parte o Gestor do POC, que preside, representantes dos principais organismos do Ministério da Cultura e um representante da entidade nacional responsável pelo FEDER. O elenco de organismos do Ministério da Cultura participantes na UG veio a ser alterado e alargado pelo Despacho n.º 1809/2004 (2.ª série), publicado a 27 de Janeiro.

Conforme se verifica pelo organograma, está assegurada a segregação da unidade de controlo e uma distribuição razoável dos recursos humanos, com ênfase para a unidade de acompanhamento financeiro, responsável pelo processamento dos pedidos de pagamento e acompanhamento dos projectos.

2.2.5 – O POC e o cumprimento das Instruções n.º 1/2003

Desde o exercício de 2003, ano em que tal lhes foi exigido, o POC tem remetido atempadamente as suas contas ao Tribunal de Contas, nos termos das Instruções n.º 1/2003, 2.ª Secção, sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do QCA, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão.

As contas remetidas têm sido consideradas regulares, tendo a conta de 2003 sido homologada com recomendações, que foram acatadas pelos responsáveis do POC nos anos seguintes⁴.

2.3 – Síntese metodológica

Dada a diversidade de objectivos definidos para a presente auditoria, foram seguidas diferentes metodologias para a análise global do PO, para a análise dos indicadores de resultado e para a verificação dos elementos de prestação de contas.

A apreciação da gestão global foi efectuada com recurso a análises de rácios, nomeadamente, da taxa de execução, face à programação e face à despesa aprovada, e da taxa de aprovação. Complementarmente foram reunidos e tratados alguns indicadores de gestão, nomeadamente, o número de projectos/pedidos de pagamento por técnico da EAT, os períodos médios de resposta às intenções de candidatura e os períodos médios de tramitação dos pagamentos, desde a validação dos respectivos pedidos. Para esta apreciação contribuíram ainda os procedimentos desenvolvidos na avaliação do controlo interno e do sistema de informação, bem como o resultado da verificação dos elementos de prestação de contas no ano de 2005.

No âmbito da avaliação dos resultados do POC, revelou-se prematuro proceder a uma avaliação do PO, dado o programa ainda não se encontrar encerrado⁵. Para um ponto de situação, a 31 de Dezembro de 2006, foram os indicadores de resultado dos projectos analisados objecto de uma visão crítica, no sentido de identificar eventuais desajustes nos indicadores seleccionados e de poder, assim, contribuir para a maior eficácia da futura avaliação do programa.

A verificação dos elementos de prestação de contas foi realizada através do ajustamento da conta de gerência apresentada pelo Gestor do POC ao Tribunal de Contas, relativa ao ano de 2005, seguida da obtenção, na respectiva EAT, dos mapas e documentos que sustentaram cada montante inscrito nos modelos de prestação de contas, procedendo-se à respectiva verificação e recolha dos elementos de prova.

A análise e verificação dos elementos constantes nas demonstrações financeiras foram realizadas através de três tarefas distintas:

⁴ A conta de gerência de 2004 ainda não se encontra homologada.

⁵ Segundo informação do POC, a última reunião da Unidade de Gestão terá decorrido no final do mês de Junho de 2007.



- 1 – Apuramento da lista dos projectos com pagamentos realizados no ano de 2005 (143) e selecção, pelo método das unidades monetárias e com recurso ao software IDEA, de uma amostra de projectos (22) a que corresponderam 101 processos de pagamento que foram verificados, desde a proposta do técnico da EAT que analisou o pedido de pagamento até à transferência bancária efectuada para os executores;
- 2 – Selecção de 3 projectos, a partir da lista de 108 projectos concluídos até 31 de Dezembro de 2006, procurando abranger acções representativas em diferentes Medidas do PO. Foram seleccionados apenas projectos que ainda não tinham sido sujeitos a acções de controlo, segundo informação prestada pelo POC;
- 3 – Verificação dos recebimentos registados nos extractos da conta do Gestor do POC, em 2005, e confrontação com os elementos oriundos da DGDR, através do Modelo 9 respectivo.

Foram também objecto de estudo as diversas situações potencialmente geradoras de eventuais infracções financeiras.

2.4 – Condicionantes e limitações

Tendo em conta as dificuldades causadas pela dispersão geográfica dos projectos aos quais a equipa realizou verificação física e alguma dificuldade na leitura da documentação, cujo arquivo privilegia a manutenção da estrutura recebida do beneficiário do projecto em detrimento de uma reorganização própria e uniforme pela EAT do POC, a acção decorreu regularmente, tendo a equipa de auditoria sido dotada dos meios necessários ao seu desenvolvimento. Regista-se a boa vontade e colaboração dos técnicos e responsáveis envolvidos, sendo de salientar a resposta eficiente da Gestora do POC e das Chefes de Projecto à generalidade das questões levantadas pela equipa de auditoria.

2.5 – Audição das Entidades Auditadas em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁶, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ À Gestora do Programa Operacional da Cultura – POC;
- ◆ Ao Instituto dos Museus e da Conservação, I.P. (no qual foram integradas as atribuições do Instituto Português de Museus);
- ◆ À Comissão de Gestão do QCA III;
- ◆ Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional;
- ◆ À Direcção-Geral do Orçamento.

⁶ Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Foram também ouvidos os responsáveis individuais mencionados no anexo C do relato, nomeadamente, para efeitos do disposto actualmente no artigo 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁷.

Com excepção do Presidente da Comissão de Gestão do QCA III, do Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., e de Maria Raquel Henriques da Silva, ouvida na qualidade de Directora do Conselho Administrativo do IPM, na gerência de 1 de Janeiro a 13 de Outubro de 2002, as restantes entidades a quem foi enviado o relato apresentaram as correspondentes alegações que foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Numa apreciação genérica, realça-se que as entidades intervenientes, nas suas alegações, em sede de contraditório, vieram reconhecer que algumas das recomendações se revestiam de pertinência, nomeadamente, futura, no âmbito do QREN.

Assim:

◆ A DGO referiu:

“Relativamente à execução e registo dos fundos comunitários no âmbito do QCA III, a Direcção-Geral do Orçamento reconhece os procedimentos descritos no ponto 1.1.6 (...). Espera-se que venha a ser possível atenuar os constrangimentos observados no âmbito da regulamentação do QREN”.

◆ A Gestora do POC, a propósito da necessidade de existir um sistema de informação que garanta a gestão eficaz e eficiente e prescindida de sistemas paralelos, como os utilizados no QCA III, referiu:

“A Autoridade de Gestão do POC concorda plenamente com esta observação, a qual no momento actual terá maior pertinência no âmbito do QREN”.

Refira-se no entanto que “o POC recorreu a sistemas paralelos para obviar aos atrasos que ocorreram na fase inicial de implementação do sistema de informação adoptado, o SIFEC, e numa fase posterior para colmatar as deficiências e insuficiências do mesmo sistema que acabaram por persistir”.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o relato são apresentadas integralmente no Anexo D do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

3 – SUMÁRIO DA AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO

O POC está integrado no Quadro Comunitário de Apoio que prevê um Sistema Nacional de Controlo em três níveis: O primeiro nível, da responsabilidade da Gestora, o segundo nível, que no caso presente é assegurado pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (Autoridade de Pagamento do FEDER), e o alto nível, assegurado pela Inspecção-Geral de Finanças. Esta estrutura impõe a

⁷ N.º 7 na redacção anterior à dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



existência de um conjunto apreciável de procedimentos de controlo, o que conduz a que o POC possua rotinas significativas de controlo interno.

Para apreciar o sistema de controlo interno existente foram utilizados os seguintes procedimentos:

- ◆ Análise dos relatórios dos vários níveis do Sistema Nacional de Controlo do QCA;
- ◆ Levantamento dos principais circuitos administrativos e contabilísticos instituídos no POC;
- ◆ Apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados, confirmando a sua implantação no período em análise;
- ◆ Análise de um projecto e do conjunto de operações a ele associadas e acompanhamento do seu percurso ao longo de todo o sistema de processamento e controlo.

Com base nestas observações, foram apurados os seguintes pontos fortes e fracos:

Pontos fortes:

- ◆ Existência de Manual de Procedimentos do POC;
- ◆ Existência de um sistema de controlo interno estruturado, apoiado num conjunto de elementos funcionalmente segregados;
- ◆ Estrutura de Apoio Técnico bem estruturada, com responsabilidades claramente definidas, suportadas por delegação de competências nas matérias mais relevantes da área financeira;
- ◆ Recurso a meios auxiliares eficazes para assegurar o cumprimento da exigência dos regulamentos comunitários de uma contabilidade separada ou de uma codificação contabilística adequada.

Pontos fracos:

- ◆ Alguns procedimentos, nomeadamente, na área financeira, encontram-se excessivamente personalizados, baseando-se na intervenção individual de um de de dois elementos da EAT, quando deveriam estar a ser assegurados por rotinas informatizadas que garantissem a integridade e fiabilidade dos dados constantes nas bases de dados internas.

Foi analisado o perfil de risco da entidade auditada e foram desenhadas as matrizes de risco inerente e de controlo, de acordo com o conhecimento do auditado proporcionado pelos levantamentos realizados na fase de planeamento, bem como pelos testes ao controlo interno acima referidos.

No desenvolvimento dos trabalhos foram, ainda, tidos em conta os critérios indicados, pela DGDR, no seu modelo orientador conducente à determinação do esforço de controlo na vertente FEDER do QCA.

Destas análises resultou que fossem considerados baixos os níveis relativos aos riscos de controlo e inerente. O risco de auditoria assumido foi de 1%, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis⁸.

Como consequência destes pressupostos e tendo em conta que as normas de auditoria geralmente aceites não recomendam a utilização de risco de detecção menos exigente, foi definido um risco de detecção de 10%, o que corresponde a um nível de confiança para amostragem de 90%.

A materialidade assumida na presente auditoria foi de 5 % do total de pagamentos realizados pelo POC na gerência de 2005. Este montante não obsta a que sejam analisadas e relatadas todas as situações de eventual infracção ou irregularidade financeira que foram detectadas.

Para efeitos de amostragem, os procedimentos de auditoria foram desenvolvidos sobre duas populações distintas:

- ◆ População I – Conjunto dos projectos com pagamentos realizados em 2005 – **143 registos**. Sobre esta população foram realizados os procedimentos de auditoria necessários à confirmação dos elementos constantes na conta da Gestora do POC de 2005. A amostra foi obtida com recurso ao tratamento de informação na ferramenta IDEA e foi utilizado o método MUS, tendo sido assumidos os pressupostos de risco e materialidade acima descritos.
- ◆ População II – Conjunto dos projectos do POC concluídos até 31 de Dezembro de 2006 – **108 registos**. Sobre os projectos seleccionados incidiram procedimentos de auditoria relativos a todo o ciclo de vida do projecto, com particular incidência nos pressupostos técnicos e legais de aprovação do pedido de financiamento e dos pedidos de reembolso/saldo. Sobre esta amostra foram ainda realizadas as análises previstas no âmbito da avaliação, com base nos indicadores de resultado.

As amostras acima referenciadas encontram-se no ANEXO B.

4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1 – Cumprimento das Instruções n.º 1/2003

4.1.1 – Documentos remetidos ao Tribunal de Contas e mantidos em arquivo em cumprimento das Instruções n.º 1/2003

As Instruções n.º 1/2003 prevêem, no seu n.º 5, o preenchimento de um conjunto de modelos e a sua remessa ao Tribunal de Contas. A Conta de Gerência do POC, relativa a 2005, entrada no Tribunal em 4 de Maio de 2006⁹, contemplou os Modelos 1, 2, 2b (FEDER), 4, 6 e 7 e ainda os extractos bancários relativos ao FEDER e uma certidão de receita da DGDR^{10 11}, relativa à confirmação dos valores transferidos no âmbito do FEDER.

⁸ Linhas directrizes europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, n.º 12 – “Nível de Significância e Risco de Auditoria”.

⁹ Conta n.º 1203/2005.

¹⁰ Para a qual foi utilizado, pela DGDR, o Modelo 9 – Mapa específico para as autoridades de pagamento.

¹¹ Agora Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., tendo a sua orgânica sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 137/2007, de 27 de Abril, e os respectivos estatutos pela Portaria n.º 531/2007, de 30 de Abril.



