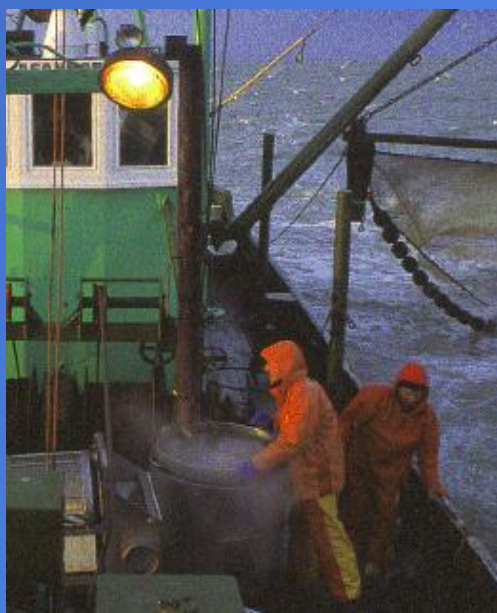




**Tribunal de Contas**

## **Auditoria ao PO PESCA (MARE)**



**Dezembro de 2008**



---

**Processo n.º 13/2008-AUDIT**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 44/2008-2.ª Secção**

**Programa Operacional Pesca – MARE**





## ÍNDICE DO RELATÓRIO

<b>SIGLAS</b> .....	<b>5</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>6</b>
<b>1 – INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
1.1 – FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA .....	7
1.1.1 – <i>Fundamento</i> .....	7
1.1.2 – <i>Âmbito</i> .....	7
1.2 – OBJECTIVOS DA AUDITORIA .....	7
1.2.1 – <i>Objectivo estratégico</i> .....	7
1.2.2 – <i>Objectivos Operacionais</i> .....	7
1.3 – METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO .....	8
1.3.1 – <i>Fase de planeamento</i> .....	8
1.3.2 – <i>Fase de trabalho de campo</i> .....	9
1.4 – CONDICIONANTES DA AUDITORIA .....	10
1.5 – ENTIDADES ENVOLVIDAS NA AUDITORIA .....	10
1.6 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	10
<b>2 – ENQUADRAMENTO DO MARE</b> .....	<b>12</b>
2.1 – OBJECTIVOS DO PROGRAMA .....	12
2.2 – EIXOS PRIORITÁRIOS .....	12
2.3 – ESTRUTURA INSTITUCIONAL .....	12
2.3.1 – <i>Órgãos de gestão</i> .....	13
2.3.2 – <i>Órgãos de acompanhamento</i> .....	13
2.3.3 – <i>Órgãos de controlo</i> .....	14
2.4 – CANDIDATURAS .....	14
2.5 – PAGAMENTOS .....	15
2.6 – INTERVENÇÃO DO IFAP .....	15
<b>3 – DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS</b> .....	<b>17</b>
3.1 – CONTROLOS INSTITUÍDOS NO MARE .....	17
3.1.1 – <i>Despesa controlada por outras entidades de controlo</i> .....	17
3.1.2 – <i>Controlo de 1.º nível à Assistência Técnica</i> .....	17
3.2 – GESTÃO DE DEVEDORES DO MARE .....	18
3.3 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO .....	19
3.4 – PRORROGAÇÕES DE PRAZOS NA APROVAÇÃO DE CANDIDATURAS .....	20
3.5 – EXECUÇÃO FÍSICA .....	21
3.5.1 – <i>Situação dos projectos do PO MARE</i> .....	21
3.5.2 – <i>Projectos aprovados no Eixo 3</i> .....	21
3.5.3 – <i>Natureza dos projectos e dos subsídios no âmbito do IFOP</i> .....	22
3.5.4 – <i>Indicadores</i> .....	24
3.6 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA (2000-2007) .....	25
3.6.1 – <i>Execução Financeira acumulada</i> .....	25
3.6.2 – <i>Regra N+2</i> .....	26
3.7 – ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS PROJECTOS DO MARE .....	26
3.7.1 – <i>Código EAT 22-03-01-IFP-001 – INIAP/IPIMAR</i> .....	26
3.7.2 – <i>Código EAT 22-03-02-IFP-0007 – PESCOMEX</i> .....	28
3.7.3 – <i>Código EAT 22-03-03-IFP-0051 – IPTM</i> .....	28
3.7.4 – <i>Código EAT 22-03-04-IFP-0120 – Brites, Vaz e Irmãos</i> .....	29
3.7.5 – <i>Código 22-06-01-IFP- 0011 – Assistência Técnica</i> .....	31
3.8 – CONTAS DE GERÊNCIA DE 2006 E 2007 .....	33
3.8.1 – <i>Gerência de 2006</i> .....	33
3.8.2 – <i>Gerência de 2007</i> .....	34

<b>4 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>35</b>
4.1 – CONCLUSÕES .....	35
4.2 – RECOMENDAÇÕES.....	37
<b>5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>39</b>
<b>6 – EMOLUMENTOS.....</b>	<b>39</b>
<b>7 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>41</b>



## SIGLAS

Sigla	Denominação
AG	Autoridade de Gestão
AP	Autorização de Pagamento
CE	Comissão Europeia
DIC	Divisão de Inspeção e Controlo
DN	Despacho Normativo
DR	Diário da República
DRA	Direcção Regional de Agricultura
DRAP	Direcção Regional de Agricultura e Pescas
DRAPALG	Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
GAU	Gabinete de Auditoria Interna
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEP	Fundo Europeu das Pescas
IDEA	<i>Interactive Data Extraction and Analyses</i>
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFADRP	Instituto de Financiamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGA	Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão
IGAP	Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
IPIMAR	Instituto de Investigação das Pescas e Aquicultura
IO	Intervenção Operacional
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MARE	Programa Operacional Pesca
ORACLE	Sistema Gerenciador de Banco de Dados
PO	Programa Operacional
POADR	Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural
PP	Pedido de Pagamento
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SD	Serviço de Devedores
SGM	Serviço Gestor da Medida
SIADRU	Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural
SI2P	Sistema de Informação das Pescas
SIGIFE	Sistema de Informação de Gestão dos Instrumentos Financeiros e Fundos Estruturais
SNC	Sistema Nacional de Controlo
SR	Serviços Regionais
SSP	Sem Saída de Pagamento
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta
UG	Unidade de Gestão

## FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA		
	TÉCNICOS /ADMINISTRATIVOS	QUALIFICAÇÃO
<b>AUDITOR-COORDENADOR</b>	Abílio Pereira de Matos (*)	Lic. Economia
<b>AUDITOR-CHEFE</b>	Nuno Zibaia da Conceição	Lic. Engenharia
<b>EQUIPA TÉCNICA</b>	João José Caracol Miguel Teresa Fidalgo Fonseca Paula Furtado Martinho Ana Isabel Silva	Lic. em Finanças Mestre em Direito Lic. em Gestão de Recursos Humanos Lic. em Relações Internacionais
<b>APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO</b>	Magda Sofia Filipe Kátia Nobre	Assistente Administrativa Especialista Assistente Administrativa Especialista

(\*) Coordenação até à fase de relato.



## 1 – INTRODUÇÃO

### 1.1 – Fundamento e Âmbito da Auditoria

#### 1.1.1 – Fundamento

Do Programa de Fiscalização para o ano de 2008, superiormente aprovado pela Resolução n.º 06/2007, em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 14 de Dezembro, consta a realização de uma auditoria ao Programa Operacional Pesca – MARE.

Esta acção enquadra-se no objectivo sectorial “Exercer o controlo das entidades envolvidas na vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio e do Quadro de Referência Estratégico Nacional, acompanhar e controlar a execução dos respectivos Programas e dos Programas de Iniciativa Comunitária, demais Fundos e recursos financeiros complementares oriundos da UE, através da realização de auditorias”, previsto no Plano Trienal 2008-2010, do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral em sessão de 11 de Julho de 2007.

#### 1.1.2 – Âmbito

A auditoria incidiu sobre o Eixo 3 do Programa Operacional Pesca, designado MARE, o qual se denomina “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos, Aquicultura, Equipamento de Portos e de Pesca, Transformação e Comercialização”.

Este Eixo 3 é financiado pelo IFOP - Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas<sup>1</sup>, que no âmbito do QCA III, se destina a contribuir para a realização dos objectivos da Política Comum da Pesca.

### 1.2 – Objectivos da Auditoria

#### 1.2.1 – Objectivo estratégico

Apreciação da gestão do Eixo 3 do MARE no período de 2000-2006, com a avaliação dos resultados alcançados a níveis físico e financeiro e a análise da legalidade e da regularidade das operações efectuadas pelo Gestor do Programa Operacional Pesca, incluindo a execução referente ao ano de 2007.

#### 1.2.2 – Objectivos Operacionais

- Avaliar se o sistema de controlo interno e os controlos instituídos são adequados face aos riscos a identificar e se aqueles estavam implementados nos períodos em 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;

---

<sup>1</sup> No âmbito do novo período de programação (2007-2013) o IFOP foi substituído pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP).



- Apreciar a gestão quanto aos aspectos da execução física e financeira, com abordagem da eficiência dos procedimentos utilizados pelo Gestor, quer na gestão dos processos de candidatura quer na análise e processamento dos pedidos de pagamento;
- Verificar o conjunto de indicadores definidos e alcançados a 31 de Dezembro de 2007;
- Identificar e avaliar os sistemas de informação instituídos;
- Apreciar as contas de gerência, relativas aos anos de 2006 e 2007, da responsabilidade do respectivo Gestor;
- Analisar a componente “Assistência Técnica” transversal ao conjunto dos Eixos.

### **1.3 – Metodologia e Técnicas de Controlo**

A auditoria foi realizada em conformidade com os princípios, normas e procedimentos internacionais de auditoria e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, as normas internacionais da INTOSAI e os Procedimentos Uniformes de Auditoria do DA III, e ainda, de acordo com o plano de auditoria e o programa de trabalhos superiormente aprovados.

#### **1.3.1 – Fase de planeamento**

Esta fase englobou a execução de tarefas de recolha, estudo e análise da legislação nacional e comunitária e demais documentação técnica relevante, dos relatórios de execução do MARE nos anos de 2001 a 2006, da Avaliação ex-ante e da Avaliação Intercalar do Programa, de relatórios anteriormente aprovados por este Tribunal no domínio do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de relatórios de controlo interno remetidos ao TC por outras entidades de controlo<sup>2</sup>, bem como a análise das contas do gestor de 2005.

Foram ainda efectuadas reuniões com a Autoridade de Gestão para identificação dos circuitos, das responsabilidades dos diferentes intervenientes na gestão, nos pagamentos e no controlo. Procedeu-se à elaboração de questionários estruturados com vista à recolha e análise de informação relevante para preparar a fase de trabalho de campo de modo a atingir os objectivos da presente auditoria.

Para identificação dos pontos fortes e fracos, foram analisados alguns dos circuitos e procedimentos de gestão, os quais se encontram em Anexo I.

##### **1.3.1.1 – Definição da amostra**

Analisado o perfil de risco da entidade auditada foram desenhadas as matrizes de risco inerente e de risco de controlo, de acordo com o conhecimento sobre o auditado, proporcionado pelos levantamentos realizados nesta fase, nomeadamente análise do ambiente de controlo, bem como testes ao controlo interno.

---

<sup>2</sup> A diversidade de normativos que regem a concessão das ajudas fez incidir a análise sobre os resultados de anteriores acções de controlo efectuadas pelas entidades nacionais de controlo interno, pela Comissão Europeia e pelo Tribunal de Contas Europeu.



Destas análises resultou que fossem estabelecidos níveis considerados baixos quanto aos riscos de controlo e risco inerente. O risco de auditoria assumido foi de 1%, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis<sup>3</sup>.

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%, sendo a materialidade assumida na presente auditoria de 5% do total de pagamentos realizados em 2006, no Eixo 3, para a População I.

#### ♦ População I – Validar registos da conta de gerência de 2006

Do conjunto de projectos com pagamentos efectuados em 2006, no âmbito do Eixo 3, foram identificados no total 36 projectos com montantes pagos em 2006. Com recurso ao tratamento da informação mediante a ferramenta IDEA e com base na assunção dos pressupostos de risco e materialidade atrás descritos, obteve-se uma amostra de 21 projectos a analisar, incluindo os valores mais altos. Esta população destina-se a validar os registos da conta de gerência do Gestor de 2006.

#### ♦ População II – Verificar projectos do Programa

Do universo total de 176 projectos aprovados no âmbito do Eixo 3, foi seleccionada uma amostra de 4 projectos aprovados, tendo em conta a relevância financeira do investimento.

Foi ainda seleccionado um Projecto da Assistência Técnica, com o código n.º 22-06-01-IFP-0011, por ser o que apresentava a maior relevância financeira das despesas no período 2000 a 2007. Foi feita a selecção da rubrica “Outros Serviços”, atendendo à materialidade e considerando os pagamentos de 2007.

Sobre todos os projectos incidiram verificações centradas no seu ciclo de vida, com particular incidência nos pressupostos técnicos e legais desde a candidatura até ao pedido de pagamento final.

### 1.3.2 – Fase de trabalho de campo

Esta fase compreendeu a realização de testes de procedimento, de conformidade e ainda controlos cruzados, com recurso à utilização de questionários especificamente preparados para os projectos seleccionados no âmbito da referida População II.

A metodologia utilizada incluiu ainda reuniões com os responsáveis das entidades envolvidas e identificadas no ponto 1.5 e uma deslocação a um ex-Serviço Regional do IFADAP com visita física a um projecto no âmbito da População II, tendo em conta que não havia evidência de ter sido objecto de controlo até à data.

---

<sup>3</sup> Segundo as Linhas Directrizes Europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, n.º 12 – “Nível de Significância e Risco de Auditoria”.

## 1.4 – Condicionantes da Auditoria

Não se verificaram condicionantes nesta auditoria. Registe-se a disponibilização dos meios necessários ao adequado desenvolvimento dos trabalhos por parte de todas as entidades intervenientes, bem como a colaboração dos responsáveis e técnicos envolvidos, salientando-se a prontidão de resposta às questões suscitadas.

## 1.5 – Entidades envolvidas na auditoria

Foi objecto desta acção o Gestor do MARE, enquanto Autoridade de Gestão do Programa e ainda o actual IFAP, I.P.<sup>4</sup> que constitui a Autoridade de Pagamento, aliando-se à gestão, contratualização e controlo, através de um contrato-programa celebrado entre o Gestor e o Instituto, cabendo a este assegurar a gestão técnica, administrativa e financeira do Programa MARE.

Abrangeu também a Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas (IGAP) enquanto entidade de controlo de 2.º nível, que tem por missão avaliar o desempenho e gestão dos serviços e organismos do MADRP, através de acções de auditoria e controlo, apreciando a legalidade e a regularidade e contribuindo para a economia, eficiência e eficácia da actividade prosseguida, bem como prestar apoio técnico especializado ao Ministério sobre matérias relacionadas com as suas competências<sup>5</sup>.

Os ex-Serviços Regionais<sup>6</sup> do IFADAP, foram igualmente contemplados, na medida em que asseguram a execução dos trabalhos e efectuem a análise e o parecer económico-financeiro necessário à aprovação das candidaturas. Estes ex-Serviços Regionais, face à nova estrutura organizacional do MADRP, estão incluídos nas Direcções Regionais de Agricultura e Pescas.

Foi ainda visitado, no local, um promotor, Brites, Vaz & Irmãos, Lda., com sede na Gafanha da Nazaré que é sujeita à área de actuação da Direcção Regional da Agricultura e Pescas do Centro – Aveiro.

## 1.6 – Audição das Entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do artigo 13º e n.º 3 do artigo 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>7</sup>, o relato de auditoria foi enviado ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; ao Gestor do Programa Operacional PESCA – MARE; ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III; ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP e ao responsável individual, Dr. Eurico José Gonçalves Monteiro.

---

<sup>4</sup> O IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., foi criado pelo Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de Março, tendo sido constituído por fusão do IFADAP e do INGA. As referências feitas neste relatório ao IFAP devem ser entendidas como respeitando ao ex – IFADAP ou ao ex – IFADAP/INGA.

<sup>5</sup> Nos termos do art. 2º do Decreto Regulamentar n.º 79/2007, de 30 de Julho.

<sup>6</sup> Estes serviços foram criados com base nos Estatutos do IFADAP, anexos ao Decreto-Lei n.º 414/93, de 23 de Dezembro, que refere, no seu artigo 4.º, que “o IFADAP tem sede em Lisboa, podendo dispor, mediante autorização do Ministro da Agricultura, de delegações, núcleos ou qualquer outra forma de representação em território nacional”.

<sup>7</sup> Na redacção dada pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



---

Foram recebidas alegações do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pescas<sup>8</sup>, do Conselho Directivo do IFAP<sup>9</sup>, e do Gestor do PO, tendo este enviado resposta ao contraditório na qualidade de Director-Geral da DGPA<sup>10</sup>.

Não se obteve nenhuma alegação, dentro do prazo estatuído, do Presidente da Comissão de Gestão do QCA III.

As respostas recebidas foram objecto de análise e, na parte respectiva, foram incorporadas no texto deste relatório aquelas que o Tribunal considerou oportunas e relevantes.

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 VII do presente relatório<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Por ofício datado de 3 de Novembro de 2008.

<sup>9</sup> Por ofício datado de 31 de Outubro de 2008.

<sup>10</sup> Por ofício datado de 28 de Outubro de 2008.

<sup>11</sup> Nos termos dos artigos 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e artigo 60º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, na redacção dada 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.

## 2 – ENQUADRAMENTO DO MARE

### 2.1 – Objectivos do Programa

O MARE destina-se a reforçar a competitividade do sector e a qualidade dos produtos da pesca, através da renovação das estruturas produtivas e dos tecidos empresarial e laboral, bem como fomentar a diversificação das actividades das comunidades piscatórias, reforçar a competitividade e fortalecer o tecido económico dos três subsectores básicos: a pesca, a aquicultura e a indústria transformadora.

Este é o objectivo estratégico que procura corresponder aos objectivos elencados no Regulamento (CE) n.º 1263/1999, de 21 de Junho, relativo ao IFOP.

As regras gerais de aplicação do MARE, constam do Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, com as alterações constantes dos Decretos-Lei n.º 117/2002, de 20 de Abril<sup>12</sup> e n.º 109/2003, de 4 de Junho, aplicável ao território do Continente durante o período de vigência do QCA III 2000-2006, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho e do Regulamento (CE) n.º 2792/1999, de 17 de Dezembro.

### 2.2 – Eixos prioritários

O MARE, para desenvolver o objectivo estratégico estabelecido, foi estruturado em 6 Eixos por Fundos do IFOP e FEDER. Atribui-se particular atenção às Medidas e destinatários do Eixo 3, por ser esse o objecto do presente trabalho de auditoria.

**Quadro 1 – Eixos, Medidas e Destinatários**

Eixos do PO MARE	Fundo	Medidas	Destinatários
Eixo 3 – Protecção e Desenvolvimento dos recursos Aquáticos, Aquicultura, Equipamentos de Porto de Pesca, Transformação e Comercialização	IFOP	Medida 3.1 – “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos”	Pescadores e Armadores
		Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura”	Empresários aquícolas e/ou actividades conexas e respectivas organizações de promotores
		Medida 3.3 – “Equipamentos de Portos de Pesca”	Armadores, Pescadores e Outros operadores económicos nos Portos de Pesca
		Medida 3.4 – “Transformação e Comercialização”	Pessoas individuais e colectivas cujo objecto social se enquadre nas actividades do sector da pesca

### 2.3 – Estrutura Institucional

A estrutura institucional de gestão do MARE, é constituída pelos órgãos de gestão, de acompanhamento e de controlo, a seguir identificados.

<sup>12</sup>Esta alteração ocorreu em resultado da publicação do Regulamento (CE) n.º 2561/2001, de 17 de Dezembro, relativo à promoção da reconversão dos navios e dos pescadores que, até 1999, estavam dependentes do Acordo de Pesca com Marrocos.



### 2.3.1 – Órgãos de gestão

O modelo de gestão deste Programa Operacional encontra-se previsto no art. 25.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, alterado pela Lei n.º 20/2000 de 10 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 122/2001, de 17 de Abril, o qual dispõe que “a gestão técnica, administrativa e financeira incumbe a um gestor, apoiado por uma Unidade de gestão”.

O Gestor que neste caso é por inerência o Director-Geral das Pescas e Aquicultura tem as respectivas competências definidas no artigo 29.º do citado Decreto-Lei, aplicando-se o disposto no artigo 32.º relativamente às competências da Unidade de Gestão.

A Unidade de Gestão<sup>13</sup> (UG), que é presidida pelo Gestor, encontra-se dividida em duas secções, uma especializada no IFOP e outra especializada no FEDER (esta secção especializada encontra-se afecta apenas ao Eixo 5). O Gestor e a Unidade de Gestão são apoiados por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT), a qual é constituída por um chefe de projecto e por 12 membros<sup>14</sup> (10 licenciados), funcionando na Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA).

O IFAP, na qualidade de organismo intermédio<sup>15</sup>, também participa na gestão do MARE, tendo para o efeito sido celebrado um Contrato-Programa<sup>16</sup>, em 26 de Julho de 2001, o qual foi homologado pelo Secretário de Estado das Pescas, em 31 de Julho de 2001. Este contrato-programa assegura a gestão técnica, administrativa e financeira da Intervenção Operacional Pesca sendo este organismo o que reúne condições únicas para a colaboração com o Gestor, no que respeita à recepção e análise de candidaturas, ao controlo da execução física e financeira dos projectos e à contratualização da ajuda. Cabe ainda no âmbito deste contrato, gerir e manter um sistema de informação próprio quer na componente de hardware, quer de software bem como o registo de toda a informação quanto à execução física e financeira dos projectos.

### 2.3.2 – Órgãos de acompanhamento

O acompanhamento do MARE é assegurado por uma Comissão de Acompanhamento que inclui representantes dos parceiros económicos e sociais, sendo igualmente presidida pelo Gestor e cuja composição se encontra definida no Despacho n.º 15318/2000, de 27 de Julho, do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas.

<sup>13</sup> A Unidade de Gestão tem a sua composição definida no Despacho n.º 15 318/2000, de 27 de Julho, tendo sido criada nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, alterado pela Lei n.º 20/2000 de 10 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 122/2001, de 17 de Abril, pelo Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas.

<sup>14</sup> Conforme estatuído no artigo 8.º da RCM n.º 27/2000, de 16 de Maio.

<sup>15</sup> Conforme previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

<sup>16</sup> Este Contrato-Programa foi celebrado ao abrigo do artigo n.º 36 do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, alterado pela Lei n.º 20/2000 de 10 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 122/2001, de 17 de Abril, tendo sido financiado através das verbas de Assistência Técnica do Programa MARE, com um financiamento previsional até € 1.600.000,00; foi paga, em resultado da sua execução e até à data da auditoria, uma verba de € 1.334.348,45.

### 2.3.3 – Órgãos de controlo

Os órgãos intervenientes no controlo do MARE<sup>17</sup> encontram-se estabelecidos na Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, correspondendo ao Sistema Nacional de Controlo (SNC), regulado pelo Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio.

É atribuído à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) o controlo de alto nível, à Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas (IGAP) o controlo de 2.º nível, e ao Gestor, DGPA e IFAP o controlo de 1.º nível.

## 2.4 – Candidaturas

Tendo em vista a atribuição dos apoios financeiros, existem regras definidas no Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 117/2002, de 20 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 109/2003, de 4 de Junho, nos Regulamentos de aplicação de cada Medida e ainda num manual de orientador dos mecanismos processuais, designado “Manual de Procedimentos do MARE”<sup>18</sup>.

As candidaturas são recepcionadas, quando se encontram instruídas, mediante o preenchimento de formulários pré-definidos que podem ser entregues pelos beneficiários e reencaminhadas para a EAT<sup>19</sup>, através dos seguintes locais:

NA SEDE DA DGPA (ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS) <sup>20</sup> ;
NAS EX-DELEGAÇÕES REGIONAIS DAS PESCAS <sup>21</sup> ;
NO ACTUAL IFAP – INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS (EX-IFADAP);
NAS DIRECÇÕES REGIONAIS DE AGRICULTURA E PESCAS (EX-SERVIÇOS REGIONAIS DO IFADAP).

A análise das candidaturas passa pela apreciação técnico-sectorial, efectuada pela DGPA, à excepção da Assistência Técnica que é da responsabilidade da EAT, e pela apreciação económico-financeira, a cargo do IFAP.

Concomitantemente a cada apreciação é atribuída uma pontuação resultante da aplicação dos respectivos parâmetros específicos estabelecidos para cada apoio. Finalizadas as análises, a DGPA e o IFAP enviam à EAT uma ficha resumo das conclusões obtidas e esta estrutura procede ao cálculo da avaliação final. Posteriormente prepara a proposta de decisão do Gestor, a UG emite parecer sobre os projectos e o Gestor elabora uma proposta a submeter ao membro do Governo que tutela o sector, recaindo sobre o mesmo a decisão final das candidaturas. Ao IFAP cabe a celebração dos contratos com os promotores.

<sup>17</sup> O IFOP é o Fundo Estrutural que financia o PO MARE, encontrando-se este integrado no Quadro Comunitário de Apoio III que prevê um Sistema Nacional de Controlo com três níveis de controlo.

<sup>18</sup> Versão de Maio de 2006.

<sup>19</sup> A EAT procede à sua conferência e registo no sistema informático SI2P – “Sistema Integrado de Informação das Pescas”, que sucedeu ao anterior sistema SIGEP que vigorou durante o QCA II.

<sup>20</sup> As candidaturas são conferidas através de uma *Check-list*, registadas no sistema informático, sendo o original enviado (via secretaria) para o respectivo departamento da DGPA onde as mesmas serão analisadas, conforme as Medidas dos Eixos a que respeitam, nomeadamente, na Direcção de Serviços de Estruturas e Economia da Pesca (DSE) e Direcção de Serviços e Recursos (DSR), sendo ainda enviados 2 duplicados à EAT que confere a codificação efectuada, retém um exemplar e envia duplicados para os respectivos serviços do IFAP.

<sup>21</sup> As Delegações Regionais das Pescas ficaram integradas nas actuais cinco Direcções Regionais de Agricultura e Pescas.



## 2.5 – Pagamentos

De acordo com o disposto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, alterado pela Lei n.º 20/2000 de 10 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 122/2001, de 17 de Abril, compete ao IFAP exercer as funções de Autoridade de Pagamento para o IFOP, no período de programação 2000-2006, nos termos da alínea o) do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho. Ao IFAP compete ainda a Recuperação dos Créditos sobre as entidades beneficiárias.

O IFAP produziu um documento síntese designado “Manual da Autoridade de Pagamento”<sup>22</sup> que tem como objectivo fixar as regras de entendimento entre as diversas Autoridades (Gestão e Pagamento) e ainda com os interlocutores nacionais e comunitários.

Os pagamentos da Comissão, a título da participação do IFOP são creditados na conta específica “IFAP, I.P./IFOP – QCA III”, aberta no actual Instituto de Gestão da Tesouraria do Crédito Público, IP (IGCP), podendo tratar-se de pagamentos por conta, intermédios e de saldo.