Tal como prevê o n.º 6 das Instruções, encontravam-se em arquivo, na EAT central, os vários documentos a manter disponíveis para efeitos da verificação externa da conta, a saber:

- ◆ Relatórios de execução, previstos no artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho;
- ◆ Relatórios de controlo efectuados pelas várias entidades pertencentes ao SNC;
- ◆ Relatórios das avaliações previstas nos artigos 41.º e seguintes do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho;
- ◆ Extractos mensais da conta bancária;
- ◆ Certidão de receita emitida pela Autoridade de Pagamento (DGDR).

Pela análise efectuada aos modelos remetidos ao Tribunal e à informação mantida em arquivo, concluiu-se que foi cumprido o estipulado nas Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

4.1.2 – Cruzamento da informação financeira constante da Conta de Gerência com a registada nas Demonstrações Financeiras

Da análise à Conta de Gerência organizada nos moldes previstos nas Instruções n.º 1/2003-2.ª S, realça-se o seguinte:

Operações de Débito:

- ◆ O “*Saldo inicial*”, no valor de €520.718,58, confere com o valor expresso no extracto bancário da DGT¹² referente à abertura do exercício de 2005;
- ◆ O montante de €29.000.000,00, apresentado na rubrica “*Transferências*”, confere com os montantes evidenciados no Modelo 9 emitido pela Autoridade de Pagamento¹³, conforme dispõe a alínea b) do n.º 7 das Instruções.
Este valor foi transferido pela DGDR para a Gestora do POC em 5 parcelas de €5.000.000,00 e uma de €4.000.000,00;
- ◆ O valor de €373.763,17, apresentado na rubrica “*Recuperações*”, está conforme com o evidenciado nos documentos subjacentes;
- ◆ O total de €210.564,57, inscrito na rubrica “*Descativações*”, confere com os documentos que fazem parte integrante da Conta de Gerência, com os valores inscritos no Modelo 6 das Instruções e, ainda, com o evidenciado na prova documental.

Operações de Crédito:

¹²Extracto n.º 1/2005 da conta PO Cultura – Feder QCA III.

¹³Neste caso, a Autoridade de Pagamento é a DGDR.

- ◆ Na rubrica “*Pagamentos*”, os montantes são os que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 3 – Pagamentos do POC em 2005

(em euros)

Medida	Designação	FEDER
1.1	Recuperação e animação de sítios históricos e culturais	7.781.522,88
1.2	Modernização e dinamização dos museus nacionais	7.880.085,94
2.1	Criação de uma rede fundamental de recintos culturais	9.423.383,72
2.2	Utilização de novas tecnologias da informação para acesso à cultura	920.022,33
2.3	Assistência técnica	666.000,00
TOTAL		26.671.014,87

Fonte: Informação disponibilizada pela Gestora, no decorrer da auditoria, relativa aos vários sistemas informáticos.

Confrontando os elementos acima enunciados, disponibilizados pela Gestora no decurso do trabalho de campo, com os valores constantes das Medidas apresentadas no Modelo 4, verifica-se total coincidência em todas as situações.

- ◆ Relativamente ao “*Saldo Final*”, no valor de €3.434.031,45, também não existem quaisquer observações a registar, uma vez que, efectuada a reconciliação bancária¹⁴, existe coincidência com o montante evidenciado no extracto de fim do exercício.

4.2 – Análise e verificação da fiabilidade dos elementos constantes das demonstrações financeiras

4.2.1 – Análise das candidaturas

4.2.1.1 – Candidatura n.º 363/04 – “Remodelação e Beneficiação do Cine-Teatro Pax Júlia”

Este projecto teve como entidade executora a Câmara Municipal de Beja, que se propôs recuperar o Cine-Teatro Pax-Júlia”. Encerrado desde meados dos anos de 80 e em estado de degradação, o edifício foi adquirido, à Lusomundo, pela Câmara Municipal de Beja, em 1995. Em Abril de 1999, a autarquia celebrou com o MC um contrato-programa ao abrigo do Programa “Rede Nacional de Teatros e Cine-Teatros” que veio viabilizar a remodelação deste equipamento cultural, com características únicas no sul do país, para acolhimento, sem restrições de ordem técnica, de espectáculos nas áreas do teatro, dança e música. Este edifício entrou em obras de remodelação e beneficiação em Fevereiro de 2000. Os trabalhos de construção civil foram objecto de candidatura ao PORA (Programa Operacional Regional do Alentejo).

O projecto enquadra-se claramente na Acção 1 – Construção, Recuperação e Valorização de Recintos Culturais, Medida 2.1 – Criação de uma Rede Fundamental de Recintos Culturais, do Eixo Prioritário 2 - Promoção do Acesso a Bens Culturais, e foi merecedor de um parecer favorável por parte do Instituto de Artes que referiu que o projecto cumpria, “(...) com algumas excepções de ordem dimensional, os critérios de selecção previstos para a Medida 2.1 (...) do POC (...)”.

¹⁴Salienta-se que o saldo da gestão é de €3.434.031,45 e o evidenciado no extracto bancária da DGT é de €3.438.294,19. A diferença é justificada pela Ordem de Pagamento n.º 1570, no valor de €4.262,74, que apesar de ter sido emitida em Dezembro, só foi debitada em 02/01/2006.



A candidatura foi apresentada a 15 de Outubro de 2004, teve proposta de decisão favorável da Gestora em 21 de Dezembro de 2004, e foi homologada a 30 de Dezembro de 2004, pelo Ministro da Cultura.

Em 13 de Outubro de 2005 foi aprovada uma reprogramação material, temporal e financeira, nomeadamente, devido ao facto de terem sido consideradas inelegíveis as despesas relativas a um dos módulos do projecto – “Máquinas de Projecção, Som e Tela” – que foi substituído por outro – “Mobiliário do Auditório”.

4.2.1.2 – Candidatura n.º 277/02 – “Remodelação das Coberturas e Limpeza das Fachadas” do Museu da Guarda

Este projecto teve como entidade executora o Instituto Português de Museus (IPM)¹⁵. O projecto visou, com a colaboração da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), a limpeza da fachada e remodelação das coberturas do Museu da Guarda. Como objectivos específicos foram indicados: a elaboração do projecto global da intervenção; a recuperação da pedra; e a realização da obra da recuperação da cobertura do edifício.

O projecto foi devidamente enquadrado na Acção 1 - Obras de Construção, Recuperação ou Valorização dos Museus, Medida 1.2 - Modernização e Dinamização dos Museus Nacionais do Eixo Prioritário 1 - Valorização do Património Histórico e Cultural e, em virtude de ter sido apresentado pelo IPM e pertencer à rede portuguesa de museus, dispensou parecer técnico no processo.

A candidatura foi apresentada a 25 de Fevereiro de 2002, teve proposta de decisão favorável dos serviços a 8 de Março de 2002 e, depois de assinada pelo Gestor, foi homologada a 13 de Março de 2002, pelo Ministro da Cultura.

Em 10 de Novembro de 2003, deu entrada no POC uma reprogramação material, temporal e financeira. A reprogramação material resultou da exclusão das duas componentes respeitantes a “trabalhos a mais e a revisão de preços”, que não tiveram execução. Por outro lado, foi solicitado um reforço na componente “obra”, uma vez que o valor foi superior ao homologado, devido, essencialmente, ao aumento da taxa de IVA, de 17% para 19%.

Esta reprogramação veio a ser aprovada pela Gestora, em 30 de Dezembro de 2003, em termos temporais, materiais e financeiros.

4.2.1.3 – Candidatura n.º 040/00 – “MNEMOSYNE – Encontros de Fotografia 2000”

A entidade promotora deste projecto foi a Associação Cultural e Recreativa - Encontros de Fotografia, que se propôs realizar os “Encontros de Fotografia 2000 – Mnemosyne”. Estes encontros de fotografia são um festival que tem como objectivos, nomeadamente, a promoção da Região Centro, em particular de Coimbra, a animação do património, a reafirmação da cidade de Coimbra e a criação de públicos na

¹⁵O IPM foi objecto de extinção, por fusão, tendo as suas atribuições sido integradas no Instituto dos Museus e da Conservação, I. P. (cfr: Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de Outubro – lei orgânica do Ministério da Cultura; Decreto-Lei n.º 97/2007, de 29 de Março – missão e atribuições do IMC, I.P.; Portaria n.º 377/2007, de 30 de Março – Estatutos do IMC - e Declaração de rectificação n.º 52/2007, de 29 de Maio).

fotografia, desempenhando um papel de grande importância pedagógica complementar à Universidade.

A candidatura – uma das primeiras apresentadas ao POC – foi apresentada a 4 de Setembro de 2000, teve parecer técnico em 18 de Outubro de 2000 e, depois de assinada pelo Gestor, foi homologada em 8 de Novembro do mesmo ano.

Enquadrou-se na Acção 4 – Grandes Eventos Culturais, da Medida 1.1 - Obras de Recuperação e Animação de Sítios Históricos e Culturais, do Eixo Prioritário 1 - Valorizar o Património Histórico e Cultural.

4.2.2 – Pedidos de reembolso e de pagamento do saldo final

4.2.2.1 – Regularidade formal das facturas e recibos

As facturas e os recibos que documentavam os pedidos de pagamento analisados obedeciam às normas vigentes na matéria, nomeadamente, ao disposto no artigo 35.º do CIVA. Neles foram devidamente apostos os carimbos identificadores do Fundo comunitário que participou a despesa e referido o POC e o respectivo valor co-financiado.

4.2.2.2 – Contabilização dos documentos de despesa no beneficiário

Nos projectos analisados, em várias situações, não foi evidente o tratamento contabilístico adequado dado pelo beneficiário aos documentos de despesa apresentados ao POC. Sendo certo que um claro requisito da intervenção dos fundos comunitários é a existência de contabilidade separada ou de codificação contabilística adequada que permita identificar os movimentos relativos ao projecto co-financiado¹⁶ e sendo este requisito expressamente assumido pelo beneficiário no formulário de candidatura, é fundamental a insistência junto dos beneficiários para que a codificação contabilística assegure a identificação dos movimentos financeiros relativos ao projecto co-financiado.

É de registar a iniciativa do POC de colmatar este tipo de deficiência através de um modelo próprio onde o beneficiário lança a referência de todos os documentos de despesa e receita pertinentes para o projecto, assegurando através de uma solução de recurso, mas eficazmente, um efeito equivalente à “codificação contabilística adequada” exigida no Regulamento 1260/1999.

4.2.2.2.1 – Contabilização dos documentos de despesa nos beneficiários públicos

No âmbito da amostra seleccionada, concretamente, no projecto cujo executor foi o IPM, verificou-se que, de acordo com a contabilização da Gestora do POC, os documentos de despesa (facturas/recibos) 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 (alínea y), e vice-versa (100% contabilizadas em alínea z, correspondente ao co-financiamento FEDER)¹⁷.

¹⁶Conforme disposto no artigo 34.º, n.º1, alínea e) do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

¹⁷De acordo com instruções da DGO, as dotações de financiamento nacional são identificadas com a alínea y e as dotações de financiamento comunitário oriundo do FEDER são identificadas pela alínea z.



De uma forma geral, e não apenas no caso aqui relatado, os beneficiários directamente dependentes de dotações do OE¹⁸ só dispõem de meios de tesouraria após a autorização dos PLC's e, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêm-se “obrigados” a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário¹⁹. Para além disso, verifica-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos das Autoridades de Gestão dos PO, relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que vem comprovar a incompatibilidade existente entre os sistemas de contabilização regentes nestes Serviços e as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos.

No caso em análise foi patente a divergência entre os registos de contabilização comunitária e os dados constantes da execução do OE. Sendo o co-financiamento comunitário real, registado no POC, o correspondente a uma taxa de 75% das despesas do projecto em causa, verificou-se na contabilização destinada à CGE a situação que se visualiza no quadro seguinte.

Quadro 4 – IPM – Projecto “Museu da Guarda - Remodelação das coberturas e limpeza da fachada”

(em euros)

Classificação Económica	2001		2002		2003		Total
	Dotação corrigida	Processamento	Dotação corrigida	Processamento	Dotação corrigida	Processamento	
070103 y	18.674,99	18.674,99	299.841,21	299.841,21	6.743,00	6.743,00	325.259,20
070103 z			70.656,71	70.656,71	20.228,99	20.228,99	90.885,70
020310 y	4.376,95	4.376,95					4.376,95
Total	23.051,94	23.051,94	370.497,92	370.497,92	26.971,99	26.971,99	420.521,85
Financiamento Nacional	23.051,94	23.051,94	299.841,21	299.841,21	6.743,00	6.743,00	329.636,15
Financiamento Comunitário			70.656,71	70.656,71	20.228,99	20.228,99	90.885,70
Taxa Co-financiamento FEDER (%)	0,00	0,00	19,07	19,07	75,00	75,00	21,61
Taxa Esforço Nacional (%)	100,00	100,00	80,93	80,93	25,00	25,00	78,39

Nota: Para o POC, no âmbito deste projecto, não foi considerado elegível o valor de 113,33 euros.