O pagamento por conta representa 7% da participação do Fundo e é efectuado no momento da primeira autorização, sendo os restantes pagamentos efectuados a título de reembolso das despesas pagas e validadas pela Autoridade de Gestão e certificadas pelo IFAP enquanto Autoridade de Pagamento.

Os pedidos de pagamentos intermédios dizem respeito ao reembolso do Fundo das despesas efectuadas e pagas pelos destinatários finais, solicitados pela Autoridade de Gestão à Autoridade de Pagamento. É da responsabilidade da Autoridade de Gestão comunicar ao IFAP a despesa validada, solicitando o seu reembolso.

## 2.6 – Intervenção do IFAP

As atribuições do IFAP, no âmbito do MARE, tanto de forma directa, por competências próprias, ou de forma indirecta, através de contrato-programa celebrado com o Gestor, conferem uma excessiva concentração de atribuições na mesma entidade, pese embora as referidas funções estarem afectas a diferentes serviços daquele Instituto.

A auditoria permitiu verificar que o IFAP participa simultaneamente na gestão, controlo e pagamentos do IFOP, nomeadamente através da sua intervenção na gestão técnica, administrativa e financeira da IO, das responsabilidades atribuídas no controlo de 1º nível e ainda no exercício de funções enquanto autoridade de pagamento.

Relativamente a este assunto, vem o Presidente do Conselho Directivo do IFAP, IP., referir o seguinte:

*“A segregação de funções encontra-se assegurada na sua estrutura Orgânica, ao nível Departamental, cujas competências garantem a impossibilidade da realização pelo mesmo Departamento das funções de Gestão, Pagamento e Controlo das Ajudas.”*

Mais se refere “(...) a efectiva segregação de funções no IFAP, tem vindo a ser auditada, internamente pela IGF, e externamente pela Comissão Europeia ao longo deste período de programação, não tendo até à data sido efectuado qualquer reparo ao IFAP, neste domínio”.

<sup>22</sup> Versão n.º 4, de 05 de Abril de 2007.



Ainda quanto a esta questão, a resposta do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pesca, veio salientar:

*“O actual modelo de governação do Fundo Europeu das Pescas 2007-2013 (PROMAR) implementou desde logo, medidas que vão ao encontro das recomendações constantes do relato de auditoria (...), garantindo a adequada separações de funções de gestão, de controlo e de pagamento ultrapassando assim, neste novo programa, algumas das deficiências detectadas na estrutura e na aplicação do Programa MARE”.*

Acresce ainda o seguinte *“Assim, a Resolução do Conselho de Ministros (...) e o Decreto-Lei (...) que estabelece o modelo de governação do PROMAR, prevêem, a fim de garantir a segregação de funções, entre outras, a criação, dentro da estrutura de apoio técnico, de uma unidade específica com funções de auditoria interna (...) e, no IFAP, IP., uma estrutura de auditoria segregada (...)”.*

Regista-se a informação do Presidente do IFAP e a do Senhor Secretário de Estado Adjunto da Agricultura e das Pescas que, porém, não invalidam a necessidade de aprofundar a separação e segregação de funções quer ao nível das entidades, quer dentro de cada entidade.



### 3 – DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

#### 3.1 – Controlos instituídos no MARE

##### 3.1.1 – Despesa controlada por outras entidades de controlo

O total da despesa controlada para o conjunto dos Eixos - IFOP (à excepção do Eixo 5 – FEDER), no âmbito do controlo de 1º nível, registou um valor de € 26.587.032,00, que representa uma taxa de controlo de 10,08%<sup>23</sup> do total da despesa executada naquele conjunto e Eixos, de € 263.782.108,08.

Tendo em conta estes dados, verifica-se no MARE que a taxa de esforço apresenta um nível superior à taxa mínima de controlo da despesa total elegível, conforme estatuído no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

O total da despesa controlada para o Eixo 3, no âmbito do controlo de 1º nível, corresponde a um valor de € 5.119.804,00, que representa 6,01% do total da despesa executada nesse Eixo, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte.

**Quadro 2 – Despesa controlada do Eixo 3**

Despesa controlada no Eixo 3 (controlo 1º nível)	
Despesa executada	€ 85 126 381
N.º de projectos auditados no Eixo 3	4
Despesa Controlada	€ 5 119 804
Taxa (€ 5 119 804) / (€ 85 126 381) x 100	6,01 %

Fonte: Mapa de controlos e da despesa controlada

##### 3.1.2 – Controlo de 1.º nível à Assistência Técnica

Os registos das operações relativas aos controlos são efectuados pela DGPA, apoiada no sistema de informação SIGIFE. A estrutura de controlo do 1.º nível da DGPA – Divisão de Economia da Pesca (DEP), conta com uma chefia, uma técnica e uma administrativa.

A metodologia utilizada na selecção de amostras baseia-se nos procedimentos instituídos pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP (IFDR), de acordo com o artigo 10º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março – FEDER 1.º nível. São utilizados os questionários padronizados no âmbito do SNC e os resultados das suas verificações revelam conclusões pertinentes.

Verificou-se que os Planos de Controlo de 1º nível são elaborados pela DGPA desde 2002 e executados pelo IFAP, à excepção do Eixo 6 - Assistência Técnica, que foi objecto de um controlo de 1º nível a um projecto de 2001<sup>24</sup>, executado pela DGPA, em 2004, também promotor do projecto. Esta constatação leva-nos a concluir que não foi cumprido o estabelecido no Artigo 3.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, no que se refere ao anexo que dela faz parte integrante e que atribui o controlo de 1.º nível no âmbito da Assistência Técnica (IFOP) ao Gestor da IO.

<sup>23</sup> Despesa controlada (€ 26.587.032) / Despesa executada (€ 263.782.108,05) x 100, de acordo com ponto de situação a 17 de Março de 2008, facultado pelo Gestor.

<sup>24</sup> Código EAT n.º 22-06-01-IFP-0002 e Código IFAP n.º 2001.0900271.9.

O resultado do controlo efectuado e que foi vertido na Informação n.º 37/DEE-DCF, de 30 de Dezembro de 2004, o qual mereceu Despacho do Director-Geral das Pescas e Aquicultura, na mesma data, refere no 3.º parágrafo do ponto 3 que, após audição da EAT/MARE, nos termos do CPA, foi submetida a presente informação com o respectivo anexo, à consideração do Gestor do PO MARE. Salienta-se que sendo o Gestor do PO MARE o próprio Director Geral das Pescas e Aquicultura, verifica-se uma sobreposição de funções enquanto responsável, acumulada na mesma pessoa.

Da mesma forma, se considera anómala, em resultado da aplicação do estipulado na Lei, a entidade controladora da Assistência Técnica – Gestor da IO poder ser a mesma enquanto beneficiário final e igualmente responsável pela Assistência Técnica<sup>25</sup>.

No novo período de programação esta situação mantinha-se, pelo menos até 20 de Junho de 2008, dado que as funções de Gestor e de Director-Geral das Pescas e Aquicultura continuam a ser desempenhadas pela mesma pessoa.

Relativamente ao controlo de 1º nível da Medida Assistência Técnica, nas suas alegações o Gestor refere que *“No caso do PO MARE não foi o mesmo contemplado com uma Estrutura Segregada de Controlo (...)”*. Salienta, ainda, que a EAT não dispunha de recursos humanos suficientes para desempenhar as funções de controlo, apesar de ter sido proposto superiormente o reforço de elementos, proposta que não foi decidida superiormente.

Apesar do controlo de 1º nível, no âmbito da Assistência Técnica, ser uma incumbência do Gestor, essa tarefa foi transferida, por delegação de competências, para o Departamento de Economia Pesqueira e Estatística da DGPA, com o objectivo de garantir a segregação de funções, salientando-se que são asseguradas por *“(...) aquele Departamento, de forma segregada (da gestão do Programa) as tarefas indispensáveis ao controlo do 1º nível do PO PESCA, e reportando directamente ao Gestor”*.

O alegado acaba por confirmar a ausência da separação de funções entre a entidade incumbida do controlo e simultaneamente beneficiária do projecto.

### **3.2 – Gestão de Devedores do MARE**

O artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos Estruturais, dispõe que são os Estados-Membros os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro das Intervenções, devendo desenvolver, para o efeito, os procedimentos necessários à recuperação de fundos na sequência das irregularidades verificadas.

No que respeita ao sistema de gestão e de controlo, a Autoridade de Gestão ou de Pagamento deve manter uma contabilidade dos montantes a recuperar, relativamente a pagamentos da ajuda comunitária já efectuados, e deverá garantir que esses montantes sejam recuperados sem demora injustificada. As verbas em causa estão sujeitas a juros que incidem sobre o período decorrido entre a notificação da irregularidade e o respectivo reembolso<sup>26</sup>.

O IFAP aprovou em 30 de Junho de 2003 um Manual de Procedimentos para a “Recuperação de Verbas para as Ajudas Apuradas e Pagas pelo IFADAP”, incentivando no âmbito dos processos de recuperação e cobrança de verbas relativas ao QCA III<sup>27</sup>, os procedimentos que permitissem o

---

<sup>25</sup> De acordo com Complemento de Programação do MARE – Revisão de Dezembro de 2006.

<sup>26</sup> Conforme previsto no artigo 49.º do Regulamento n.º 2419/2001, de 11 de Dezembro.

<sup>27</sup> De acordo com Instrução Interna n.º 16/01, aprovada pelo IFAP, em 8 de Agosto de 2005



pagamento voluntário por parte do pré-devedor ou do devedor acentuando a compensação como método de cobrança.

Da análise à gestão de devedores do MARE resultou o levantamento de um total de 74 processos que perfazem um valor em dívida por recuperar de € 2.933.051,75, incluindo juros e penalizações, calculados à data de 31 de Dezembro de 2007, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro 3 – Gestão de Devedores**

(em euros)

Gestão de Devedores	Montante
Valor apurado em irregularidades	2 728 696,61
Juros	203 355,14
Penalizações	1 000,00
<b>Total da dívida em 31.12.2007</b>	<b>2 933 051,75</b>
Processos Arquivados	-30 772,72
Valor recuperado por processos saldados	-315 551,09
<b>Valor por recuperar</b>	<b>2 586 727,94</b>
<b>Taxa do valor em dívida</b>	<b>88%</b>

Da análise dos 74 processos constantes da Lista de Devedores, resultam 50 saldados, 3 arquivados, e 21 em curso.

### 3.3 – Sistemas de Informação

O Gestor é apoiado pelo Sistema de Informação SI2P para as medidas financiadas no âmbito do IFOP, tendo o mesmo arrancado em 2002.

Verificou-se que o SI2P comporta informação relevante sobre o ciclo de vida dos projectos, permite a recolha e tratamento de dados financeiros, estatísticos, de realização física, de resultados e de impacto sócio-económico, que contribuem para a elaboração de indicadores de acompanhamento e também para a elaboração das avaliações intercalar e final. No entanto, o sistema não contempla informação sobre as datas de alterações ou reformulações aos formulários de candidaturas de projectos, prejudicando a possibilidade de ser efectuada uma correcta contagem de prazos.

O sistema está preparado para receber informação respeitante a despesas e pagamentos que são transmitidos mensalmente pelo IFAP ao Departamento de Informática (DOI) da DGPA através de correio electrónico, nos termos da interface informática existente, no âmbito da implementação do SI2P. Este Departamento importa a informação para o SI2P.

O IFAP, por seu lado, é apoiado pelo Sistema ORACLE que em matéria de pagamentos (Movimentos Financeiros), traduz todas as operações financeiras ocorridas com os projectos, já que abrange os registos resultantes de anulações de verbas, omissos no SI2P.

No que se refere à informação disponibilizada pelo *site* da DGPA na Internet, relativo ao MARE, obtém-se acesso a diversa legislação, formulários de candidaturas e publicações, úteis na compreensão do Programa. Contudo, salienta-se que da análise comparada entre a informação relativa aos Eixos que

compõem o MARE, contida nos *sites* do IFAP e do IFDR, IP<sup>28</sup>, resultam diferenças na designação dos Eixos 5 e 6, sendo este último omitido no site da DGPA.

Reproduz-se no quadro infra, o resultado das observações efectuadas.

**Quadro 4 – Comparação da informação prestada por diferentes sistemas de informação**

Site DGPA	QCA III – IFDR, IP	Site IFAP
Acesso: Sector das Pescas / Fundos Comunitários / QCA III / MARE	Acesso: QCA III / Programa Pesca (MARE) - Estrutura	Acesso: QCA III / MARE
Eixo 5: Criação de condições para uma maior competitividade do Sector	Eixo 5: Criação de condições para uma maior competitividade do Sector	Eixo 5: Assistência Técnica
-	Eixo 6: Assistência Técnica	Eixo 6: Medidas Financiadas pelos Outros Fundos Estruturais

Fonte: *Sites* acima referenciados

Considera-se que as discrepâncias existentes entre a informação contida nos diversos *sites*, são susceptíveis de induzir em erro os utilizadores de tal informação.

Relativamente aos sistemas de informação, em contraditório o Gestor alega que *“Nas melhorias a introduzir ao SI2P, no âmbito do período de programação 2007-2013, procurar-se-á dar cumprimento às recomendações expressas (...) no sentido de permitir melhorar os instrumentos já existentes (...)”*.

### 3.4 – Prorrogações de Prazos na Aprovação de Candidaturas

A Comissão Europeia, através da Decisão COM (2006) 3424, fixou orientações relativas ao encerramento das intervenções dos Fundos Estruturais, incluindo a possibilidade de adopção de novos compromissos até 31 de Dezembro de 2008.