Fonte: IPM - Processamentos do centro de custo 50-277/02 - 2001, 2002, 2003.

Conforme se pode observar pelo quadro anterior, a execução orçamental deste projecto do IPM²⁰ ficou registada, em 2001, só com recurso a verbas nacionais, em 2002, com uma taxa de co-financiamento FEDER de apenas 19,07% e de esforço nacional de cerca de 81% e, só em 2003, é que se verificou uma execução orçamental de acordo com a registada no POC, isto é, 75% de taxa de co-financiamento e 25% de contrapartida pública nacional.

Este projecto, para efeitos de contabilização do POC, registou sempre a taxa de 75% nas despesas consideradas elegíveis, estando-lhe, portanto, sempre subjacente uma taxa de esforço nacional de 25%.

¹⁸ Recorda-se que este projecto do IPM estava inscrito no PIDDAC.

¹⁹ Salienta-se que no QCA III vigora o princípio do reembolso das despesas.

²⁰ Em termos da Conta Geral do Estado de 2001, 2002 e 2003.

4.2.2.3 – Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria

O já referido beneficiário público de um dos projectos analisados – Instituto Português de Museus – recebeu o co-financiamento comunitário do projecto através de contas bancárias na Caixa Geral de Depósitos, durante os anos 2002, 2003, 2004 e 2006.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, conjugado com o artigo 50.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, complementados pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 45/2000, de 2 de Junho, e 115/2002, de 25 de Setembro, os excedentes e disponibilidades de tesouraria dos Fundos e Serviços Autónomos deviam ter sido transferidos para a DGT, até 30 de Setembro de 2002 (n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002), mesmo no caso de entidades do Sector Público Administrativo com gestão patrimonial e financeira regida pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (n.º 3 do mesmo diploma).

Tendo em conta que o IPM, no período compreendido entre 2002 e 2006²¹, se revestia de natureza de pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e património próprio, nos termos do Decreto-Lei n.º 398/99, de 13 de Outubro, artigo 1.º²², a não transferência dos excedentes e disponibilidades de tesouraria, constituiu uma violação do regime de tesouraria do Estado.

É de referir ainda que, nos anos em causa e nos termos dos artigos 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (Exec.OE2002), 36.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março (Exec.OE2003), 39.º do DL 57/2004, de 19 de Março (Exec.OE2004), 35.º do DL 57/2005, de 4 de Março (Exec.OE2005) e 31.º do DL 50-A/2006, de 10 de Março (Exec.OE2006), quaisquer rendimentos de depósitos ou de aplicações financeiras auferidos pelas entidades públicas em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria tinham como consequência a sua classificação como receita geral do OE e, ainda, designadamente, no âmbito do artigo 31.º do DL 50-A/2006, a sua não entrega nesta qualidade, impunha à DGO que não procedesse à análise de quaisquer pedidos, processos ou qualquer outro expediente oriundo da entidade em causa, a menos que fosse emitido despacho em contrário do Ministro das Finanças.

No caso em apreço, foi possível comprovar a entrega nos cofres do Estado de juros de depósitos auferidos pelo IPM, em todos os anos referidos, através da documentação constante da respectiva conta de gerência e das respectivas guias de depósito.

Sobre esta matéria os dirigentes do IMC, I.P., nas suas alegações, no âmbito do contraditório, referiram que “(...) este Instituto está, desde 1 de Julho de 2007, data de início pleno do funcionamento do IMC, a cumprir o princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, transferindo os excedentes e disponibilidades de tesouraria para a entidade que concentra a tesouraria do Estado, tendo ultrapassado a situação de incumprimento referida (...)”²³.

A Direcção-Geral do Orçamento afirmou também, em sede do contraditório:

“(...) No âmbito da legislação vigente sobre a unidade de tesouraria, tem vindo a acompanhar a situação do Instituto Português de Museus. A situação é justificada pelo

²¹Pela consulta à conta de gerência de 2005 (conta n.º 1717/2005), verificou-se, também, a existência, no ano de 2005, de extractos bancários na Conta Geral de Depósitos.

²²O IPM gozava, temporariamente, de autonomia administrativa e financeira, enquanto geriu projectos do PIDDAC co-financiados pelo Orçamento das Comunidades Europeias, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

²³Nos mesmos termos vieram alegar os responsáveis individuais ouvidos no âmbito do contraditório.



organismo pela necessidade de dispor de terminais de pagamento automático em 28 serviços locais, de ter uma conta aberta num banco privado relativa a uma linha de mecenato cultural dessa instituição, e pelo facto de estar a aguardar a implementação do processo de reorganização interna, em execução das orientações do PRACE, que permitirá aumentar o número de pagamentos a realizar através da Direcção-Geral do Tesouro. A DGO continuará a acompanhar esta recomendação da auditoria do Tribunal”.

O não cumprimento dos citados artigos 2.º, n.º 2, e 50.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, no prazo referido no n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por violação de normas legais relativas à gestão de tesouraria.

No entanto, considerando quer o alegado pelo IMC, I.P., no sentido de que se encontra a cumprir, desde 1 de Julho de 2007, o princípio da unidade de tesouraria, quer as justificações apresentadas pela DGO para a manutenção, pelo IPM, de contas de depósito na banca comercial, nas gerências de 2002 a 2006, a par da informação de que esta entidade irá acompanhar a recomendação da auditoria do Tribunal de Contas, e, finalmente, a inexistência de recomendação anterior no sentido da correcção desta irregularidade, o Tribunal releva, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem todos os requisitos previstos nas suas alíneas a) a c).

4.2.3 – Verificação física

Este aspecto foi abordado na perspectiva de confirmar a realização de procedimentos efectivos de verificação física, pela EAT do POC, como fundamento imprescindível para o pagamento final – como se encontra expressamente previsto no Manual do FEDER²⁴.

A verificação física final não se encontrava definida como procedimento regular a realizar pelo POC, constatando-se que, das candidaturas incluídas na amostra, apenas uma foi objecto de verificação física, incluída numa acção de controlo de 1.º nível.

Apesar de o POC ter instituído no Manual de Procedimentos do Utilizador o dever dos executores dos projectos enviarem “(...) fotografias (...) ilustrativas da acção a empreender, nomeadamente do imóvel a intervir (...),” referindo-se inclusivamente que, “(...) no caso de acções imateriais, deverão juntar-se outros elementos ilustrativos, nomeadamente material de divulgação (...)”, estes meios complementares não substituem a acção de verificação física que deve ser assegurada pela EAT do POC.

Nos dossiers de projecto analisados foi possível obter evidência física dos investimentos realizados, através de fotografias e também de exemplares originais de publicações co-financiadas. No caso do projecto 04/00, que tinha carácter imaterial e temporário – Encontros de fotografia de Coimbra 2000 –, o mesmo foi abundantemente documentado através dos vários catálogos realizados, bem como de um bem conseguido dossier de imprensa.

²⁴Note-se que o Manual do FEDER recomenda expressamente a retenção do pagamento dos últimos 5% da comparticipação financeira atribuída a cada projecto, como forma de assegurar a aplicação eficaz dos recursos. A libertação desse montante dependerá necessariamente da concretização de dois elementos distintos: por um lado, a verificação da conclusão física e financeira do projecto, da responsabilidade da Autoridade de Gestão, como única forma de garantir que as despesas apresentadas correspondem à efectiva execução material e, por outro lado, o Relatório Final de encerramento, da responsabilidade do executor.

4.3 – Pagamentos

4.3.1 – Procedimentos de pagamento

Esta verificação implicou a análise de 101 processos de pagamento, do ano de 2005 (que incluíram a verificação e análise das proposta de pagamento de acordo com a lista de despesas documentadas, da emissão da ordem de pagamento, do lançamento em *homebanking* e da respectiva transferência registada em extracto bancário), com incidência nos montantes e datas.

Foram elaboradas fichas por ordem de pagamento, reunidas em grupos por projecto. Na verificação feita apurou-se que, de uma forma geral, a Gestora não assina o documento formalmente referido como ordem de pagamento. Também, de uma forma geral, não existiu cabimentação de tesouraria, entendida como a informação dada pelos serviços a quem ordena o pagamento sobre o saldo existente na conta a debitar.

Dada a evidência de boa organização dos processos de pagamento e da abundante intervenção quer da Gestora quer da Chefe de Projecto da área financeira, ao longo de todo o processo, e tendo ainda em conta a dimensão relativamente reduzida do número de projectos do POC, não se consideram de censurar os aspectos referidos, embora se reafirme que a Gestora, enquanto responsável financeiro pelos pagamentos, deve assinar o documento formalizado como ordem de pagamento.

Sobre a ausência de assinatura do documento formalizado como Ordem de Pagamento, a Gestora, no âmbito do contraditório, informou que “*esta formalidade foi já adoptada pela Autoridade de Gestão do Programa (...), a partir de 23 de Maio de 2007 (...)*”, na sequência das observações da equipa de auditoria no decurso do trabalho de campo.

Para além dos aspectos gerais acima referidos, não foram encontradas, nos processos de pagamento referidos, incongruências ou indícios de irregularidade.

4.3.2 – Procedimentos de lançamento e autorização de transferências via *homebanking*

Encontram-se claramente definidas no POC as competências relativas à utilização do sistema *homebanking*, nomeadamente, através da delegação, na Chefe de Projecto da área financeira, dos poderes de disposição sobre os meios financeiros.

Este é um aspecto de realçar, pois a frequente falta de definição de regras claras nesta matéria coloca em risco os meios financeiros postos à disposição do respectivo responsável financeiro.

4.4 – Gestão financeira do POC

O POC é um PO mono-fundo, pois o co-financiamento é apenas proveniente do FEDER.



Compete à DGDR exercer as responsabilidades de autoridade de pagamento para o FEDER²⁵, o que implica, nomeadamente, a responsabilidade pela elaboração e apresentação dos pedidos de pagamento e respectivos recebimentos da CE.

Estes pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios e de saldo. No âmbito do POC foi efectuado, aquando da respectiva Decisão Inicial do PO, o pagamento por conta, de cerca de €16,6 milhões, no ano 2000, o que representou 7% da participação do total do FEDER.

Os restantes pagamentos da CE têm vindo a ser efectuados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas aos titulares dos pedidos de financiamento, validadas pela Gestora e, posteriormente, certificadas pela DGDR²⁶.

Salienta-se que a soma dos pagamentos por conta com os pagamentos intermédios não poderá exceder 95% da participação do FEDER. Os restantes 5%, correspondentes ao saldo final, só serão efectivamente reembolsados após a realização da totalidade dos pagamentos aos beneficiários finais e depois da verificação de um conjunto de requisitos, nomeadamente, após o envio do relatório final de execução do POC, da declaração certificada pela autoridades de pagamento sobre as despesas efectivamente pagas e, ainda, da declaração emitida pela IGF²⁷.

As entidades intervenientes no circuito financeiro do POC são a CE, a DGT, a DGDR e a Gestora do POC.

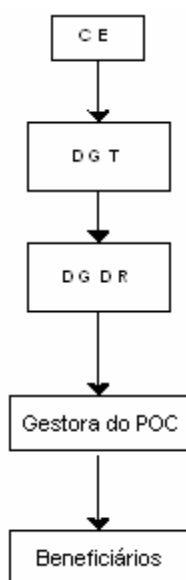
Resumidamente, para assegurar a transferência de verbas do FEDER, a CE é detentora, na DGT, de uma conta bancária relativa ao FEDER III. Esta conta é creditada pelos aprovisionamentos efectuados e é debitada, só quando a CE o autoriza, por contrapartida de transferências destinadas à conta bancária da autoridade de pagamento, igualmente aberta na DGT.

²⁵ Conforme o disposto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, na alínea o) do artigo 9.º, que define o conceito de “autoridade de pagamento”, como aquela que, depois de designada pelo Estado-Membro, é responsável pela elaboração e apresentação dos pedidos de pagamento e respectivos recebimentos da CE.

²⁶ Enquanto autoridade de pagamento.

²⁷ Conforme previsto no n.º 4 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

4.4.1 – Circuito financeiro do FEDER no POC



Na DGDR, as entradas do FEDER são visualizadas diariamente, através do sistema *homebanking*, sendo comunicados à Direcção da DGDR os montantes FEDER recebidos na conta residente na DGT. Estes montantes são conferidos e registados no SIFEC, sendo, posteriormente, dado conhecimento à Direcção de Serviços Operacional responsável pelo acompanhamento do PO a que o pagamento da CE se destina.

Por outro lado, o Gestor do POC 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 Direcção de Serviços Operacional respectiva que, tendo em conta a programação financeira, as transferências recebidas da CE e a execução no âmbito do POC, propõe à Direcção o montante a transferir para a conta da Gestora.

Em sequência, a Direcção delibera e transmite orientações à unidade de pagamento, explicitando-se, assim, a autorização de pagamento e a respectiva transferência para o Gestor, através do sistema *homebanking*, e procedendo-se, posteriormente, ao seu registo no SIFEC.

Por seu lado, a Gestora do POC, que possui uma conta bancária na DGT, onde recebe as transferências da DGDR, através de consulta ao sistema *homebanking*, reconhece os valores depositados. Para além deste suporte, a Gestora recebe sempre esta mesma informação através de ofício, a qual, por norma, é primeiramente remetida por fax.

No POC, a situação encontrada até 31 de Dezembro de 2006, face aos pedidos de pagamento e aos recebimentos da CE, no âmbito do FEDER, era a registada nos quadros seguintes.

Quadro 5 – Pagamentos por conta FEDER

(em milhões de euros)

Pagamentos por Conta		
Identificação	Data	Valor
1ª Parcela (3,5% do Prog.)	25-09-2000	8,30
2ª Parcela (3,5% do Prog.)	11-12-2000	8,30
Total		16,60

Fonte: Relatórios de Execução do POC.

Relativamente ao pagamento por conta FEDER, foram recebidos, no ano 2000, €16,6 milhões, correspondentes a 7% do total programado em termos de co-financiamento no âmbito do POC.



Quadro 6 – Pagamentos intermédios FEDER

(em milhões de euros)

Solicitados à CE			Reembolsados pela CE		
Identificação	Data	Valor	Identificação	Data	Valor
1º/2000	12-12-2000	0,59	1º/2000	16-07-2001	0,58
Total 2000		0,59	1º/2001	02-10-2001	1,55
1º/2001	19-04-2001	1,54	2º/2001	09-10-2001	7,88
2º/2001	19-07-2001	7,91	Total 2001		10,01
3º/2001	31-10-2001	7,09	3º/2001	17-01-2002	7,01
4º/2001	06-12-2001	2,56	1º/2000 - Regularização	20-02-2002	0,008
Total 2001		19,10	1º/2001 - Regularização	20-02-2002	(0,006)
1º/2002	22-04-2002	5,14	2º/2001 - Regularização	20-02-2002	0,03
2º/2002	22-07-2002	8,10	4º/2001	21-02-2002	2,56
3º/2002	31-10-2002	7,97	1º/2002	14-06-2002	5,14
4º/2002	23-12-2002	8,51	2º/2002	04-09-2002	8,10
Total 2002		29,72	3º/2002	27-12-2002	7,97
1º/2003	18-08-2003	16,90	Total 2002		30,89
2º/2003	06-11-2003	9,85	4º/2002	06-02-2003	8,51
3º/2003	15-12-2003	12,80	1º/2003	22-12-2003	16,90
Total 2003		39,55	2º/2003	22-12-2003	9,85
1º/2004	07-04-2004	8,86	Total 2003		35,26
2º/2004	12-08-2004	3,18	3º/2003	13-02-2004	12,80
3º/2004	29-10-2004	4,49	1º/2004	06-08-2004	8,86
4º/2004	23-12-2004	7,22	2º/2004	12-10-2004	3,18
Total 2004		23,75	3º/2004	09-12-2004	4,49
1º/2005	18-05-2005	8,26	Total 2004		29,33
2º/2005	29-07-2005	9,06	4º/2004	07-03-2005	7,22
3º/2005	31-10-2005	5,77	1º/2005	01-08-2005	8,26
4º/2005	19-12-2005	3,90	2º/2005	28-10-2005	9,06
Total 2005		26,99	3º/2005	23-12-2005	5,77
1º/2006	25-05-2006	7,29	Total 2005		30,31
2º/2006	02-08-2006	6,29	4º/2005	26-01-2006	3,90
3º/2006	20-12-2006	6,21	1º/2006	23-06-2006	7,29
4º/2006	28-12-2006	7,93	2º/2006	18-09-2006	6,29
Total 2006		27,72	Total 2006		17,48
Total Solicitado		167,42	Total Transferido		153,28

Fonte: Relatórios de Execução do POC.

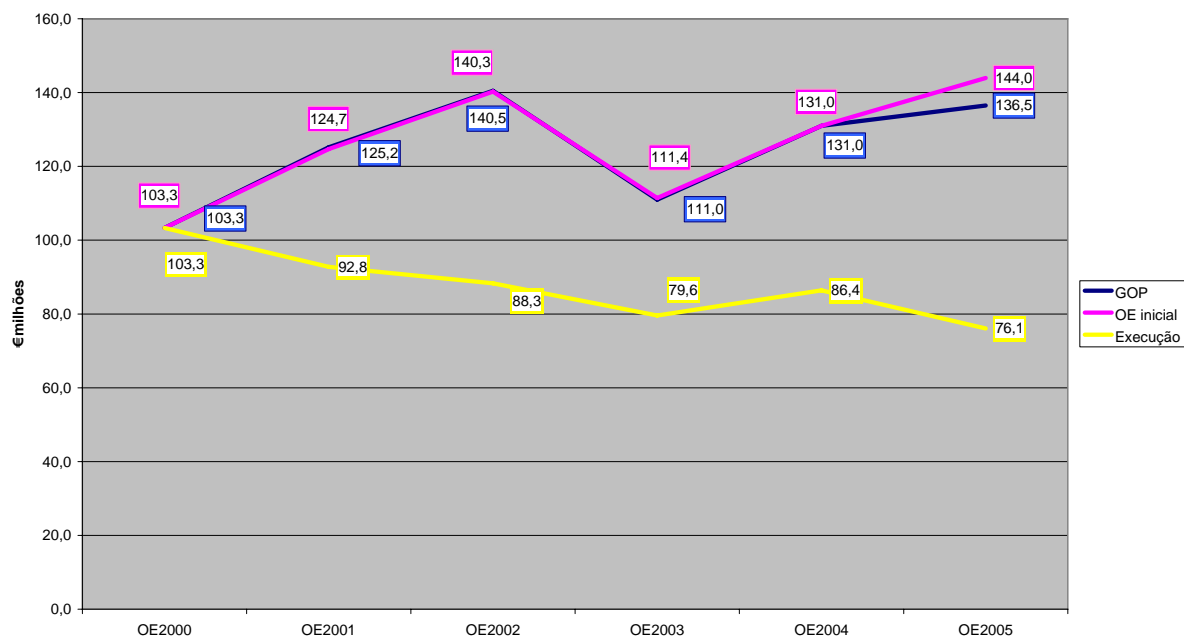
Relativamente aos pedidos de pagamento intermédios, do total solicitado, de €167,42 milhões, a 31 de Dezembro de 2006, a CE só havia reembolsado €153,28 milhões, ou seja, cerca de 91,6% do valor total solicitado, havendo por satisfazer os pedidos de pagamento n.ºs 3 e 4, de 2006, no montante de €14,14 milhões, os quais só vieram a ser reembolsados em 2007.

Em termos globais, no final de 2006, o montante total recebido da CE, no âmbito do POC, ascendia aproximadamente a €169,88 milhões (€16,60 por conta e €153,28 de pagamentos intermédios).

4.5 – A Cultura nas GOP e no PIDDAC

Compulsando os documentos de planeamento – Grandes Opções do Plano e PIDDAC –, bem como os Pareceres sobre a Conta Geral do Estado relativos aos anos de 2000 a 2005, foi possível extrair a evolução dos investimentos na área da Cultura, espelhada no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Evolução dos investimentos na área da Cultura



Fontes: GOP “PIDDAC Fontes de financiamento por Ministério”. OE inicial “Pareceres sobre as CGE de 2000 a 2005, Cap. IV – PIDDAC total por Ministério”. Execução “Pareceres sobre as CGE de 2000 a 2005, Cap. IV – Execução por sectores”.

É bem patente o desfasamento crónico entre as previsões constantes das GOP e das dotações orçamentais iniciais, por um lado, e a realidade da execução orçamental na área da Cultura, por outro.

Assim, registou-se um desvio particularmente acentuado no ano de 2005 (- 47,2%) que corresponde a uma taxa de execução de 52,8%. Nos restantes anos em análise²⁸, a execução orçamental dos investimentos na área da Cultura face ao OE inicial ficou sempre bastante aquém do previsto, com taxas de execução que se situaram entre os 62,9%, em 2002, e os 74,4%, em 2001.

4.5.1 – A contribuição do financiamento comunitário no sector da Cultura

No período de programação 2000-2006, os executores de investimentos no sector da cultura tiveram a possibilidade de recorrer a financiamento comunitário através da apresentação de projectos ao POC e às Medidas desconcentradas da Cultura nos vários PO Regionais.

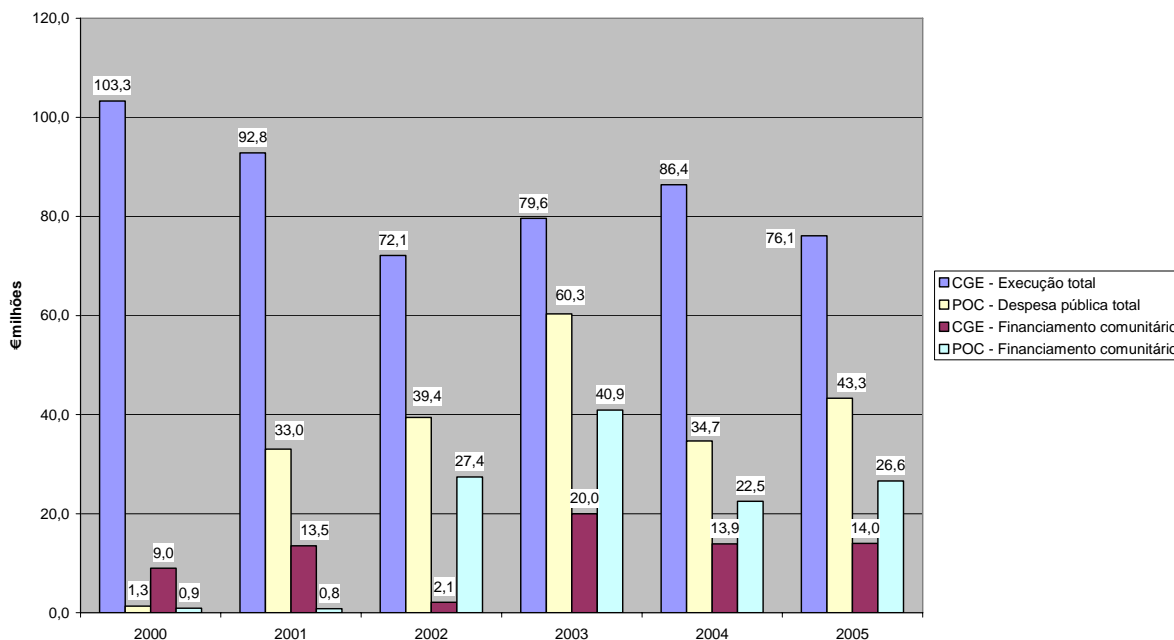
4.5.1.2 – O POC no financiamento comunitário no sector da Cultura

O gráfico seguinte evidencia o financiamento comunitário no sector da Cultura:

²⁸Com excepção do ano 2000.



Gráfico 2 – Comparação entre os registos da CGE e do POC na área da Cultura



Fontes: “CGE – Execução total e CGE – Financiamento comunitário” – Pareceres sobre as CGE de 2000 a 2005, Cap. IV.
“POC – Despesa pública total e POC Financiamento comunitário” – Relatórios de execução do POC de 2000 a 2005 – Despesa anual validada.

Os anos 2000 e 2001 reflectem um fraco relevo do POC, quer na globalidade dos investimentos na área da cultura quer mesmo no financiamento comunitário destinado à cultura registado na CGE.

Estas evidências prendem-se com a execução da despesa co-financiada ainda relacionada com o QCA II²⁹ e, simultaneamente, com o arranque da execução do POC.