A Comissão de Coordenação do QCA III deliberou, em 31 de Dezembro de 2006, dever transmitir-se aos Gestores dos Programas Operacionais que existia a possibilidade de ocorrerem alterações quanto à data limite de 31 de Dezembro de 2006 para aprovação de projectos do QCA III, admitindo a aprovação de novos projectos, após 30 de Junho de 2007, desde que as aprovações fossem de natureza pontual e tendentes a favorecer a plena utilização financeira do QCA III, sem descuidar a necessidade de serem concluídos com brevidade os projectos já aprovados.

Esta dilatação do prazo de aprovação para novas candidaturas ficou a dever-se à ocorrência de muitas alterações aos normativos aplicáveis ao Programa, pelo facto de o ano de 2006 ser simultaneamente o ano de encerramento da apresentação de candidaturas ao MARE e da preparação do novo período de programação a iniciar em 2007.

A ser aprovada a proposta de alteração da data limite fixada para aprovação dos projectos, é possível que se verifique um deslizamento no encerramento do período de programação do QCA III, com repercussão nos prazos de início e de execução do novo período de programação 2007-2013.

O início efectivo do novo período de programação, bem como a sua execução no âmbito das Pescas, numa perspectiva de operacionalidade, só irá ocorrer no segundo semestre de 2008, tendo em atenção

<sup>28</sup> O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP.

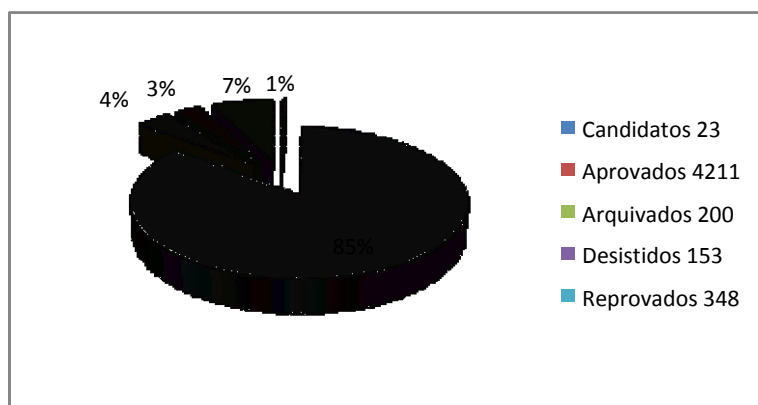
o atraso na entrada em vigor da regulamentação aplicável, factor susceptível de implicar a perda de fundos comunitários.

### 3.5 – Execução física

#### 3.5.1 – Situação dos projectos do PO MARE

O gráfico seguinte dá-nos a situação dos projectos dos Eixos 1, 2, 3, 4 e 6 no âmbito do PO MARE, a partir do total de 4.935 candidaturas entradas, ao longo do período de programação do QCA III (2000 – 2006).

Gráfico 1 – Situação dos 4.935 projectos apresentados no âmbito do PO MARE - Fundo IFOP (Eixos 1, 2, 3, 4 e 6)



Fonte: Resumo de Candidaturas, Aprovações, Desistências e Reprovações\*

No âmbito do MARE (com excepção do FEDER), verificou-se que foram aprovados 85%<sup>29</sup> dos projectos apresentados do Fundo IFOP, e encontravam-se ainda por aprovar 23 projectos candidatos, correspondendo estes aos que não obtiveram decisão superior.

#### 3.5.2 – Projectos aprovados no Eixo 3

O quadro seguinte apresenta a situação, face ao período de programação 2000-2006, dos 176 projectos aprovados para o Eixo 3 que representam 4,17 %<sup>30</sup> do total dos projectos aprovados no MARE (excluindo o Eixo 5 – FEDER).

Quadro 5 – Situação dos projectos aprovados no Eixo 3

Situação	Medida 3.1	Medida 3.2	Medida 3.3	Medida 3.4	Total
Concluídos	0	23	34	48	105
Em execução	1	6	23	22	52
Não iniciados	0	11	5	3	19
<b>Total aprovado</b>	1	40	62	73	176

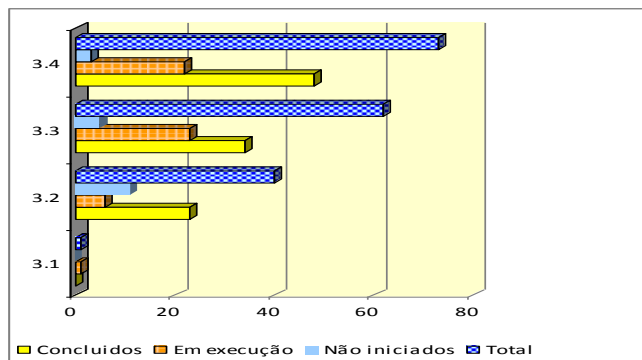
Fonte: Mapa de apuramentos por projecto

<sup>29</sup> Projectos aprovados no MARE (com excepção do FEDER) = Projectos aprovados (4211) / Projectos entrados (4935) x 100.

<sup>30</sup> Total projectos aprovados no Eixo 3 (176) / Total projectos aprovados no MARE (4211) x 100.

A Medida 3.1 – “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos” apenas teve 1 projecto aprovado estando ainda em execução, e a Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura” é aquela onde se verifica o maior número de projectos não iniciados, no total de 11. No que respeita à Medida 3.3 – “Equipamentos de Portos de Pesca” observam-se ainda 23 projectos em execução, enquanto a Medida 3.4 – “Transformação e Comercialização” é aquela que tem mais projectos concluídos, no total de 48, sendo igualmente aquela que teve mais projectos aprovados. Da análise comparada da sua situação obtém-se o gráfico seguinte:

**Gráfico 2 – Situação dos projectos aprovados por Medida do Eixo 3**



Fonte: Mapa de apuramentos por projecto

#### a) Projectos transitados do QCA II

O quadro seguinte identifica o número de projectos reapresentados no QCA III e que transitaram do QCA II.

**Quadro 6 – Projectos reapresentados no QCA III por Medida do Eixo 3**

Eixo 3 – Projectos transitados do QCA II	
Medida 3.1	0
Medida 3.2	14
Medida 3.3	6
Medida 3.4	16
<b>Total</b>	<b>36</b>

Fonte: Mapa de apuramentos por projecto

Dos 36 projectos reapresentados, apenas dois relativos à Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura” não apresentaram despesa executada.

### 3.5.3 – Natureza dos projectos e dos subsídios no âmbito do IFOP

#### a) Natureza dos projectos

Dos 176 projectos aprovados no Eixo 3, 55 referem-se a projectos públicos e 121 a projectos de incentivo, cujos beneficiários são de natureza pública ou privada.



**Quadro 7 – Natureza dos projectos aprovados**

Eixo 3	Públicos	Incentivos	Total
Medida 3.1	1	0	1
Medida 3.2	0	40	40
Medida 3.3	54	8	62
Medida 3.4	0	73	73
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>121</b>	<b>176</b>
<b>Percentagem do Total</b>	<b>31,25%</b>	<b>68,75%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Mapa de apuramento dos projectos aprovados

O Eixo 3 tem um peso de projectos de natureza privada - Incentivos<sup>31</sup> bastante superior ao de projectos de natureza pública - Públicos<sup>32</sup> representando aqueles 68,75%<sup>33</sup> do total dos projectos aprovados. Os projectos públicos encontram-se no domínio da Medida 3.3 – “Equipamentos de Portos de Pesca” (à excepção do Projecto na Medida 3.1 – “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos”).

**b) Subsídios IFOP**

De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, os apoios financeiros concedidos ao abrigo do MARE, podem ser efectuados a título de bonificação de juros, subsídios a fundo perdido, subsídios reembolsáveis ou ainda de capital de risco e mecanismos de garantia. A concessão dos mesmos depende da capacidade técnica e financeira previamente demonstrada e da viabilidade técnica e económica dos projectos apresentados bem como da execução dos projectos anteriormente aprovados ao abrigo do PROPESCA ou Iniciativa Comunitária. Os limites e montantes específicos por regime são fixados em portarias a que se refere o n.º 2 do Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro.

De acordo com o quadro infra, no período de 2000-2007, no PO MARE, o montante dos subsídios aprovados e reembolsáveis totalizou € 23.751.065,63, correspondendo € 22.465.779,75 a financiamento comunitário e € 1.285.285,75 a financiamento nacional, tendo sido pagos € 15.131.693,35 respeitantes a projectos aprovados.

**Quadro 8 – Subsídios Reembolsáveis (Valores acumulados até 31 de Dezembro de 2007)**

(em euros)

MEDIDAS	APROVADO		PAGO		REEMBOLSADO	
	IFOP	OE	IFOP	OE	IFOP	OE
2.1-Construção de Embarcações	7 261 739,13		5 008 937,39		889 398,86	
2.2-Modernização de Embarcações	821 413,90		464 844,18		203 449,44	
3.2-Desenvolvimento da Aquicultura	1 473 615,97	74 098,92	456 594,45	23 111,72	85 809,02	
3.3-Equipamentos de Portos de Pesca	161 992,14		10 350,06		10 350,06	
3.4-Transformação e Comercialização	12 747 018,74	1 211 186,83	8 464 151,52	703 704,03	298 109,78	4 291,80
<b>TOTAL</b>	<b>22 465 779,88</b>	<b>1 285 285,75</b>	<b>14 404 877,60</b>	<b>726 815,75</b>	<b>1 487 117,16</b>	<b>4 291,80</b>
	<b>23 751 065,63</b>		<b>15 131 693,35</b>		<b>1 491 408,96</b>	

(a) - Taxa Global = Total reembolsado/Total pago

Fonte: Gestor do PO Pescas

<sup>31</sup> Exemplos de entidades nos projectos de Incentivos: Pralisa – Produtos alimentares e Pescas, SA; Constantinos, Lda; Indústrias de alimentação, IDAL, Lda; A.Coelho e Castro, Lda; Vienapesca – Construções e Reparações Navais, Lda e Propeixe – Cooperativa de Produtores de Peixe do Norte, CRL.

<sup>32</sup> Exemplos de entidades nos projectos públicos: Docapesca Portos e Lotas, SA; IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos e Capa – Cooperativa dos Armadores da Pesca Artesanal, CRL.

<sup>33</sup> Projectos incentivo (121) / Total projectos (176) x 100.



Relativamente à execução dos projectos aprovados, já foram reembolsados € 1.491.408,96, de acordo com os respectivos planos de amortização.

A fraca aderência ou desistência desta modalidade de subsídio por parte de muitos dos promotores de pequenos projectos, situação já referida pela Autoridade de Gestão num dos relatórios de execução anual do PO MARE, prende-se com o facto de os encargos que lhe estão associados serem pouco motivadores em termos financeiros.

A 31 de Dezembro de 2007, a percentagem de verba IFOP paga cifrou-se nos 63%<sup>34</sup>, porém, superior aos 52%<sup>35</sup> verificados a 31 de Dezembro de 2006.

Em termos de reembolso de subsídios pagos, a taxa global a 31 de Dezembro de 2007 foi de 9,85%<sup>36</sup>, sendo igualmente superior quando comparada com os 6,74%<sup>37</sup> registados no ano anterior.

### 3.5.4 – Indicadores

De um modo geral e tendo em linha de conta os indicadores de acompanhamento definidos no último complemento de programação e as metas atingidas para o período 2000-2007, o ponto de situação é o que seguidamente se descreve, de acordo com o Anexo II e tendo em conta as taxas de execução<sup>38</sup>, aprovação<sup>39</sup> e realização<sup>40</sup>.

Nos Eixos que compõem o Programa verificou-se que houve uma melhoria em 2007 no que respeita aos níveis de taxas de execução e realização alcançadas em relação ao ano transacto, muito embora, e tendo em conta a proximidade do encerramento do Programa, se preveja a impossibilidade de as metas previstas poderem vir a ser alcançadas nalgumas Medidas do Eixo 3, uma vez que as percentagens de execução actuais são baixas.

Constata-se que nalguns Eixos o número de candidaturas foi inferior à meta estabelecida, não permitindo cumprir na integralidade os objectivos previstos. No entanto, as taxas de execução foram na generalidade positivas.

De acordo com o Anexo II, realça-se na Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura” do Eixo 3, as baixas taxas de execução, aprovação e realização, que foram de 6%, 47% e 13%, respectivamente, em particular a primeira e a última.

Esta é uma situação que contraria as expectativas criadas em torno desta Medida relativamente à qual se esperava uma maior aderência e dinamismo por parte dos promotores.

<sup>34</sup> Total pago (€ 15.131.693,35) / Total aprovado (€ 23.751.062,63) x 100.

<sup>35</sup> De acordo com dados do Quadro XIV do Relatório de Execução anual de 2006 do MARE, Subsídios reembolsáveis (€ 11.475.666,06) / (€ 22.049.626,83) x 100.

<sup>36</sup> Total reembolsado (€ 1.491.408,96) / Total pago (€ 15.131.693,35) x 100.

<sup>37</sup> De acordo com dados do Quadro XIV do Relatório de Execução anual de 2006 do MARE, Subsídios reembolsáveis (€ 773.845,75) / (€ 11.475.666,06) x 100.

<sup>38</sup> Taxa de execução = Execução material/Metas para 2006.

<sup>39</sup> Taxa de aprovação = Candidaturas aprovadas / Metas para 2006.

<sup>40</sup> Taxa de realização = Execução material/Candidaturas aprovadas.



## 3.6 – Execução financeira do Programa (2000-2007)

### 3.6.1 – Execução Financeira acumulada

A caracterização global da execução financeira do MARE, no período 2000-2007, é a que, resumidamente, se ilustra em Anexo III.

Como já anteriormente foi referido, o MARE é co-financiado por dois fundos comunitários, FEDER e IFOP, no conjunto de 6 Eixos, encontrando-se o FEDER somente adstrito ao Eixo 5 (€ 14.105.779) para um custo total programado de € 381.987.540<sup>41</sup>.