A partir de 2002, o POC registou um volume de financiamento comunitário muito superior ao verificado na CGE. Essa diferença tem registado várias dimensões, tendo ocorrido com maior ênfase nos anos de 2002 e 2003.

Esta constatação pode ter como fundamento o procedimento adoptado pelos serviços públicos face ao modelo de contabilização exigido pelos pedidos de libertação de créditos do Orçamento do Estado, que está subjacente ao modelo de gestão dos fundos comunitários adoptado no âmbito do QCA III.

Com efeito, o princípio do reembolso, instituído no QCA III, na interpretação estrita que dele tem sido feita no plano interno, implica a disponibilidade de meios financeiros pelos beneficiários, pois só podem ser apresentadas despesas a co-financiamento depois de quitadas. Este constrangimento revelou-se insolúvel para os beneficiários públicos, com particular relevância no caso dos serviços integrados, devido à falta de recursos financeiros disponíveis³⁰.

²⁹ No âmbito do QCA II houve execução de despesa até 31 de Dezembro de 2001.

³⁰ Foi instituída, desde 2001, a possibilidade de as Autoridades de Gestão realizarem pagamentos aos beneficiários públicos com base em facturas elegíveis e estipulando-lhes um prazo fixo – inicialmente de 20 dias – para a apresentação dos recibos. Esta solução foi, porém, penalizadora para as EAT, com recursos limitados para acorrerem à duplicação de procedimentos, sendo também de difícil exequibilidade para os beneficiários públicos.

Para contornar esta situação, os beneficiários públicos têm procurado, através de um conceito lato de despesa consignada – uma vez que o PIDDAC inclui normalmente vários projectos no mesmo Programa – utilizar as dotações da componente pública nacional para iniciar o processo de obter despesas elegíveis e devidamente quitadas, que lhes permitirão a disponibilização, por parte das Autoridades de Gestão, dos meios financeiros comunitários que, por sua vez, serão utilizados na realização de novas despesas no mesmo projecto ou noutros do mesmo Programa.

Este expediente é inadequado porque distorce contabilisticamente os investimentos realizados, visto que os beneficiários têm que classificar a despesa por origem de fundos. Assim, as despesas têm ficado registadas na CGE com taxas de co-financiamento diferentes daquelas que efectivamente lhes foram aplicadas e que ficaram registadas nos sistemas de informação das respectivas Autoridades de Gestão (cfr. 4.2.2.2.1).

Esta distorção é particularmente visível no gráfico anterior, quando se observa que, a partir de 2002, o financiamento comunitário registado anualmente pelo POC é sempre largamente superior ao financiamento comunitário plasmado na CGE, pois os dados registados no sistema de informação que alimenta a CGE estão distorcidos pelos procedimentos acima descritos, o que não se verifica no sistema de informação utilizado pelo POC – o SIFEC, onde constam as taxas de co-financiamento efectivas.

A Gestora, no âmbito do contraditório, informou que, para ultrapassar esta situação, vai procurar sensibilizar os beneficiários públicos do POC para a importância da adopção de procedimento que assegure movimentos contabilísticos de correcção após o co-financiamento, de forma a tornar coerente a informação contabilística constante da CGE e dos registos do PO.

No que respeita à falta de coincidência dos registos contabilísticos evidenciados no âmbito das Autoridades de Gestão dos fundos comunitários com os da Conta Geral do Estado, bem como da correcta evidência das operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro comunitário e da respectiva contrapartida nacional, a Gestora acrescentou:

“Importa referir que esta é uma situação transversal a todos os Programas Operacionais do QCA III, carecendo da introdução de normativos legais adequados por parte das entidades competentes, não cabendo, portanto, ao PO Cultura a sua resolução. Não obstante a Autoridade de gestão do POC tudo fará para sensibilizar as referidas entidades para a questão ora identificada”.

Sobre esta matéria realça-se que os projectos deverão ser controlados nas suas várias componentes material, financeira e contabilística.

O próprio Manual do FEDER, no ponto relativo à “Verificação e Controlo de Despesas”, explicita, nomeadamente:

*“Compete ao Gestor (...) a verificação da validade dos documentos de despesa. Neste sentido compete-lhes:
(...)
Verificar a classificação dos documentos de despesa, por parte dos beneficiários, de acordo com os normativos em vigor, ou seja, rubrica de classificação económica (...), ou POCP ou POCAL para a Administração e POC para o sector privado (...).”*

Como decorre do exposto, quer a Gestora do POC quer as restantes Autoridades de Gestão têm a responsabilidade de verificar a correcta classificação dos documentos de despesa apresentados a co-financiamento.



4.6 – Gestão global do POC

4.6.1 – Execução financeira acumulada

A caracterização global da execução financeira do POC, no período 2000-2006, é a que, resumidamente, se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 7 – Execução Financeira Acumulada até 31 de Dezembro de 2006

Programa Operacional da Cultura		Taxas de execução (%)											
		Homologação/Programação				Despesa Validada/Programação				Despesa Validada/Homologação			
		Custo Total	Despesa Pública			Custo Total	Despesa Pública			Custo Total	Despesa Pública		
			Total Desp. Pública	FEDER	Recursos Nacionais		Total Desp. Pública	FEDER	Recursos Nacionais		Total Desp. Pública	FEDER	Recursos Nacionais
Eixo Prioritário 1	Valorizar o património histórico e cultural	101,35	93,80	94,02	93,45	60,91	60,91	64,56	55,18	60,10	64,94	68,67	59,05
Medida 1.1	Recuperação e animação de sítios históricos e culturais	105,76	95,61	95,30	96,18	65,94	65,94	68,64	60,96	62,34	68,97	72,02	63,38
Medida 1.2	Modernização e dinamização dos museus nacionais	97,52	92,23	92,77	91,48	56,54	56,54	60,59	51,00	57,98	61,31	65,31	55,75
Eixo Prioritário 2	Favorecer o acesso a bens culturais	116,35	96,63	97,21	95,59	76,66	76,66	77,95	74,33	65,88	79,33	80,19	77,76
Medida 2.1	Criação de uma rede fundamental de recintos culturais	114,81	95,92	96,52	94,96	80,21	80,21	82,65	76,27	69,86	83,62	85,64	80,32
Medida 2.2	Utilização de novas tecnologias da informação para acesso à cultura	132,60	98,86	98,93	98,67	59,39	59,39	59,36	59,47	44,79	60,07	60,00	60,27
Medida 2.3	Assistência técnica	101,14	100,86	100,76	101,14	68,76	68,76	68,82	68,57	67,98	68,18	68,30	67,80
TOTAL		105,47	94,58	94,93	94,00	65,24	65,24	68,38	60,12	61,85	68,98	72,03	63,95

Fonte: Relatórios de Execução Anuais do POC

A análise dos níveis alcançados pelo POC leva-nos a concluir que a aproximação do volume de homologações face à programação acordada com a UE, no período 2000-2006, é já considerável, atingindo taxas médias muito próximas dos 95%. Do valor programado com a UE, em termos de execução da despesa pública e do FEDER, de €401,95 milhões e €249,10 milhões, respectivamente, já se encontravam comprometidos cerca de €380,15 milhões, o que vem a corresponder a um co-financiamento de €236,47 milhões. Verificava-se que, especialmente no Eixo 2 – “Favorecer o Acesso a Bens Culturais”, os ratios eram mais satisfatórios, com especial destaque na Medida 2.2 – “Utilização de Novas Tecnologias da Informação para Acesso à Cultura”, cujas taxas de execução se encontravam próximas dos 99%, quer em termos da despesa pública quer do FEDER associado. Conclusão semelhante se extrai quanto à Medida 2.3 – “Assistência Técnica”, a qual já reflectia uma situação de “overbooking”, isto é, com taxas superiores a 100%.

Já no que se refere ao volume de despesa validada face aos valores da programação, as taxas são mais reduzidas e situam-se nos 65,24% em termos da despesa pública, e 68,38%, em termos do FEDER, concluindo-se que os beneficiários têm de acelerar o esforço na concretização dos investimentos aprovados, sob pena de poderem vir a não beneficiar da totalidade do FEDER entretanto aprovado e a prejudicar a optimização dos recursos comunitários. Em termos de valores absolutos, encontrava-se executada e validada pela Gestora do POC, em 31 de Dezembro de 2006, uma despesa pública de €262,22 milhões, a que correspondia um co-financiamento de €170,33 milhões.

Sobre esta situação, a Gestora veio, nas suas alegações, afirmar que, “(...) por estar ciente das consequências apontadas, tem posto o seu máximo empenhamento na aceleração da execução da despesa aprovada por parte dos executores, através de um contacto permanente e regular com os responsáveis dos organismos beneficiários, alertando para os riscos assinalados pelo Tribunal de Contas e dum acompanhamento técnico/operacional e administrativo/financeiro dos projectos”.

Se atendermos apenas à execução financeira (despesa validada) dos projectos homologados, as taxas sobem ligeiramente para os 69%, em termos da despesa pública, e 72%, em relação ao FEDER, destacando-se nesta perspectiva a Medida 2.1 – “Criação de uma Rede Fundamental de Recintos Culturais”, com taxas de execução da despesa validada, face às aprovações, já superiores aos 83%, quanto à despesa pública, e aos 85%, relativamente ao FEDER.

Assim, a observação e análise da generalidade das taxas acima indicadas, em 31 de Dezembro de 2006, permitem perspectivar um ritmo de execução elevado até 31 de Dezembro de 2008, data “terminus” da execução financeira do POC.

Esta conclusão sai ainda reforçada se levarmos em linha de conta a informação, actualizada a 31 de Maio de 2007, ilustrada no quadro que se segue.

Quadro 8 – Execução Financeira Acumulada até 31 de Maio de 2007

(em milhões de euros)

POC	Designação	Prog.Financeira 2000-2006 (*)		Homologações (**)		Taxa de execução (% Homologações / Programação 2000-2006)	
		Despesa Pública	FEDER	Despesa Pública	FEDER	Despesa Pública	FEDER
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)	(6)=(4)/(2)
Eixo Prioritário 1	Valorizar o património histórico e cultural	291,5	178,0	238,2	178,3	100,5	100,1
Medida 1.1	Recuperação e animação de sítios históricos e culturais	135,4	87,8	136,9	88,2	101,0	100,4
Medida 1.2	Modernização e drenização dos museus nacionais	156,0	90,2	156,3	90,1	100,1	99,9
Eixo Prioritário 2	Favorecer o acesso a bens culturais	110,4	71,0	109,7	70,5	99,3	99,2
Medida 2.1	Criação de uma rede fundamental de recintos culturais	88,4	54,5	88,5	54,8	100,1	100,2
Medida 2.2	Utilização de novas tecnologias da informação para acesso à cultura	14,9	11,2	14,0	10,5	93,8	93,8
Medida 2.3	Assistência técnica	7,0	5,2	7,0	5,3	100,8	100,7
	TOTAL	401,9	248,1	402,9	248,8	100,2	99,9

POC	Designação	Prog.Financeira 2000-2006 (*)		Despesa Validada AG (**)		Taxa de execução (% Despesa Validada / Programação 2000-2006)	
		Despesa Pública	FEDER	Despesa Pública	FEDER	Despesa Pública	FEDER
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)	(6)=(4)/(2)
Eixo Prioritário 1	Valorizar o património histórico e cultural	291,5	178,0	187,9	120,8	64,4	67,8
Medida 1.1	Recuperação e animação de sítios históricos e culturais	135,4	87,8	93,3	62,7	68,9	71,4
Medida 1.2	Modernização e drenização dos museus nacionais	156,0	90,2	94,5	58,0	60,5	64,3
Eixo Prioritário 2	Favorecer o acesso a bens culturais	110,4	71,0	88,7	58,0	80,3	81,7
Medida 2.1	Criação de uma rede fundamental de recintos culturais	88,4	54,5	73,8	46,9	83,4	86,0
Medida 2.2	Utilização de novas tecnologias da informação para acesso à cultura	14,9	11,2	9,8	7,3	65,8	65,8
Medida 2.3	Assistência técnica	7,0	5,2	5,0	3,7	71,4	71,4
	TOTAL	401,9	248,1	276,6	178,9	68,8	71,8

(*) Tendo como referência a última Decisão aprovada pela Comissão - Decisão C (2006) 7052, de 19 de Dezembro.

(**) Tendo como referência o Ponto de Situação reportado a 30/05/2007.

Fonte: Programa Operacional da Cultura.