No conjunto dos Eixos, o que melhor desempenho apresentou em termos de execução de despesa IFOP, até 31 de Dezembro de 2007, foi o Eixo 1 com 98,53% e o mais fraco o Eixo 3 com 55,81%.

A análise dos níveis alcançados pelo MARE leva-nos a concluir que a aproximação do volume de homologações face à programação acordada com a UE, no período 2000-2007, atingiu uma taxa média na ordem dos 105,83%. Do valor programado com a UE, em termos de execução da despesa pública total e do IFOP, de € 173,94 milhões e € 137,63 milhões, respectivamente, encontravam-se comprometidos cerca de € 261,16 milhões, a que corresponde um co-financiamento de € 183,82 milhões.

Verificou-se que nos Eixos 1 – “Ajustamento do esforço de Pesca”, Eixo 2 – “Renovação e modernização da frota de pesca”, Eixo 3 – “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos e Aquicultura, Equipamentos de Portos de Pesca e Transformação Comercialização”, Eixo 4 – “Outras Medidas” e Eixo 6 – “Assistência Técnica”, os indicadores foram bastante satisfatórios, na ordem de 99,91%, 90,92%, 140,08% (situação de *overbooking*), 92,80% e 101,9% (situação de *overbooking*), respectivamente.

O Eixo 3 apresentou uma taxa de execução de 140,08%, salientando-se a Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura”, que registou uma taxa de compromisso de 207,71%, embora a taxa de execução correspondente fosse bastante baixa, quer em termos de despesa pública (11,23%) quer em termos do IFOP associado (11,54%). Daí decorre, desde já, a dificuldade de se alcançar uma execução elevada desta Medida até 31 de Dezembro de 2008.

No conjunto do PO e no que se refere ao volume de despesa validada face aos valores da programação, a taxa média situa-se nos 70,48% para a despesa pública e nos 74,05% para o IFOP, sendo a taxa mais reduzida no Eixo 3, de 59,32% em termos de despesa pública de 55,81%, em termos do IFOP. Daqui decorre que os beneficiários das Medidas 3.2 e 3.3, onde se verificaram taxas de execução baixas, de 11,23% e 65,74%, respectivamente, terão de acelerar substancialmente o esforço na concretização dos investimentos aprovados, mais em particular quanto à Medida 3.2, sob pena de não poderem vir a beneficiar da totalidade do IFOP, entretanto aprovado, prejudicando assim a optimização da utilização dos recursos comunitários.

Assim, resulta da análise e observação da generalidade das taxas acima indicadas, referente a 31 de Dezembro de 2007, que urge acelerar o ritmo de execução financeira do período de programação do MARE.

<sup>41</sup> Conforme Mapa de Apuramentos do Gestor a 31 de Dezembro de 2007.

### 3.6.2 – Regra N+2

Em termos acumulados, os pedidos de pagamento à CE totalizaram até 31 de Dezembro de 2007, € 145.971.928,49, dos quais € 137.124.493,03 respeitam à despesa executada no âmbito do IFOP e € 8.847.435,46 a despesa do FEDER, de acordo com os Anexos IV e V.

As transferências efectuadas pela CE relativas a pagamentos por conta e pedidos de pagamentos intermédios, no período 2000 – 2007 ascenderam a € 144.581.304,81 respeitando € 136.168.822,56 ao IFOP e € 8.412.482,25 ao FEDER.

Como em todos os PO, a execução financeira do MARE está sujeita à “regra N+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho. De acordo com 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 2007, relativa à programação até 2005, permitiu concluir que o MARE, relativamente ao IFOP, não cumpriu a meta estabelecida, conforme se depreende do quadro seguinte:

**Quadro 4 – “Regra “N+2”**

(em euros)

Fundo Estrutural	Dotação 2000-2005 (1)	Pagamentos da CE por conta (2)	Pedidos de reembolso à CE aceites (3)	Pedidos de reembolso em trânsito (4)	$\Delta^*$ 5=(1-2-3-4)
IFOP	150 741 189,00	11 432 330,00	126 474 697,20	10 649 795,83	2 184 365,97
FEDER	9 689 336,00	1 022 210,00	7 390 272,25	1 457 163,21	-
<b>TOTAL</b>	<b>160 430 525,00</b>	<b>12 454 540,00</b>	<b>133 864 969,45</b>	<b>12 106 959,04</b>	-

\*Montante a pedir à CE

Fonte: Mapa de Fluxos financeiros com a Comissão Europeia.

Deste modo, verifica-se que não foram utilizadas verbas IFOP no montante de € 2.184.365,97, valor susceptível de anulação por parte da Comissão, nos termos do artigo 31, n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 26 de Junho.

## 3.7 – Análise da execução dos projectos do MARE

Foram analisados os procedimentos instituídos na gestão do ciclo de vida dos projectos seleccionados, sendo descritos os aspectos relevantes.

### 3.7.1 – Código EAT 22-03-01-IFP-001 – INIAP/IPIMAR

1. O promotor designado Instituto Nacional de Investimento Agrário e das Pescas (INIAP/IPIMAR) apresentou um projecto público do IFOP no âmbito da Medida 3.1 – “Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos” que consistiu na “instalação e estudo de 3 recifes artificiais, a segunda e última fase de construção e implementação do complexo recifal da costa Algarvia”. A localização do



projecto é em Tavira/Distrito Faro/NUT III – Algarve e está referenciado com o Código EAT<sup>42</sup> n.º 22-03-01-IFP-001 e no IFAP com o Código<sup>43</sup> n.º 2001.71001257.4.

2. O investimento total elegível é de € 4.584.162,17, com uma participação pública de 100%, sendo € 3.438.121,63 da participação comunitária – IFOP (75%), e € 1.146.040,14 da participação nacional – OE (25%), suportada pelo promotor. O valor das ajudas foi concedido sob a forma de subsídio não reembolsável.
3. Este projecto iniciou-se em 1 de Janeiro de 2000 e ainda está em execução, estando o apoio público condicionado às disponibilidades financeiras do MARE<sup>44</sup>. À data da auditoria verificou-se uma taxa da execução de 91,94%<sup>45</sup>.
4. O formulário de candidatura, entrado em 30 de Novembro de 2000, bem como posterior reformulação, não apresentam identificação da entidade receptora, que permita facilitar a verificação da origem da recepção da candidatura. Não foi ainda evidenciado no processo documental o comprovativo da recepção pelo promotor da comunicação da decisão que recaiu sobre a mesma, facto susceptível de dificultar a contagem de prazos.
5. A comunicação da Decisão de Aprovação pela DGPA ao promotor ocorreu a 6 de Dezembro de 2001, ou seja 113 dias úteis após a Decisão de Aprovação, de 27 de Junho de 2001. O atraso encontra-se justificado pela indefinição da entidade a quem competia a comunicação, tendo ocorrido uma alteração legislativa, através do Despacho Normativo n.º 6/2003, de 19 de Fevereiro, que passou a definir a DGPA como entidade competente para a comunicação da decisão de candidatura.
6. Não foi observado o cumprimento do estipulado no n.º 1 do Artigo 11.º do Despacho Normativo n.º 10/2001, de 2 de Março, relativo ao prazo de 30 dias para celebração do protocolo, ocorrido em 20 de Maio de 2002, após a comunicação de concessão ao promotor, em 6 de Dezembro de 2002. Esta situação foi justificada por se estar a aguardar disponibilidade financeira.
7. O projecto teve pagamentos no valor de € 3.161.214,44, correspondendo a 75% da despesa executada elegível, de € 4.214.952,58. Procedeu-se à validação de documentos de despesa.
8. À data da auditoria estava em curso a análise ao 9.º pedido de pagamento, o qual se encontrava em fase de reformulação com vista à apresentação de um pedido de pagamento final único.
9. Este projecto foi objecto de controlo pelo IFAP, para emissão de parecer sobre o 5.º pedido de reembolso de despesas, no qual resultaram alterações que se consubstanciaram essencialmente na transferência de verbas entre rubricas para o mesmo investimento total<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> O significado do código utilizado pela EAT em todos os projectos obedece à seguinte estrutura: 22 (referência do Programa MARE) – 03 (Eixo a que se refere) – 01 (Código da Medida) – IFP (Fundo IFOP) – 0001 (numeração sequencial atribuída).

<sup>43</sup> Significado dos números do código IFAP para todos os projectos: 2001 (Ano a que respeita) – 7 (Direcção Regional da Agricultura e Pescas respectiva) – 1 (localização) – 001257.4 (numeração sequencial atribuída).

<sup>44</sup> Despacho do Gestor de 18 de Outubro de 2007 sobre a Informação n.º 2007/4712/MARE/CEA, com posterior comunicação ao promotor através de ofício n.º 14.489, saído da DGPA em 9 de Novembro de 2007.

<sup>45</sup> Despesa executada (€ 4.214.952,58) / Despesa elegível (€ 4.584.162,17) x 100.

<sup>46</sup> Informação n.º 2007/3866/ARE/CEA, de 23 de Julho de 2007.

### 3.7.2 – Código EAT 22-03-02-IFP-0007 – PESCOMEX

1. O promotor designado PESCOMEX – Aquacultura, Lda., apresentou um projecto de incentivo do IFOP no âmbito da Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura” que consistiu na “construção de um tanque destinado à avifauna marinha, aquisição de gelo, câmara de frio e uma viatura com caixa isotérmica”. O mesmo está referenciado com o Código EAT 22-03-02-IFP-0007 e Código IFAP 2001.54001076.4. Trata-se de um projecto de Tipo 2 – de investimento superior a € 600.000,00, de acordo com o ponto 1.2 do artigo 9.º da Portaria n.º 1083/2000, de 9 de Novembro.
2. O montante do investimento elegível foi de € 992.884,96, com uma taxa de comparticipação pública de € 496.443,93 (50%), sendo € 446.798,23 do IFOP (45%) e € 49.645,70 do OE (5%). A participação do promotor é de € 496.441,03 (50%). O valor das ajudas foi concedido sob a forma de subsídio reembolsável e não reembolsável.
3. O formulário de candidatura, entrado em 06 de Fevereiro de 2001, bem como posterior reformulação, não apresentam identificação da entidade receptora que permita facilitar a verificação da origem da recepção da candidatura. Não foi ainda evidenciado no processo documental o comprovativo da recepção pelo promotor da comunicação da decisão que recaiu sobre a mesma, facto susceptível de dificultar a contagem de prazos.
4. À data da auditoria verificou-se que o projecto estava concluído física e financeiramente pelo montante de € 496.442,46, correspondendo este a 50% do valor da despesa executada elegível, no total de € 992.884,96. Procedeu-se à validação de documentos de despesa.
5. O Plano de reembolsos foi efectuado de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 9º da Portaria n.º 394/2006, de 24 de Abril. O valor dos subsídios reembolsados à data da auditoria corresponde a € 38.256,48<sup>47</sup>.
6. Foi enviado o Relatório Financeiro pelo IFAP ao Gestor, em 23 de Junho de 2005<sup>48</sup> que apresenta os resultados da execução do projecto, remetidos pelo promotor.
7. A despesa controlada ascende a € 884.332,05 no âmbito do controlo de 1.º nível e de acordo com os resultados apresentados na Informação n.º 410/2008-DEP, de 13 de Fevereiro de 2008, considerou-se o projecto em situação regular.

### 3.7.3 – Código EAT 22-03-03-IFP-0051 – IPTM

1. O promotor Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos apresentou um projecto público do IFOP no âmbito da Medida 3.3 – “Equipamentos de Portos de Pesca” que consistiu na “realização de trabalhos no porto da Nazaré, mais exactamente na demolição de uma antiga rampa de varadouro e construção de uma nova estrutura com a mesma finalidade”. O mesmo está referenciado com o código EAT 22-03-03-IFP-0051 e no IFAP com o código IFAP 2002.53.001237.2.
2. O investimento total elegível foi de € 1.414.059, aprovado em 31 de Outubro de 2002, com uma taxa de comparticipação pública de 100%, sendo € 1.060.544 a comparticipação comunitária - IFOP (75%) e € 353.515 a comparticipação nacional - OE (25%), suportada pelo promotor. O valor das ajudas foi concedido sob a forma de subsídio não reembolsável.

<sup>47</sup> Verbas reembolsadas e validadas pelo Gestor, de € 16.395,64, € 10.930,42 e € 10.930,42 em 2006, 2007 e 2008 respectivamente.

<sup>48</sup> Através de ofício entrado na DGPA com o n.º 11.643.



3. O projecto iniciou-se em 25 de Outubro de 2002 e terminou em 18 de Outubro de 2003, estando executado na totalidade pelo valor de € 1.406.851,35, ligeiramente inferior ao aprovado.
4. O formulário de candidatura, entrado em 19 de Fevereiro de 2002, bem como a posterior reformulação, de 27 de Junho de 2002, não apresentam registo da entidade receptora que permita facilitar a verificação da origem da recepção da candidatura. Não foi ainda evidenciado no processo documental o comprovativo da recepção pelo promotor da comunicação da decisão que recaiu sobre a mesma, facto susceptível de dificultar a contagem dos prazos de análise.
5. O projecto teve pagamentos no total de € 1.055.138,51 que corresponde a 75% do total da despesa executada elegível de € 1.406.851,35. Procedeu-se à validação de documentos de despesa.
6. Foi enviado o Relatório Financeiro pelo IFAP ao Gestor, em 19 de Julho de 2007<sup>49</sup> que apresenta os resultados da execução do projecto remetido pelo promotor.
7. No decurso da auditoria verificou-se que o projecto foi objecto de controlo externo pela Comissão Europeia - CE/DG Fish<sup>50</sup>, dela resultando a proposta de devolução do montante total pago pelo IFOP, no valor de € 1.055.139,00, por se entender que os investimentos em causa estão no âmbito do FEDER e não são compatíveis com o quadro jurídico do IFOP. Mais se propõe às autoridades nacionais que avaliem a amplitude do problema e estabeleçam o montante total das despesas IFOP não elegíveis por considerarem haver indícios razoáveis de risco elevado de erro sistémico em relação a outros projectos da medida “Equipamentos de Portos de Pesca”. O processo encontrava-se em fase de contraditório.

No que respeita a este ponto, o Gestor nas suas alegações vem salientar o seguinte:

*“Constitui expectativa da autoridade de gestão que os argumentos aduzidos pelas autoridades nacionais venham a ser aceites pela Comissão Europeia”. Logo que recebida a versão final do relatório emitido pela Comissão Europeia informaremos o Tribunal de Contas das respectivas conclusões ”.*

8. Atento o exposto, este Tribunal fica a aguardar o resultado do processo.

Em relação aos pontos 3.7.1 (4); 3.7.2 (3) e 3.7.3 (4) supra mencionados, o Gestor, em sede de contraditório, refere que é possível identificar a data de recepção e a técnica que recebeu as candidaturas na EAT.

No entanto, permanece a questão suscitada da falta de identificação do local por onde foram recepcionadas as candidaturas, independentemente da data e da identificação do agente recepcionador na EAT.

### 3.7.4 – Código EAT 22-03-04-IFP-0120 – Brites, Vaz e Irmãos

1. O promotor BRITES VAZ e IRMÃOS, SA, apresentou um projecto de incentivo do IFOP no âmbito da Medida 3.4 – “Transformação e Comercialização” que consistiu na “construção de um edifício fabril, de uma ETAR e de um edifício social destinada à demolha e congelação de bacalhau”. O

<sup>49</sup> Através de ofício entrado na DGPA n.º 16.793.

<sup>50</sup> Sob o tema: “Auditoria de Gestão e de Sistema de Controlo – Auditoria de projectos”, realizada entre 2 e 6 de Junho de 2007.

mesmo está referenciado com o Código EAT 22-03-04-IFP-0120 e no IFAP com o Código 2005.32001382.3, tendo sido objecto de verificação no local, no domínio da presente auditoria.

2. O investimento total elegível é de € 9.042.136,95, aprovado em 19 de Novembro de 2007 em regime *overbooking*<sup>51</sup>, situação aceite pelo promotor, com uma taxa de comparticipação pública de € 3.500.000,00 (38,71%), sendo € 2.450.000,00 do IFOP (27,10%) e € 1.050.000,00 do OE (11,61%). A participação do promotor é de € 5.542.136,95 (61,29%).
3. Os trabalhos iniciaram-se em 2 de Janeiro de 2006, e de acordo com os dados financeiros recolhidos a taxa da execução actual do projecto é de 46,82%<sup>52</sup> face ao investimento total ou de 93,62 %<sup>53</sup> face ao aprovado em *overbooking*.
4. O projecto foi apresentado em 15 de Dezembro de 2005 junto da ex - Direcção Geral das Pescas e Aquicultura do Centro (Gafanha da Nazaré) e encontra-se preenchido e identificado pelo serviço receptor da candidatura. Encontra-se ainda junto à mesma o comprovativo da verificação dos elementos apresentados. Posteriormente, em 22 de Dezembro de 2005, foi remetida a candidatura para o ex-IFADAP (Serviço de Aveiro)<sup>54</sup>, local onde permanece o processo documental, que se encontra organizado de forma adequada.
5. O projecto foi aprovado apenas em 19 de Novembro de 2007, sendo o atraso justificado por se estar a aguardar disponibilidade financeira do MARE. A explicitação da aprovação em *overbooking* foi vertida no Contrato celebrado em 07 de Dezembro de 2007 entre o IFAP e o promotor<sup>55</sup>.
6. No decurso do primeiro pedido de pagamento formulado pelo promotor, em 10 de Dezembro de 2007, foi pago o total de € 1.638.672,19, sendo € 1.147.070,53 do IFOP e € 491.601,66 do OE, sobre uma despesa executada elegível de € 4.233.456,69, o que corresponde a 38,71% do total da despesa. De acordo com o aprovado em *overbooking* os pagamentos podem ser efectuados até € 1.749.201<sup>56</sup> (50 % do aprovado). Procedeu-se à validação de documentos de despesa.
7. Do montante já pago, a tranche de € 852.109,54 refere-se ao subsídio não reembolsável, do qual € 458.828,21 são do IFOP e € 393.281,33 do OE. Sobre este valor foi emitida a Autorização de Pagamento n.º 26.635 de 14 de Dezembro de 2007, devidamente autorizado pela entidade competente. O Gestor validou o pagamento em 18 de Dezembro de 2007.
8. Foi ainda paga a tranche de € 786.562,65 relativa a subsídio a reembolsar, do qual € 688.242,32 são do IFOP e € 98 320,33 do OE. Sobre este valor foi emitida a Autorização de Pagamento por transferência bancária com o n.º 26.636 de 14 de Dezembro de 2007 devidamente autorizado. O Gestor validou o pagamento em 18 de Dezembro de 2007.

---

<sup>51</sup> O pagamento, total ou parcial do apoio público ficou condicionado às disponibilidades do Programa MARE. Foi ainda aprovado condicionalmente à prestação de garantias bancárias pelo valor das ajudas, até à apreciação favorável do relatório financeiro, para as ajudas não reembolsáveis e, até ao total do reembolso, para o subsídio reembolsável; ficou ainda sujeito à aprovação do financiamento bancário, no valor de € 2.976.549,49 até à contratação, e ao aumento de capital, no valor de € 2.590.619,79, até ao 1.º Pedido de Pagamento. Também a elegibilidade de três viaturas frigoríficas adquiridas ficou condicionada à apresentação dos respectivos certificados ATP, até ao último pedido de pagamento.

<sup>52</sup> Despesa executada (€ 4.233.456,69) / Investimento total (€ 9.042.136,95) x 100.

<sup>53</sup> Despesa executada (€ 4.233.456,69) / Investimento em *overbooking* (€ 4.521.068,47) x 100.

<sup>54</sup> Actual Direcção Regional da Agricultura e Pescas do Centro – Aveiro.

<sup>55</sup> Ponto 2 da Cláusula 3.ª do Contrato.

<sup>56</sup> Sendo 50 % de € 4.521.068 (*overbooking*).



9. Os resultados do acompanhamento ao projecto contam de uma Informação<sup>57</sup> de 14 de Dezembro de 2007 da Direcção Regional da Agricultura e Pescas do Centro – Aveiro, verificando-se que foram relevados os aspectos relacionados com as condicionantes de aprovação, nomeadamente o comprovativo da aprovação de financiamento bancário, verificação de aumento do capital social e a apresentação de garantias bancárias que permitiram propor o processamento das ajudas. Foi realçado o facto de não estar, à data, afixado painel publicitário do investimento.
10. De acordo com o ofício de 4 de Janeiro de 2008 da Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Centro<sup>58</sup> foi dado a conhecer ao promotor o Plano de Reembolso da verba creditada, de € 786.562,65 em 18 de Dezembro de 2007, a efectuar em 4 prestações de € 196.640,66<sup>59</sup>, a partir de 18 de Dezembro de 2010 até Dezembro de 2013.
11. À data da visita de controlo à Direcção Regional da Agricultura e Pescas do Centro – Aveiro já tinha dado entrada o 2.º Pedido de Pagamento, em 6 de Maio de 2008, o qual se encontrava em análise. Foi ainda evidenciado o extracto da conta do promotor com as verbas pagas aquando do 1.º Pedido de Pagamento.
12. Na visita ao local foi já visualizada a publicitação ao financiamento do projecto, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, regularizando a situação anteriormente constatada e identificada no ponto 9.

### 3.7.5 – Código 22-06-01-IFP- 0011 – Assistência Técnica

1. Trata-se de um projecto público, cujo promotor é a Direcção Geral das Pescas e Aquicultura e que teve como objectivo “dotar a estrutura de gestão dos meios necessários à concretização do programa, seu acompanhamento, controlo e avaliação, bem como apoiar a realização dos estudos de suporte à gestão”. O projecto está referenciado na EAT com o Código n.º 22-06-01-IFP-0011 e no IFAP com o Código n.º 2005.09001286.4.
2. O investimento elegível é de € 840.000,00, aprovado em 30 de Março de 2006, com uma comparticipação pública de 100%, sendo € 630.000,00 de comparticipação comunitária (75%) e € 210.000,00 de comparticipação nacional (25%) que respeita na totalidade a um subsídio não reembolsável. As localizações e distribuição das ajudas IFOP são feitas pelas NUT do Alentejo, Algarve, Norte, Centro Lisboa e Vale do Tejo, em € 149.940,00 (23,8%), € 151.200,00 (24%), € 151.200,00 (24%), € 151.200,00 (24%) e € 26.460,00 (4,2%), respectivamente.
3. Este projecto iniciou-se em 1 de Janeiro de 2006, estando ainda em execução. De acordo com dados de 31 de Dezembro de 2007, a taxa da execução do projecto situava-se em 17,19%<sup>60</sup>.
4. Constatou-se a inexistência de Regulamentação para o Eixo da Assistência Técnica no MARE.
5. O formulário de candidatura, entrado em 20 de Dezembro de 2005, não apresenta identificação da entidade receptora que permita facilitar a verificação da origem da recepção da candidatura.

<sup>57</sup> Informação n.º 78/2007.

<sup>58</sup> Ref.ª. OF/014/DPAAP-AV/08.

<sup>59</sup> Sendo a primeira prestação de mais 1 cêntimo, de € 196.640,67.

<sup>60</sup> Despesa executada (€ 144.363,80) / Despesa elegível (€ 840.000,00) x 100.



6. Os apoios concedidos no âmbito do projecto não se encontram formalizados por escrito. Não foi produzida evidência da contratualização, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo n.º 7 do Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, que estabelece a obrigação de formalizar a concessão dos apoios.
7. A falta de redução a escrito da concessão do apoio referido, designado por protocolo, nos termos do n.º 3, do artigo 7.º do Regulamento do MARE, incorre num vício de forma, por falta de formalização da declaração negocial entre as partes. A falta de forma inquina a exteriorização do acto podendo ser geradora de responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65, n.º 1, alínea b, da LOPTC.
8. Não existindo Regulamento escrito<sup>61</sup> que indique as regras a que deve obedecer o Eixo da Assistência Técnica, aplica-se o Regulamento do Programa<sup>62</sup> que no seu artigo 7º manda obedecer à forma escrita da declaração negocial. Também no Manual de Procedimentos do MARE, o ponto 4.1 do Capítulo III – Vertente IFOP, refere que a atribuição de apoios faz-se ao abrigo de contratos, no caso de promotores privados, ou de protocolos, no caso de entidades públicas (incluindo a Assistência Técnica), celebrados entre os beneficiários e o IFADAP, no prazo de 30 dias após recepção da comunicação da concessão do apoio. A não celebração do protocolo no prazo referido determina a perda de direito do apoio, salvo se o promotor comprovar, nos 15 dias subsequentes, que a falta de cumprimento do prazo não lhe é imputável.
9. As despesas apresentadas estão abrangidas no Regulamento (CE) n.º 448/2004 da Comissão, de 10 de Março - ponto 3 – “Outras despesas ao abrigo da Assistência Técnica”.
10. O Plano de investimentos deste projecto no período de 2006 a 2008, apresentou uma alteração de verbas entre as rubricas de “Comunicações”, “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria” e “Publicidade”, mas não alterou o total aprovado, de € 840.000.
11. O projecto, à data da auditoria, teve pagamentos no total de € 108.272,85, validado pelo Gestor, sobre uma despesa executada elegível de € 144.363,80 que corresponde a 75% daquele montante. Procedeu-se à validação de documentos de despesa.
12. No que respeita a esta matéria, em contraditório, o Gestor refere o seguinte:

*“(…) o apoio concedido não foi objecto de formalização escrita, assumindo desde já, tal lapso que, porém, não foi intencional (…)”, afirmando ainda “(…) trata-se pois de um lapso formal (…)”.*

Foram ainda anexas à resposta cópias de outros Protocolos em que a DGPA é beneficiária, relativas a outras Medidas do MARE (4.3), datadas de 2001, onde não consta a identificação do outorgante por parte da DGPA. No entanto, esclarece-se na resposta *“(…) que irão ser tomadas de imediato as seguintes medidas:*

- a) Será feita chamada de atenção ao IFAP que, na oportunidade, não enviou à beneficiária (DGPA) o protocolo que formaliza a concessão do apoio; bem como,*
- b) Lhe serão dadas instruções no sentido de proceder agora à respectiva formalização, dado que o projecto ainda se encontra em execução”.*

13. Como se referiu, a falta de redução a escrito do protocolo em causa constitui uma ilegalidade geradora de responsabilidade financeira sancionatória. Sobre tal infracção financeira pronunciou-se o Exmº Senhor Procurador-Geral Adjunto no sentido da não relevação, com chamada de atenção de que pode

---

<sup>61</sup> De referir que foi publicado em 5 de Agosto de 2008, por Despacho n.º 20506/2008, o Regulamento de aplicação da Medida de Assistência Técnica, no âmbito do PROMAR que substituiu o MARE no novo período de programação.

<sup>62</sup> Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 117/2002, de 20 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 109/2003, de 4 de Junho.



o indigitado responsável proceder ao pagamento voluntário da multa, pelo seu valor mínimo, nos termos e ao abrigo do n.º 3 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Ora, atento o propósito manifestado pelo responsável de que iria “proceder, agora, à respectiva formalização” do protocolo, e por se entender que, não estando ainda totalmente executado o Projecto da Assistência Técnica (código 22-06-01-IFP-0011), mostra-se ainda útil tal formalização.