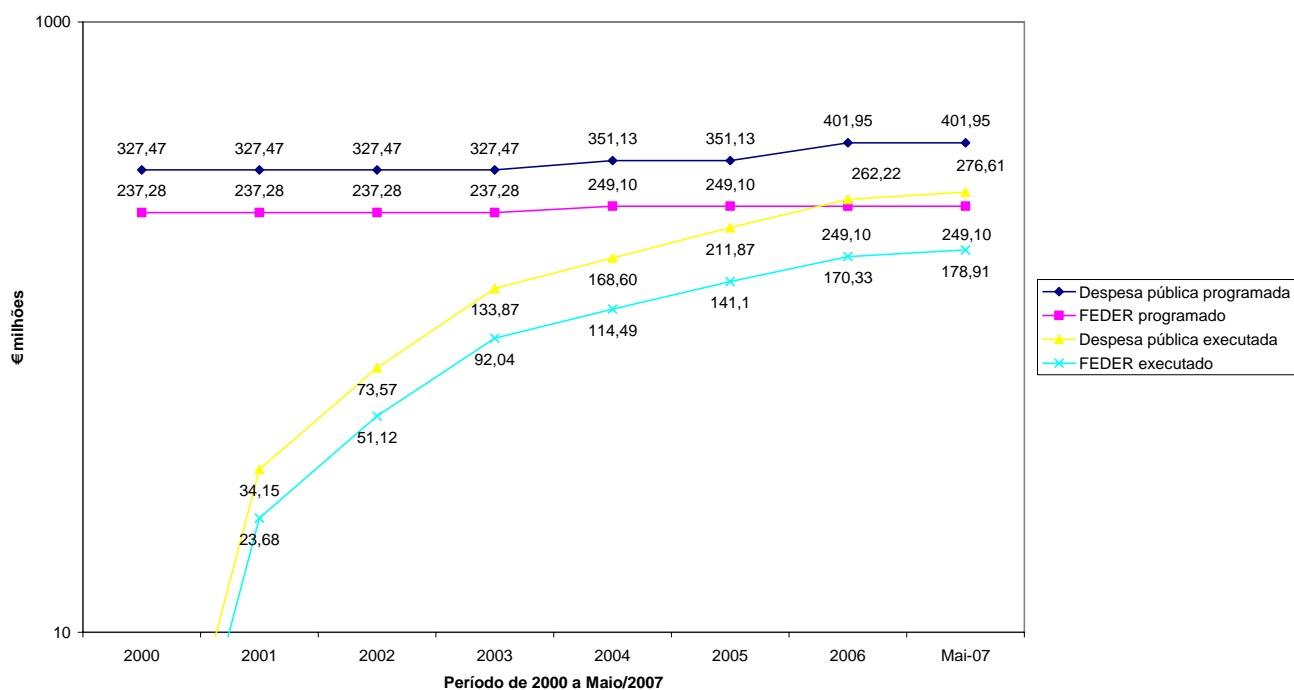
Como se pode observar a uma data mais recente e, no fundo, mais próxima do final da execução financeira do QCA III, o montante homologado de despesa pública e respectivo FEDER ascendiam já a €402,91 milhões e €248,89 milhões, a que correspondiam taxas médias de execução do POC, face aos valores programados, de 100,24% e 99,91%, respectivamente. A esta data, com excepção da Medida 2.2 – “Utilização de Novas Tecnologias da Informação para Acesso à Cultura”, em que se observavam taxas de 93,85%, em termos da despesa pública e respectivo FEDER, todas as outras já se encontravam em situação de “overbooking”, o que indicia a possibilidade de utilização plena das verbas do POC.

Também, relativamente à execução da despesa validada, se denota, em termos gerais, uma subida dos ratios. Em termos médios, a taxa de execução do POC passou para os 68,82%, em termos da despesa pública, e 71,82% em termos do FEDER, o que significa um acréscimo percentual de 3,58% e 3,44%, respectivamente, em apenas cinco meses de gestão.



4.6.1.1 – Evolução da execução financeira

Tendo em conta a despesa validada a 31 de Dezembro, o POC apresentou, face à programação 2000-2006, a evolução espelhada no gráfico e quadro seguintes:



Anos	Taxa de Execução (%)	
	Despesa Pública	FEDER
2000	0,36	0,35
2001	10,43	9,98
2002	22,47	21,54
2003	40,88	38,79
2004	48,02	45,96
2005	60,34	56,64
2006	65,24	68,38
Mai-07	68,82	71,82

Fonte: POC - Relatórios de Execução Anuais

A análise do gráfico e quadro anteriores suscita os comentários que se seguem:

Não tendo havido praticamente execução financeira do POC em 2000, verificou-se que, no período 2000-2006, o maior acréscimo na execução da despesa validada, face à programação, ocorreu no ano de 2003. Para um montante de despesa pública programada de €327,47 milhões, em 31 de Dezembro de 2003, registou-se um volume de despesa validada de €133,87 milhões, o que correspondeu a uma taxa de execução de cerca de 41%.

No que diz respeito ao ano de 2004, verificou-se que, de um montante de €351,13 milhões programados de despesa pública, a execução em termos da despesa validada se cifrou em €168,60 milhões (48,02%), o que denota um ligeiro abrandamento no ritmo de execução³¹.

Todavia, no ano de 2005, inverteu-se esta situação, verificando-se novamente uma evolução mais significativa da execução da despesa, tendo sido alcançada, em termos da despesa pública, uma taxa de execução de 60,34% e, pela primeira vez, foram superados os 50% em termos da execução do FEDER (56,64%).

No ano de 2006 voltou a registar-se um abrandamento do ritmo em termos da despesa pública face ao ano anterior, tendo sido alcançada apenas uma taxa de execução de 65,24%. O mesmo não pode concluir-se na execução do FEDER, que registou um acréscimo de cerca de 11% face ao ano anterior.

Quanto a procedimentos internos do PO, foi possível extrair, através da amostragem realizada aos pedidos de pagamento (101 PP), os seguintes ratios:

- ◆ Tempo de resposta aos pedidos de pagamento (Data de entrada – Data de pagamento): Média 31,9 dias – Média interna (5%) 28,8 dias.
- ◆ Tempo de processamento das ordens de pagamento (Data da OP – Data de pagamento): Média 1,5 dias – Média interna (5%) 1,3 dias.

Trata-se de valores razoáveis que não comprometem a execução financeira do POC.

4.6.2 – Cumprimento da regra n+2

Como nos restantes PO, a execução financeira do POC está sujeita à “regra n+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99. Segundo esta regra, o PO, no ano “n+2”, tem que executar totalmente as verbas programadas para o ano “n”, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

A análise da informação relativa à aferição do cumprimento da “regra n+2”, no final de 2005, permitiu concluir que o POC ultrapassou sempre as metas estabelecidas.

4.6.3 – Sistemas de informação

A EAT do POC tem recorrido intensamente ao SIFEC, apesar de reportar dificuldades, como a decorrente da variação nas fórmulas de cálculo da participação comunitária. Apesar disso, em Outubro de 2006, o POC certificou a despesa já através do SIFEC.

Complementarmente, foi concebida uma base de dados interna, em folha Excel, com os dados das candidaturas e projectos. Trata-se de uma base sem rotinas de segurança, cuja fiabilidade é assegurada pela Chefe de Projecto da área financeira através da fixação do conteúdo em impressões mensais que registam a execução financeira.

³¹Quer em termos da despesa pública quer em termos do FEDER, registando-se apenas acréscimos de apenas 7,14 e 7,17 pontos percentuais, respectivamente.



A base de dados interna assegura a gestão de candidaturas – registo, aprovação/homologação e reprogramação física e financeira –, o acompanhamento da execução financeira, a validação de pedidos de pagamento e os pagamentos aos executores.

São periodicamente efectuadas reconciliações entre o conteúdo do sistema SIFEC e o conteúdo da base de dados interna, sendo de registar um atraso considerável quanto à validação dos pagamentos e ao encerramento dos projectos.

No âmbito do controlo, o POC mantém actualizado o sistema SIGIFE, quer no âmbito das acções desenvolvidas quer na elaboração do plano anual de controlo.

Como elemento relevante do circuito de recolha de informação, é ainda de realçar o modelo próprio, criado pelo POC, onde o beneficiário lança a referência de todos os documentos de despesa e receita pertinentes para o projecto (cfr. 4.2.2.2)

4.7 – Avaliação de resultados

A última reprogramação do POC - Decisão C (2006) 7052, de 19 de Dezembro – definiu o conjunto das metas a atingir no final do período, nomeadamente, no âmbito dos indicadores de resultado.

A 31 de Dezembro de 2006, registava-se o seguinte ponto de situação:

Medida	Designação do Indicador	Unidade	Resultados Apurados a 31.12.2006	Meta Final 2006	Grau de Realização face às Metas Finais de 2006
QCA	Aumento do nº Anual de visitantes de monumentos, museus, sítios arqueológicos ou imóveis recuperados e valorizados através do POC	Nº	1.908.316	1.100.000	121,85%
QCA	Aumento do nº Anual de visitantes em monumentos afectos ao Ministério da Cultura e museus nacionais	Nº	902.701	2.100.000	81,58%
POC	Aumento do nº Anual de visitantes em monumentos afectos ao Ministério da Cultura e museus nacionais	Nº	902.701	2.100.000	81,58%
POC	Espectadores nos recintos apoiados	Nº	323.131	400.000	80,78%
POC	Visitantes/Espectadores de monumentos, sítios históricos e culturais e museus resultantes de projectos apoiados	Nº	4.553.795		
POC	Espectadores nos recintos e actividades no domínio das artes do espectáculo apoiados	Nº	1.106.165		
POC	Postos de trabalho criado: na fase de execução	H/Ano	4.340,41	3.800	114,22%
POC	Postos de trabalho criados: permanentes	Nº	400	350	114,29%
POC	Postos de trabalho criados em áreas profissionais da Cultura	H/Ano	499,51		
POC	Postos de trabalho criados por Género:H/M	H/Ano	4.340,41		
POC	Postos de trabalho criados por Género:H	H/Ano	3.454,84		
POC	Postos de trabalho criados por Género:M	H/Ano	885,57		

Fonte: POC – “Ponto de situação efectuado a 31/12/2006, para efeitos do Relatório de Execução do POC de 2006”.

Os indicadores de resultado do POC pretendem possibilitar a avaliação do programa, ou seja, apurar qual o seu efectivo contributo para a realização do objectivo de promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas – o que constitui o “objectivo 1” do Fundos estruturais comunitários.

Os indicadores de resultado do POC correspondem a alguns dos indicadores de resultado dos projectos apresentados a co-financiamento. Com efeito, no processo de candidatura, o proponente identifica e quantifica um conjunto de indicadores de resultado que, em teoria, possibilitarão a extracção de ratios entre a situação de partida e a situação após a realização dos investimentos. Alguns destes indicadores,



porque excessivamente específicos, só permitirão conclusões sobre o projecto. Outros, porém, sendo comuns a muitos projectos, contribuem para a análise de todo o programa operacional.

Note-se que a monitorização dos indicadores de resultado não é realizada através de um módulo próprio do SIFEC, mas, sim, através da actualização de uma folha de cálculo pré-configurada, onde se encontram elencados os indicadores de resultado, situações de partida e metas finais. Os dados são actualizados com base na informação fornecida pelas entidades executoras dos investimentos, através dos relatórios semestrais.

A análise do quadro relativo ao ponto de situação dos indicadores de resultado, nomeadamente, quando se procede à comparação dos compromissos assumidos face às metas estabelecidas, permite concluir o seguinte:

- ◆ Dos levantamentos efectuados resulta que o número de indicadores constante da última Decisão é bastante inferior aos indicadores listados no complemento de programação, por Medida;
- ◆ Possivelmente, irão existir grandes disparidades entre os resultados obtidos e as metas quantificadas e estabelecidas na última Decisão Comunitária, especialmente nos indicadores que, a 31 de Dezembro de 2006, já ultrapassavam o grau de realização de 100%. Lembra-se que o POC terá execução até 31 de Dezembro de 2008, o que naturalmente vai ter repercussões nos indicadores físicos, levando-os para taxas de realização a níveis muito superiores aos que já se verificavam à data. Encontram-se nesta situação os seguintes indicadores:
 - ◇ Aumento do nº Anual de visitantes de monumentos, museus, sítios arqueológicos ou imóveis recuperados e valorizados através do POC;
 - ◇ Postos de trabalho criado: na fase de execução;
 - ◇ Postos de trabalho criados: permanentes;
- ◆ Existem indicadores para os quais não foram quantificadas metas (Visitantes/Espectadores de monumentos, sítios históricos e culturais e museus resultantes de projectos apoiados; espectadores nos recintos e actividades no domínio das artes do espectáculo apoiados; postos de trabalho criados em áreas profissionais da Cultura; postos de trabalho criados por género: H/M; postos de trabalho criados por género: H; postos de trabalho criados por género: M).