Assim, o Tribunal de Contas resolve conceder ao Gestor o prazo de 30 dias para fazer prova de ter procedido àquela formalização, remetendo cópia do protocolo, sob pena de, decorrido aquele prazo, dar por verificada a infracção financeira com prosseguimento dos ulteriores trâmites.

### 3.8 – Contas de gerência de 2006 e 2007

#### 3.8.1 – Gerência de 2006

A conta de gerência n.º 3984/2006 deu entrada no Tribunal de Contas em 14 de Maio de 2007, ou seja, 14 dias após o prazo estabelecido no artigo 52.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto, com as alterações constantes das Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, sem que tivesse sido pedida prorrogação daquele prazo.

A falta injustificada da sua remessa tempestiva, é passível de gerar responsabilidade financeira, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, sancionável com multa entre 5 e 40 UC<sup>63</sup>.

A Conta de Gerência é da responsabilidade do Gestor do Programa Operacional da Pesca, Dr. Eurico José Gonçalves Monteiro.

Das operações que integram o débito e o crédito da respectiva conta extrai-se a seguinte demonstração numérica:

<b>Demonstração Numérica</b>			
<b>DÉBITO</b>			
Saldo de abertura		€ 22 087,93	
Transferências:			
FEDER		€ 1 850 000,00	
IFOP		€ 23 671 111,29	
Recuperações (FEDER)		€ 26 765,63	
Descativações (FEDER)		€ 15 805,29	€ 25 585 770,14
<b>CRÉDITO</b>			
Pagamentos:			
FEDER		€ 1 679 840,09	
IFOP		€ 23 671 111,29	
Saldo final		€ 234 818,76	€ 25 585 770,14

Regista-se que do saldo de abertura, foi apresentada cópia do extracto bancário relativo a 1 de Janeiro de 2006, onde se evidenciava o montante de € 22.087,93, igual ao saldo final da conta de gerência de 2005.

Refira-se ainda que das transferências efectuadas para o IFAP, pela Comissão Europeia, em 2006, só tinham sido efectuados pagamentos comunitários no montante de € 10.134.702.

<sup>63</sup> O valor da Unidade de Conta (UC) em 2007 foi de € 96.

Relativamente ao saldo final, no valor de € 234.818,76, não existem quaisquer observações a assinalar, uma vez que há coincidência com o montante evidenciado no extracto de fim do exercício.

Do cruzamento da informação com os documentos de suporte mantidos na entidade, de acordo com a amostra seleccionada, verificou-se que os mesmos estavam organizados e disponíveis na entidade, não havendo nada a realçar.

Em sede de contraditório o Gestor vem alegar que “(...) por lapso, derivado da circunstância de uma prática reiterada de anos, a conta de gerência n.º 3984/2006 foi enviada ao Tribunal extemporaneamente, sem que tivesse sido pedida qualquer prorrogação do prazo (...)”.

Sobre esta ilegalidade, pronunciou-se o Exm.º Senhor Procurador-Geral Adjunto no sentido da sua relevação.

Atento ao diminuto prazo de incumprimento (14 dias) na remessa da conta e dada a recente alteração legislativa que encurtou o prazo de remessa de contas a este Tribunal e a justificação apresentada pelo Gestor, é de concluir que a infracção foi cometida apenas a título de negligência. Tendo sido a primeira vez que tal se verificou e ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal decide relevar a responsabilidade financeira emergente.

### 3.8.2 – Gerência de 2007

A conta de gerência n.º 3169/2007 deu entrada neste Tribunal em 8 de Abril de 2007, dentro do prazo estatuído.

A Conta de Gerência é da responsabilidade do Gestor do Programa Operacional da Pesca, Dr. Eurico José Gonçalves Monteiro.

Das operações que integram o débito e o crédito da respectiva conta extrai-se a seguinte demonstração numérica:

<b>Demonstração Numérica</b>			
<b>DÉBITO</b>			
Saldo de abertura		€ 234 818,76	
Transferências:			
FEDER		€ 1 200 000,00	
IFOP		€ 12 173 184,09	
Recuperações (FEDER)		€ 43 737,94	€ 13 651 740,79
<b>CRÉDITO</b>			
Pagamentos:			
FEDER		€ 1 338 162,84	
IFOP		€ 12 173 184,09	
Saldo final		€ 140 393,86	€ 13 651 740,79

No que se refere ao saldo de abertura, este demonstra um montante de € 234.818,76, igual ao saldo final da conta de gerência anterior.

Relativamente ao saldo final, no valor de € 140.393,86, e tendo por base a verificação formal desta conta de gerência, não existem quaisquer observações a assinalar.



## 4 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 4.1 – Conclusões

Dos resultados das verificações realizadas decorrem as seguintes conclusões:

#### 1. No que se refere aos controlos e ao enquadramento do MARE

- a) O total da despesa controlada pelas entidades intervenientes no controlo no âmbito do 1º nível para o IFOP (à excepção do Eixo 5 – FEDER), regista uma taxa de controlo de 10,08%, o que corresponde a uma taxa de esforço superior à taxa mínima de controlo da despesa total elegível, nos termos em que é exigido pelo artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março (**cf. ponto 3.1.1**);
- b) O total da despesa controlada no âmbito do Eixo 3 corresponde a uma taxa de 6,01% relativamente à despesa executada no âmbito desse Eixo (**cf. ponto 3.1.1**);
- c) Não foi cumprido o estabelecido no artigo 3.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, que determina que o controlo de 1.º nível no âmbito do Eixo 6 – Assistência Técnica cabe ao Gestor da Intervenção Operacional, tendo aquele controlo sido executado pela DGPA, que é o titular do projecto. Daqui decorre que ao Gestor do MARE, também Director Geral das Pescas e Aquicultura, foi atribuída na sua pessoa a responsabilidade do exercício de funções de gestão e de controlo no âmbito da Assistência Técnica. Considera-se ainda que, em resultado do estipulado na Lei, se está perante uma situação anómala, na medida que a entidade controladora pode ser a mesma enquanto beneficiário final e igualmente responsável pela Assistência Técnica (**cf. ponto 3.1.2**);
- d) Verifica-se a excessiva acumulação de funções de gestão, de controlo e de pagamento cometidas ao IFAP, no âmbito do MARE (**cf. ponto 2.6**).

#### 2. Relativamente à gestão de devedores

- a) Do total da dívida a 31 de Dezembro de 2007, foram recuperados € 315.551,09 e foram arquivados processos que correspondem a € 30.772,72, resultando um montante ainda a recuperar de € 2.586.727,94, o que representa 88% do total em dívida por recuperar (**cf. ponto 3.2**).

#### 3. Sobre o sistema de informação

- a) O SI2P não contempla informação sobre as datas de alterações ou reformulações aos formulários de candidaturas, prejudicando a possibilidade de ser efectuada de forma célere a correcta contagem dos prazos (**cf. ponto 3.3**).

#### 4. Quanto à execução física e financeira

- a) O início efectivo do novo período de programação, bem como a sua execução no âmbito das Pescas, numa perspectiva de operacionalidade, só irá ocorrer no segundo semestre de 2008, tendo em atenção o atraso na entrada em vigor da regulamentação aplicável e do início de execução do novo período de programação, factor susceptível de implicar a perda de fundos comunitários (**cf. ponto 3.4**);
- b) À luz do novo quadro normativo da Comissão Europeia - Decisão COM (2006) 3424 foram fixadas orientações relativas ao encerramento das intervenções dos Fundos Estruturais, incluindo a possibilidade expressa de adopção de novos compromissos até 31 de Dezembro de 2008; verificou-se

no Eixo 3, que, dos 176 projectos aprovados, 105 se encontram concluídos, 52 em execução e 19 por iniciar **(cf. pontos 3.4 e 3.5.2)**;

- c) No que se refere ao volume de despesa validada face aos valores da programação no PO MARE, a taxa média situa-se nos 70,48% para a despesa pública e nos 74,05% para o IFOP, sendo a taxa mais reduzida no Eixo 3, de 59,32% em termos de despesa pública, e 55,81%, em termos do IFOP. Daqui decorre que os beneficiários das Medidas 3.2 e 3.3, onde se verificaram taxas de execução de despesa pública baixas, de 11,23% e 65,74%, respectivamente, terão de acelerar substancialmente o esforço na concretização dos investimentos aprovados, nomeadamente na primeira destas Medidas. **(cf. ponto 3.6.1)**;
- d) O Eixo 3 apresentou uma taxa de execução de 140,08%, a 31 de Dezembro de 2007, e para a qual contribuiu a Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura”, que só por si apresentou uma taxa de compromisso de 207,71%, embora a taxa de execução correspondente fosse bastante baixa, quer em termos de despesa pública (11,23%) quer em termos do IFOP associado (11,54%), tornando difícil alcançar uma execução elevada desta Medida até 31 de Dezembro de 2008 **(cf. ponto 3.6.1)**;
- e) No que respeita ao cumprimento da “Regra N+2”, o volume de pedidos de pagamento respeitantes a verbas do IFOP, efectuados à Comissão Europeia, ficou aquém da meta estabelecida para o período de 2000 – 2005 **(cf. ponto 3.6.2)**.

## 5. Execução dos projectos

- a) Verificaram-se algumas deficiências no que se refere a ausência de identificação das entidades receptoras nos formulários de candidatura, de modo a facilitar a verificação da origem da recepção das mesmas; de igual forma não foram encontradas evidências dos comprovativos de recepção, por parte dos promotores, da comunicação das decisões que recaíram sobre as mesmas, facto susceptível de dificultar a contagem dos prazos de análise **(cf. pontos 3.7)**;
- b) No decurso de um controlo efectuado pela Comissão Europeia no âmbito do MARE, foi proposta a devolução do montante total pago pelo IFOP do projecto da IPTM na Medida 3.3 - “Equipamentos de Portos de Pesca”, por se entender que os investimentos em causa estão no âmbito do FEDER e não são compatíveis com o quadro jurídico do IFOP. O processo encontrava-se em fase de contraditório **(cf. ponto 3.7.3)**.
- c) Constatou-se a inexistência de Regulamentação aplicável ao Eixo da Assistência Técnica no MARE **(cf. ponto 3.7.5)**;
- d) Os apoios concedidos no âmbito do projecto analisado da Assistência Técnica não estão evidenciados através da celebração de protocolo nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, que estabelece os apoios a conceder a organismos da Administração Pública **(cf. ponto 3.7.5)**;
- e) Não existindo Regulamento escrito que indique as regras a que deve obedecer o Eixo da Assistência Técnica, aplica-se o Regulamento do Programa, que no seu artigo 7º manda obedecer à forma escrita da declaração negocial, através da formalização de um instrumento contratual **(cf. ponto 3.7.5)**.

## 6. Relativa à Conta de Gerência do Gestor de 2006

- a) A conta de gerência do Gestor de 2006, n.º 3984/2006, deu entrada no Tribunal de Contas em 14 de Maio de 2007, ou seja, 14 dias após o prazo estabelecido no artigo 52.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto, com as alterações constantes das Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, sem que tivesse sido pedida prorrogação do prazo para remessa da Conta. Face às



justificações apresentadas pelo Gestor, o Tribunal de Contas entende relevar a responsabilidade emergente (cf. ponto 3.8.1).

## 4.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

### A. Ao Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas

- a) Encontrar soluções adequadas e aplicáveis ao novo ciclo de programação (2007-2013), com vista a evitar que uma entidade possa ser, simultaneamente, promotor ou beneficiário final dos projectos que controla.
- b) Acautelar uma efectiva separação das funções de gestão, de controlo e de pagamento, de modo a não serem acumuladas numa mesma entidade.

### B. Ao Gestor do PO MARE

- a) Reforçar as diligências junto dos promotores dos projectos no sentido de apresentarem, em tempo útil, a despesa já executada e paga aos fornecedores, necessária à efectivação dos reembolsos respectivos, de modo a dar-se cabal cumprimento aos valores já aprovados.
- b) Ordenar a celebração de protocolos, reduzidos a escrito, no âmbito do projecto da Assistência Técnica, uma vez que não está dispensado dessa formalização, nos termos fixados no n.º 3 do Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9 de Setembro, inquinando a sua ausência num vício de forma passível de fazer incorrer o Gestor em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo n.º 65º, nº 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto, com as alterações constantes das Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto.
- c) Assegurar o respeito pela separação de funções no que se refere à responsabilização na mesma pessoa de funções de gestão e do controlo da Assistência Técnica.
- d) Garantir a separação de funções a desempenhar pelo IFAP, que participa na gestão, tem responsabilidades no controlo e ainda intervêm como organismo pagador da IO.
- e) Elevar o nível de exigência da organização dos processos individuais dos projectos, no que se refere à aceitação de documentos preenchidos com os elementos identificativos das entidades receptoras das candidaturas, bem como, no que respeita à evidência dos comprovativos da recepção pelos promotores das decisões tomadas.
- f) Fomentar a melhoria dos registos de informação do SI2P, em matéria referente ao último formulário de candidatura.
- g) Desenvolver esforços com vista a incrementar o processo de recuperação de verbas e o método de cobrança dos créditos em dívida, quando não existe pagamento voluntário por parte do devedor.
- h) Dar conhecimento a este Tribunal do resultado do processo decorrente da auditoria efectuada pela Comissão Europeia ao projecto da IPTM, no âmbito da Medida 3.3. – “Equipamentos de Portos de Pesca”.

**C. Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas**

- a) Assegurar a efectiva separação de funções de gestão, de controlo e pagamento das Intervenções Operacionais, no novo ciclo de programação.