Nas alegações apresentadas, no âmbito do contraditório, a Gestora do POC referiu:

“A Autoridade de Gestão do POC, tem vindo a actualizar, com a regularidade considerada adequada e oportuna, os indicadores de resultado do Programa sempre que existiu uma reprogramação do POC. A questão referida (...) ficou a dever-se à seguinte situação excepcional:

A reprogramação do POC aprovada pela Decisão C(2006) 7052, de 19 de Dezembro (...), foi iniciada no ano de 2005, tendo sido, à data, actualizados os indicadores de resultado relativamente ao ano de 2004. Porém, como a referida reprogramação foi aprovada apenas em 2006, alguns dos indicadores cujas metas foram estabelecidas em 2005 já se encontravam com taxas elevadas de realização quando ocorreu a aprovação”.

Do alegado resulta que, na última reprogramação do POC, ocorrida em Dezembro de 2006, foram actualizados os indicadores de resultado relativamente ao ano de 2004, o que notoriamente não se

afigura adequado, dada a dilação temporal. A evolução ocorrida neste período acarretou o desajustamento das metas para a avaliação do PO, como acima se expôs.

Foi possível, na presente auditoria, identificar a utilização de um indicador que se afigura desajustado ao projecto em que foi listado. No Projecto 277/02 – envolvendo a reabilitação da cobertura e consolidação da fachada posterior do Museu da Guarda – foi utilizado como indicador o número de visitantes. Assim, uma futura avaliação positiva do projecto dependerá do aumento do número de visitantes. No entanto, o projecto em causa não comporta nenhuma intervenção relevante para o incremento do número de visitantes, como o seriam a abertura de novas valências ou acções de promoção do Museu junto de novos públicos.

Não está em causa a necessidade das obras realizadas no âmbito do projecto, que foram aliás identificadas pelas autoridades intervenientes – IPM e DGEMN/Centro. O que é de prever é que a avaliação do projecto, tendo por base o número de visitantes, venha a ser penalizadora, pois as intervenções realizadas são pouco visíveis para o grande público.

5 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

O processo de prestação de contas do Gestor do POC, na gerência que decorreu de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005, da responsabilidade da Gestora nomeada nos termos do artigo 10º do Anexo 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, estava completamente instruído de acordo com as Instruções do TC aplicáveis.

Das operações que integram o débito e o crédito da respectiva conta n.º 1203/05 extrai-se a seguinte demonstração numérica:

DÉBITO

Saldo de abertura	€520 718,58	
Recebido na gerência	€29 000 000,00	
Recuperações	€373 763,17	
Descativações	€210 564,57	€30 105 046,32

CRÉDITO

Saído na gerência como pagamentos	€26 671 014,87	
Saldo de encerramento	€3 434 031,45	€30 105 046,32



Regista-se que, relativamente ao saldo de abertura, foi apresentada cópia do extracto bancário relativo a 1 de Janeiro de 2005³², onde, de facto, se evidenciava o montante de €520 718,58 milhões.

Relativamente ao saldo de encerramento, a 31 de Dezembro de 2005, foi também apresentado o respectivo extracto de conta que registava o valor de €3.438.294,19. Contudo, efectuada a reconciliação bancária, concluiu-se que o saldo da gestão era de €3.434.031,45, visto que só veio a ser debitada em 02/01/2006 uma ordem de pagamento no valor de €4.262,74 que, porém, tinha sido emitida em Dezembro.

6 – OPINIÃO SOBRE AS CONTAS DO GESTOR DO POC RELATIVAS À GERÊNCIA DE 2005

De acordo com as análises efectuadas no desenvolvimento da auditoria e com a demonstração numérica apresentada (pontos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 5) e tendo em conta a avaliação do sistema de controlo interno (sumariada no ponto 3), é opinião do Tribunal de que:

- 1 – Os documentos de prestação de contas foram organizados em obediência às Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, de 19 de Dezembro, e apresentam uma visão verdadeira e apropriada da gerência de 2005 do Gestor do Programa Operacional da Cultura – POC.
- 2 – As operações financeiras realizadas neste período obedeceram aos fins a que por lei se destinavam e, na sua execução, foram geralmente cumpridas as normas e os regulamentos aplicáveis, não atingindo os aspectos que o Tribunal entende ser de corrigir um valor materialmente relevante.

7 – RESPONSÁVEIS PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS E PELA GERÊNCIA

Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as contas são “prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respectiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhes sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração”³³.

Assim, relativamente a 2005, a gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro foi da responsabilidade da Licenciada Helena da Conceição Pinheiro Lourenço de Azevedo, que exerceu as funções de Gestora do POC ao longo de todo este período, tendo sido nomeada para o cargo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2002, publicada no DR, II Série, de 3 de Julho, e que também assegurou a elaboração e remessa da conta de gerência ao Tribunal de Contas, por ainda se encontrar em exercício de funções.

³²Da conta designada PO Cultura – Feder QCA III, residente na Direcção-Geral do Tesouro.

³³Sobre a situação relativa à substituição do responsável ou dos responsáveis dentro de um ano económico, cfr. o artigo 52.º, n.ºs 2, 3 e 5 da Lei n.º 98/97.

8 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

9 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1º, 2º, 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 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 C**, são devidos emolumentos no montante de €1.633,75 a suportar pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Cultura (POC).

10 – DETERMINAÇÕES FINAIS

10.1. O presente relatório deve ser remetido:

- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e de Educação, Ciência e Cultura;
- b) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças, da Cultura e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- c) À Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Cultura (POC);
- d) Ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III;
- e) Ao Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional;
- f) Ao Director-Geral do Orçamento;
- g) Ao Director do Instituto dos Museus e da Conservação, I.P.

10.2. Deve ainda o presente Relatório ser enviado aos responsáveis individuais notificados do relato;

10.3. Após a entrega do Relatório às entidades referidas poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “*site*” do Tribunal;

10.4. Expressa-se à Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Cultura, bem como aos seus funcionários e a todas as Entidades envolvidas, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;



Tribunal de Contas

- 10.5.** No prazo de seis meses, deverão as entidades destinatárias das recomendações formuladas no presente relatório informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.
- 10.6.** Um exemplar do presente relatório, que abrange a verificação externa da conta de 2005 do POC, nos termos dos n.ºs 1 a 3 do artigo 54.º, incluindo, designadamente, a demonstração numérica referida no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos n.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4 do citado diploma legal.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de Outubro de 2007

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente



(Daciano Pinto)



ANEXO A – LEGISLAÇÃO PERTINENTE

- ◆ Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2000, de 10 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 122/2001, de 17 de Abril – Estrutura orgânica do QCA III
- ◆ Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio – Nomeação do Gestor e criação da EAT
- ◆ Resolução n.º 53/2002 (DR, 2.ª série), de 3 de Julho – Nomeação da actual Gestora
- ◆ Despacho n.º 20938/2004 (DR, 2.ª série), de 12 de Outubro – Delegação de competência do membro do Governo na actual Gestora
- ◆ Despacho n.º 11326/2005 (DR, 2.ª série), de 19 de Maio – Delegação de competência do membro do Governo na actual Gestora
- ◆ Despacho n.º 03/2006, de 10 de Agosto – Delegação de competência da Gestora do POC nas Chefes de Projecto, nomeadamente quanto à autorização de pagamentos
- ◆ Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho – Disposições gerais dos Fundos Estruturais
- ◆ Regulamento (CE) n.º 1447/2001, do Conselho, de 28 de Junho – altera o Regulamento (CE) n.º 1260/1999
- ◆ Regulamento (CE) n.º 1159/2000, da Comissão, de 30 de Maio – Acções de informação e publicidade
- ◆ Regulamento (CE) n.º 1685/2000, da Comissão, de 28 de Julho – Elegibilidade das despesas
- ◆ Regulamento (CE) n.º 1145/2003, da Comissão, de 27 de Junho – altera o Regulamento (CE) n.º 1685/2000
- ◆ Decisão C (2000) 1524, de 27 de Julho – Decisão inicial do POC
- ◆ Decisão C (2003) 252, de 8 de Maio – Reprogramação do POC
- ◆ Decisão C (2004) 883, de 23 de Março – Reprogramação do POC
- ◆ Decisão C (2004) 5677, de 23 de Dezembro – Reprogramação do POC
- ◆ Decisão C (2006) 7052, de 19 de Dezembro – Reprogramação do POC

ANEXO B – AMOSTRAS ADOPTADAS**População I – Amostra MUS**

DESIGN	PAGAMENTOS
Projecto 32/00 - Museu da Indústria de Chapelaria	749263,54
Projecto 363/04 - Remodelação e Beneficiação do Cine-Teatro Pax Júlia	739878,49
Projecto 385/04 - Assistência Técnica 2005	666000
Projecto 293/02 - Tesouro Museu da Catedral de Braga - Núcleo do Sino	619733,57
Projecto 72/00 - Sé do Porto	411470,95
Projecto 202/01 - Palácio Nacional de Queluz	354115,85
Projecto 216/01 - Mosteiro do Lorvão - 1ª Fase	309649,28
Projecto 11/00 - Remodelação e ampliação do Museu Grão Vasco	280719,92
Projecto 362/04 - Remodelação do Laboratório Químico - Criação do Museu das Ciências	262339,99
Projecto 359/04 - EURO 2004 - Campanha de Divulgação dos Museus	244714,78
Projecto 74/00 - Mosteiro de S. André de Rendufe - 1ª Fase	209161,21
Projecto 326/02 - Recuperação do Património Religioso do Concelho de Cuba - 1ª Fase	174519,65
Projecto 329/02 - Restauro das Coleções Museológicas e Beneficiação dos Espaços Expositivos da Casa de Mateus	149037,72
Projecto 388/04 - Pontes Históricas do Algarve (Paderne, Tôr e Quelfes)	113392,3
Projecto 233/01 - Igreja do Senhor das Barrocas - 1ª Fase	83185,67
Projecto 182/01 - Exposições Itinerantes da Coleção da Fundação de Serralves - 1ª Fase	45070,89
Projecto 335/02 - Festa dos Museus	4961,25

População I – Amostra MUS - Valores altos

DESIGN	AUDIT_AMT
Projecto 358/03 - Construção do Teatro Municipal de Faro	2625333,43
Projecto 223/01 - Sala de Espectáculos da Guarda	2036972,6
Projecto 65/00 - Remodelação do Teatro Circo de Braga (Estabilidade)	1731343,56
Projecto 67/00 - Centro de Artes do Espectáculo de Portalegre	1483628,42
Projecto 299/02 - Museu Municipal de Portimão - 2ª Fase	1325689,88

População II – Projectos seleccionados

Medida	Designação	Pagamentos
	do Projecto	
114	Projecto 03/00 - Encontros de Fotografia 2000 Mnemosyne	336688,58
121	Projecto 277/02 - Museu da Guarda	315306,41
211	Projecto 363/04 - Remodelação e Beneficiação do Cine-Teatro Pax Júlia	795449,7



ANEXO C – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria financeira ao “Programa Operacional da Cultura - POC” - Gerência de 2005

Departamento de Auditoria III

**Proc.º n.º 08/07-AUDIT
Relatório n.º 29/07-2ª Secção**

Entidade fiscalizada: Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Cultura (POC)

Entidade devedora: Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Cultura (POC)

Regime jurídico: AA ^{c)}

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	16		1 919,84
Acções na área da residência oficial	88,29	450		39 730,50
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				41 650,34
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 633,75
Limite máximo (VR)				16 337,50
Emolumentos a pagar				1 633,75

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS

b) Art. 10º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

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

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO D – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS



Instituto Português de Museus

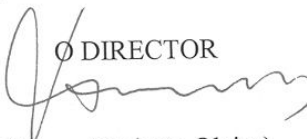
Exmo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor- Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

03305 26-0-07

Auditoria ao Programa Operacional da Cultura – processo nº 98/07 – D A III.1

Em resposta aos ofícios 11714, de 20 de Julho e 11742 de 23 de Julho, e designadamente no que concerne à recomendação feita ao Director do ex-IPM, agora IMC, (Instituto dos Museus e da Conservação), cumpre-me comunicar a V.Exa que este Instituto está, desde 1 de Julho de 2007, data de início pleno do funcionamento do IMC, a cumprir o princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, transferindo os excedentes e disponibilidades de tesouraria para a entidade que concentra a tesouraria do Estado, tendo ultrapassado a situação de incumprimento referida no relatório da auditoria.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR

(Manuel Bairrão Oleiro)

DGTC 27 07'07 16068

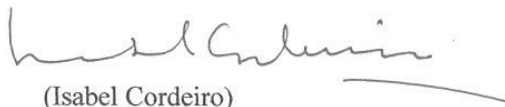
Exmo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor- Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

03406 26-07-07

Auditoria ao Programa Operacional da Cultura – processo nº 98/07 – D A III.1

Em resposta ao ofício de V. Exa. com a referência Nº 08/07 – DA III.1, de 23 de Julho, e designadamente no que concerne à recomendação constante do relatório da auditoria em epígrafe, cumpre-me comunicar a V.Exa que este Instituto está, desde 1 de Julho de 2007, data de início de funções do Instituto dos Museus e da Conservação, a cumprir o princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, transferindo os excedentes e disponibilidades de tesouraria para a entidade que concentra a tesouraria do Estado, tendo ultrapassado a situação de incumprimento referida no relatório da auditoria.

Com os melhores cumprimentos


(Isabel Cordeiro)

DETC 27 07 07 16069



Instituto Português de Museus

Exmo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor- Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

03412 26-07-07

Assunto: Auditoria ao Programa Operacional da Cultura – processo nº 98/07 – D A
III.1

Em resposta ao ofício nº 11744, de Julho de 2007 e designadamente no que concerne à recomendação constante do relatório da auditoria em epígrafe, cumpre-me comunicar a V.Exa que este Instituto está, desde 1 de Julho de 2007, data de início de funções do Instituto dos Museus e da Conservação, a cumprir o princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, transferindo os excedentes e disponibilidades de tesouraria para a entidade que concentra a tesouraria do Estado, tendo ultrapassado a situação de incumprimento referida no relatório da auditoria.

Com os melhores cumprimentos

Directora de Serviços


(Adília Crespo)

DGTC 27 07 07 16070



27.AGO 07

2577

Exmº Senhor
Director-Geral da Direcção-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045-Lisboa

V/Ref. Procº.08/07- DA III.1

Assunto: Auditoria ao Programa Operacional da Cultura.

Agradeço a V.Ex.^a o envio do projecto de relatório relativo à auditoria em epígrafe, cujo conteúdo mereceu a nossa melhor atenção. Na sequência da análise ao mesmo, vem a Autoridade de Gestão do POC, remeter à consideração de V. Ex.^a, em anexo o respectivo contraditório, centrado nos pontos que nos pareceram mais relevantes embora a regularização da maior parte das recomendações, não dependa deste Programa Operacional.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora do Programa Operacional da Cultura


Helena Azevedo

DGTC 28 08'07 17846



União Europeia
FEDER

Gabinete do Gestor do Programa Operacional da Cultura
Palácio Nacional da Ajuda, Ala Norte 1300-018 Lisboa
Telefone – 21/361 93 10 Fax – 21/363 62 78
E-mail: poc.geral@min-cultura.pt

Assunto: **Auditoria ao Programa Operacional do POC. Exercício do Contraditório.**

1- INTRODUÇÃO

Dando cumprimento ao solicitado, através do ofício nº 11711, de 20 de Julho de 2007, Proc. Nº 08/2/07-DA III.1, para audiência prévia do Programa Operacional da Cultura sobre o Projecto de Relatório da auditoria levada a efeito pelo Tribunal de Contas, apresento a V.Ex^a, os seguintes comentários, cuja sequência de apreciação, seguirá, por uma questão de sistematização, a ordem por que as questões suscitadas se encontram elencadas no referido Relatório.

2- COMENTÁRIOS

1.2.1. “Definir, como procedimento obrigatório, que do carimbo a apor nas facturas/recibos apresentados a co-financiamento passe a constar, também, o número do pedido de pagamento em que são integrados tais documentos, de forma a fortalecer a garantia de não reutilização do mesmo documento de despesa”

Sobre a situação em apreço, importa referir que o procedimento adoptado pela Autoridade de Gestão do POC, para evitar a comparticipação das despesas por outro financiamento comunitário consiste não só em carimbar todos os documentos originais comparticipados (factura e recibo), em conformidade com o disposto no Manual do FEDER, segundo o qual *“competem ao Gestor com o apoio das respectivas estruturas de apoio técnico (...) garantir que todos os originais dos documentos de despesa são carimbados antes de proceder à sua contabilização para efeitos de co-financiamento comunitário”*, mas também noutras verificações que, associadas àquela, contribuem para o mesmo objectivo, entre as quais a confirmação que as despesas apresentadas, correspondem à execução material indicada nos documentos respectivos e que os mesmos não constam de pedidos de pagamento anteriormente apresentados.



Nestes termos, parece-nos que a utilização do carimbo e os mecanismos internos adoptados pelo Programa Operacional da Cultura, inviabilizam a eventual duplicação de ajudas. Assinale-se que em todas as acções de controlo, 1º nível, 2º nível, alto nível e o próprio Tribunal de Contas, nunca foram detectadas situações de duplicação de ajudas, confirmando que o sistema utilizado pelo POC, assegura de forma fiável e suficiente o objectivo de evitar a duplicação de ajudas.

Assim sendo, consideramos que a adopção da presente recomendação, não acarreta vantagens acrescidas para o Programa.

1.2.2. “Assinar o documento formalizado como Ordem de Pagamento, sequencialmente numerado, que determina o montante e a data efectiva do pagamento ao beneficiário.”

Esta formalidade foi já adoptada pela Autoridade de Gestão do Programa, tendo a Gestora passado a assinar a Ordem de Pagamento , a partir de 23 de Maio de 2007, conforme Anexo I.

1.2.3. “Sensibilizar os beneficiários públicos que utilizaram dotações de financiamento exclusivamente nacional para pagar despesa a co-financiar para que assegurem movimentos contabilísticos de correcção após o co-financiamento, de molde a tornar coerente a informação contabilística constante da CGE e dos registos do PO.”

Relativamente a esta recomendação a Autoridade de Gestão apenas pode garantir que procurará sensibilizar todos os beneficiários públicos do POC para a importância da adopção do referido procedimento, pese embora a respectiva adopção seja da exclusiva responsabilidade dos organismos públicos beneficiários do POC.

1.2.4. “Proceder à actualização, sempre que necessário, das metas inicialmente previstas para os indicadores de resultado do PO, em função das modificações nele introduzidas ao longo do seu desenvolvimento, sob pena de os índices atingidos se tornarem num factor de desvalor dos parâmetros de avaliação, em vez de um factor positivo na avaliação do PO.”

Sobre a actualização dos indicadores de resultado, importa referir que a Autoridade de Gestão do POC, tem vindo a actualizar, com a regularidade considerada adequada e oportuna, os



indicadores de resultado do Programa sempre que existiu uma reprogramação do POC. A questão referida no relatório de auditoria ficou a dever-se à seguinte situação excepcional:

A reprogramação do POC aprovada pela – Decisão C (2006) 7052, de 19 de Dezembro, referida no item 1.1.9 do Relatório, foi iniciada no ano de 2005, tendo sido, à data, actualizados os indicadores de resultado relativamente ao ano de 2004. Porém, como a referida reprogramação foi aprovada apenas em 2006, alguns dos indicadores cujas metas foram estabelecidas em 2005 já se encontravam com taxas elevadas de realização quando ocorreu a aprovação.

Quanto a outros desvios positivos que venham a ocorrer no âmbito dos indicadores de resultado, os mesmos reflectem, essencialmente, ganhos de eficiência do Programa.

Refira-se por último, que actualmente, não é possível proceder a mais actualizações dos indicadores de resultado pois já não é permitido efectuar reprogramações ao Programa.

1.2.5.-“Sensibilizar os beneficiários no sentido de acelerar o esforço de concretização dos investimentos aprovados, sob pena de poderem vir a não beneficiar da totalidade do financiamento comunitário entretanto aprovado, em prejuízo, neste último caso, da gestão eficaz do POC”.

A Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Cultura por estar ciente das consequências apontadas, tem posto o seu máximo empenhamento na aceleração da execução da despesa aprovada por parte dos executores, através de um contacto permanente e regular com os responsáveis dos organismos beneficiários, alertando para os riscos assinalados pelo Tribunal de Contas e dum acompanhamento técnico/operacional e administrativo/financeiro dos projectos.

1.2.6.- Implementar as medidas tidas como convenientes, por forma a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito das Autoridades de Gestão dos fundos comunitários sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro comunitário e da respectiva contrapartida nacional.

Importa referir que esta é uma situação transversal a todos os Programas Operacionais do QCA III, carecendo da introdução de normativos legais adequados por parte das entidades competentes, não cabendo, portanto, ao PO Cultura a sua resolução. Não obstante a Autoridade de Gestão do POC tudo fará para sensibilizar as referidas entidades para a questão ora identificada.

1.2.7.- De forma a garantir uma gestão eficaz e eficiente dos PO, deverá ser atempadamente garantida a existência de um sistema de informação (física e financeira) que prescindia de sistemas paralelos, como os utilizados no âmbito do QCAIII, com prejuízo da optimização dos recursos e prejudicando a celeridade no acesso à informação, bem como a fiabilidade dos dados, em virtude das duplicações de informação geradas.

A Autoridade de Gestão do POC concorda plenamente com esta observação, a qual no momento actual, terá maior pertinência no âmbito do QREN.

Refira-se, no entanto, que o POC recorreu a sistemas paralelos para obviar aos atrasos que ocorreram na fase inicial de implementação do sistema de informação adoptado, o SIFEC, e numa fase posterior para colmatar as deficiências e insuficiências do mesmo sistema que acabaram por persistir .

Também quanto a esta situação a Autoridade de Gestão não deixará de dar o seu contributo no sentido de alertar as entidades competentes para a importância da implementação de sistemas de informação que correspondam às necessidades exigidas, de modo a evitar o recurso a sistemas paralelos.

Lisboa, 24 de Agosto de 2007



ANEXO I

M

MINISTÉRIO DA CULTURA



Programa
Operacional da Cultura

Autonizo.
Helena Azeredo
23/05/07.

N/ referência: Proc.º n.º 15

Assunto: O.P. N.º 2304

Ref.ª da Conta: Programa Operacional da Cultura
FEDER-QCAIII

Transferência de 22.574,06 € (Vinte e dois mil quinhentos e setenta e quatro euros e seis cêntimos), a favor de:

IGESPAR - Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico

Palácio Nacional da Ajuda – 1300- 018 Lisboa

NIB: 0781 0112 0000 0001343 19

N.º de Contribuinte: 501 492 275

Projecto : 264/01 – Igreja das Carmelitas – 1ª fase

Lista n.º 11

Lisboa, 22 de Maio de 2007



União Europeia
FEDER

Gabinete do Gestor do Programa Operacional da Cultura
Palácio Nacional da Ajuda, Ala Norte 1300-018 Lisboa
Telefone – 21/361 93 10 Fax – 21/363 62 78
E-mail: poc.geral@min-cultura.pt



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Ofício n.º 11713
Pº 08/07 – DA III.1

Sua comunicação de
20-07-2007

Nossa referência
Reg.31759

Data
04-09-2007

ASSUNTO: Auditoria ao Programa Operacional Cultura

Caso do José Tavares

No âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento, nada há a observar relativamente às conclusões e recomendações ao Projecto de Relatório do Tribunal de Contas.

Relativamente à execução e registo dos fundos comunitários no âmbito do QCA III, a Direcção-Geral do Orçamento reconhece os procedimentos descritos no ponto 1.1.6 do Projecto de Relatório. Espera-se que venha a ser possível atenuar os constrangimentos observados no âmbito da regulamentação do QREN.

A Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito da legislação vigente sobre a unidade de tesouraria, tem vindo a acompanhar a situação do Instituto Português de Museus. A situação é justificada pelo organismo pela necessidade de dispor de terminais de pagamento automático em 28 serviços locais, de ter uma conta aberta num banco privado relativa a uma linha de mecenato cultural dessa instituição, e pelo facto de estar a aguardar a implementação do processo de reorganização interna, em execução das orientações do PRACE, que permitirá aumentar o número de pagamentos a realizar através da Direcção-Geral do Tesouro. A DGO continuará a acompanhar esta recomendação da auditoria do Tribunal.

Com os melhores cumprimentos, *e estima*

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