**D. Ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III**

- a) Promover as medidas adequadas tendentes à recuperação em termos de execução financeira, e até final do Programa, nas Medidas em que se verificaram taxas de execução baixas, designadamente na Medida 3.2 – “Desenvolvimento da Aquicultura”, com vista ao cumprimento da “Regra N+2”.



## Tribunal de Contas

---

### **5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto, que emitiu o douto parecer (autuado no processo de auditoria), tendo sido feita referência nas partes correspondentes e nos locais apropriados deste relatório.

### **6 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º 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 constante do Anexo VI, são devidos emolumentos no montante de € 1.668,05 a suportar pela Autoridade de Gestão do PO MARE.

### **7 – DETERMINAÇÕES FINAIS**

**7.1.** O presente relatório deve ser remetido:

- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e à Comissão dos Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional;
- b) Ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- c) Ao Gestor do Programa Operacional da Pesca - MARE;
- d) Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.;
- e) Ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III.

**7.2.** Deve o Gestor do MARE, no prazo de 30 dias, remeter cópia do Protocolo a este Tribunal, a que se faz referência no ponto 3.7.5., sob pena de prosseguimento do respectivo processo de responsabilidade financeira sancionatória.

**7.3.** No prazo de seis meses, deverá o Gestor informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas.

**7.4.** Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55º, n.º 2 da Lei nº 98/97, de 27 de Agosto.

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



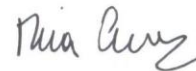
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de Dezembro de 2008.

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**



*(José Luís Pinto Almeida)*

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**



*(António José Avérous Mira Crespo)*



*(José Manuel Monteiro da Silva)*

**Fui Presente**

**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO**





# Tribunal de Contas

## ANEXOS

### Anexo I - Identificação dos pontos fortes e fracos na fase de planeamento

Fase de planeamento		
Circuitos e procedimentos	Identificação de Pontos fortes	Identificação de Pontos fracos
Análise do Manual de Procedimentos do MARE	Existência de Manual orientador dos mecanismos processuais e das regras instituídas.	O Manual existente encontra-se desatualizado à data de auditoria.
Estudo e análise do Complemento de Programação	-	Baixa execução financeira do MARE face ao programado.
Estudo e análise dos Relatórios de Execução dos anos de 2000 a 2006		
Análise dos relatórios dos vários níveis do Sistema Nacional de Controlo do QCA	Existência de registos informáticos do controlo autonomizados da estrutura de gestão. Estrutura de Apoio Técnico com repartição de tarefas bem definidas. Níveis de qualificação técnica superior dos elementos da EAT, com responsabilidades bem definidas e suportadas por delegação de responsabilidades.	Sendo o Gestor do PO MARE o próprio Director Geral das Pescas e Aquicultura, verifica-se uma sobreposição de funções enquanto responsável, acumulada na mesma pessoa (ofícios dirigidos ao DG mas destinados ao Gestor do MARE, a conta do Gestor é assinada pelo Gestor mas com carimbo onde consta o cargo de Director-Geral).
Levantamento dos principais circuitos administrativos e dos registos contabilísticos da competência do Gestor		
Apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados, confirmando a sua implantação no período em análise		
Análise de 2 projectos em execução e do conjunto de operações a eles associadas de forma a percorrer as fases de candidatura, aprovação, acompanhamento e validação	Recurso a sistema informático que assegura uma gestão do ciclo de vida dos projectos desde a candidatura até à validação da despesa e pagamento pelo Gestor.	Dispensão da informação relativa ao ciclo de vida completa dos projectos.
Análise de 13 projectos aprovados e que não tiveram execução desde o início do PO, sendo verificados o conjunto de operações a eles associadas e tendo por base a verificação do cumprimento das recomendações de âmbito administrativo, constantes de outros relatórios de auditoria	Controlo de duplicação de ajudas em mais de um regime no MARE. Foram tomadas providências pela EAT de forma a dinamizar os projectos que não apresentaram despesa.	

**Anexo II - Indicadores de acompanhamento material****Período 2000/2006**

EIXO/MEDIDA/INDICADORES	Metas para 2006	Candid. Aprovadas	Execução Material	Taxa de Execução	Taxa de Aprovação	Taxa de Realização
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)	(5)=(2)/(1)	(6)=(3)/(2)
<b>Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos</b>						
Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos						
Sistemas recifais:						
Número	1	1	1	100%	100%	100%
Área (km)	20	24	24	120%	120%	100%
Desenvolvimento da Aquicultura						
Aumento da produção aquícola (Ton)	12 000	5.808	603	5%	48%	10%
Equipamentos dos Portos de Pesca						
Au/o da capacidade instalada de fabrico de gelo e silagem de gelo hídrico	100	185	8	8%	185%	4%
Instalação ou modernização de lotas e postos de vendagem	20	22	5	25%	110%	23%
Instalação ou modernização das estruturas terrestres de portos de pesca	20	233	101	505%	1165%	43%
Transformação e Comercialização						
Aumento do nível de actividade das unidades do sector (Ton)	40 000	29 213	14 726	37%	73%	50%
N.º de unidade de transformação apoiadas	24	66	31	129%	275%	47%

Fonte: Relatório de execução do MARE 2006/Eixo 3

**Período 2000/2007**

EIXO/MEDIDA/INDICADORES	Metas para 2006	Candid. Aprovadas	Execução Material	Taxa de Execução	Taxa de Aprovação	Taxa de Realização
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)	(5)=(2)/(1)	(6)=(3)/(2)
<b>Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos,...</b>						
Protecção e Desenvolvimento dos Recursos Aquáticos						
Sistemas recifais:						
Número	1	1	1	100%	100%	100%
Área (km)	20	24	24	120%	120%	100%
Desenvolvimento da Aquicultura						
Aumento da produção aquícola (Ton)	12 000	5 660	718	6%	47%	13%
Equipamentos dos Portos de Pesca						
Au/o da capacidade instalada de fabrico de gelo e silagem de gelo hídrico	828	535	8	1%	65%	1%
Instalação ou modernização de lotas e postos de vendagem	20	22	7	35%	110%	32%
Instalação ou modernização das estruturas terrestres de portos de pesca	20	231	183	915%	1155%	79%
Transformação e Comercialização						
Aumento do nível de actividade das unidades do sector (Ton)	40 000	60 001	19 150	48%	150%	32%
N.º de unidade de transformação apoiadas	24	64	42	175%	267%	66%

Fonte: Relatório de execução do MARE 2007/Eixo 3



# Tribunal de Contas

## Anexo III - Taxa de execução financeira acumulada a 31 de Dezembro de 2007

(em milhões de euros)

PO Pescas	Programação Financiamento 2000-2007 (*)		Homologação- (**)		Tx de execução (%) Homolog/Program. 2000-2007		Programação Financiamento 2000-2007		Despesa Validada AG (**)		Tx de execução (%) Despesa validada/ Programação	
	Despesa Pública	IFOP	Despesa Pública	IFOP	Despesa Pública	IFOP	Despesa Pública	IFOP	Despesa Pública	IFOP	Despesa Pública	IFOP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)	(6)=(4)/(2)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(1)	(6)=(4)/(2)
EIXO 1	31,81	23,84	31,78	23,83	99,91	99,96	31,81	23,84	31,31	23,49	98,43	98,53
MED 1.1	26,70	20,03	26,52	19,89	99,33	99,30	26,70	20,03	26,52	19,89	99,33	99,30
MED 1.2	0,28	0,2	0,38	0,28	135,71	140,00	0,28	0,20	0,38	0,28	135,71	140,00
MED 1.3	4,83	3,61	4,88	3,66	101,04	101,39	4,83	3,61	4,41	3,32	91,30	91,97
EIXO 2	64,21	54,55	58,38	52,10	90,92	95,51	64,21	54,55	49,61	44,11	77,26	80,86
MED 2.1	55,78	47,48	50,69	45,27	90,87	95,34	55,78	47,48	43,61	38,80	78,18	81,72
MED 2.2	8,43	7,07	7,69	6,83	91,22	96,60	8,43	7,07	6,00	5,31	71,17	75,11
EIXO 3	92,09	73,96	129,00	76,30	140,08	103,16	92,09	73,96	54,65	41,28	59,32	55,81
MED 3.1	4,45	3,32	4,58	3,43	102,92	103,31	4,45	3,32	4,21	3,16	94,61	95,18
MED 3.2	25,03	21,31	51,99	20,39	207,71	95,68	25,03	21,31	2,81	2,46	11,23	11,54
MED 3.3	29,25	22,7	34,33	23,06	117,37	101,58	29,25	22,70	19,23	13,74	65,74	60,53
MED 3.4	33,36	26,63	38,1	29,50	114,21	110,77	33,36	26,63	28,38	21,92	85,07	82,31
EIXO 4	37,78	28,39	35,06	26,39	92,80	92,95	37,78	28,39	33,58	25,13	88,83	88,52
MED 4.1	0,01	0,007	0,01	0,007	100,00	100,00	0,01	0,007	0,01	0,007	100,00	100,00
MED 4.2	7,13	5,35	6,57	4,93	92,15	91,96	7,13	5,35	6,56	4,92	92,01	91,96
MED 4.3	2,85	2,13	2,74	1,95	96,14	91,54	2,85	2,13	2,68	1,92	94,04	90,14
MED 4.4	0,27	0,2	0,16	0,11	59,26	55,57	0,27	0,20	0,16	0,11	59,26	55,00
MED 4.5	18,98	14,24	18,9	14,18	99,58	99,50	18,98	14,24	18,87	14,15	99,42	99,37
MED 4.6	8,54	6,46	6,68	5,21	78,22	80,65	8,54	6,46	5,28	4,02	61,83	62,23
EIXO 5	14,10	0	0	0	0	0	14,10	0	0	0	0	0
MED 5.1	14,10	0	0	0	0	0	14,10	0	0	0	0	0
EIXO 6	6,81	5,11	6,94	5,20	101,90	101,76	6,81	5,11	4,83	3,62	70,92	70,84
MED 6.1	6,81	5,11	6,94	5,20	101,90	101,76	6,81	5,11	4,83	3,62	70,92	70,84
<b>TOTAL</b>	<b>246,80</b>	<b>185,85</b>	<b>261,16</b>	<b>183,82</b>	<b>105,82</b>	<b>98,91</b>	<b>246,80</b>	<b>185,85</b>	<b>173,94</b>	<b>137,63</b>	<b>70,48</b>	<b>74,05</b>

(\*) Tendo como referência a última decisão da Comissão – Decisão C (2007) 687, de 26 de Fevereiro.

(\*\*) Tendo como referência o ponto de situação reportado a 31 de Dezembro de 2007.

Fonte: Mapa de apuramentos do Programa Operacional Pescas a 31 de Dezembro de 2007.

**Anexo IV - Fluxos financeiros com a Comissão Europeia - IFOP**

(em euros)

Datas	Pedidos de Pagamento		Transferências da CE		Pedidos de Pagamento por Satisfazer
	Descritivo	Valor	Descritivo	Valor	
2001	1.º e 2.º Ped	11 040 560,00	Pag. por conta	11 432 330,00	-
2001	-	-	1.º Ped	6 667 952,00	-
2002	3.º e 4.º Ped	18 745 837,00	2.º a 4.º Ped	21 915 622,00	-
2003	5.º e 6.º Ped	28 473 892,45	5.º Ped	18 704 305,00	-
2004	7.º ao 9.º Ped	22 967 362,00	6.º a 8.º Ped	27 092 432,00	-
2005	10.º a 11.º Ped	24 381 459,83	9.º e 10.º Ped	18 546 312,24	-
2006	12.º a 14.º	12 862 001,77	11.º e 14.º Ped	23 671 111,29	-
02-10-2007	15.º Ped	3 457 577,66	-	-	-
30-10-2007	16.º Ped	4 546 00,44	-	-	-
19-11-2007	-	-	15.º Ped	3 683 728,96	-
05-12-2007	-	-	16.º Ped	4 455 026,07	-
26-12-2007	17.º Ped	6 096 448,23	-	-	6 096 448,23
28-12-2007	18.º Ped	4 553 347,60	-	-	4 553 347,80
<b>Total</b>		<b>137 124 493,03</b>	-	<b>136 168 819,56</b>	<b>10 649 795,83</b>



## Tribunal de Contas

### Anexo V - Fluxos financeiros com a Comissão Europeia - FEDER

(em mil euros)

Créditos Sobre a CE			Pagamentos da CE Realizados			Pedidos por satisfazer	
7% Prog. FEDER 2000-2006	Ped. Pag Intermédios	Total Créditos	Por Conta	Por Reembolso	Total Pagamentos	Ped. Pagamentos Pendentes	Retenções
(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)	(8)
1 022,210	8 847,436	9 869,646	1 022,210	7 390,273	8 412,483	1 457,163	0,000

(em mil euros)

Histórico dos Pagamentos Intermédios					
Pedidos			Reembolsados		
Designação	Data	Montante	Designação	Data	Montante
1.º/2001	01-11-28	2,899	1.º/2001	02-02-20	2,899
2.º/2001	01-12-26	37,705	2.º/2001	02-03-25	37,705
1.º/2002	02-06-07	510,195	1.º/2002	02-07-16	510,195
2.º/2002	02-07-22	59,037	2.º/2002	02-09-04	59,037
3.º/2002	02-11-13	491,795	3.º/2002	02-12-16	491,795
4.º/2002	02-12-30	137,896	4.º/2002	03-02-12	137,896
1.º/2003	03-08-08	411,075	1.º/2003	03-10-31	411,075
2.º/2003	03-11-26	309,888	2.º/2003	03-12-22	309,888
3.º/2003	03-12-15	130,469	3.º/2003	04-02-18	130,469
1.º/2004	04-07-26	614,744	1.º/2004	04-10-12	614,744
2.º/2004	04-10-29	415,888	2.º/2004	04-12-03	415,888
3.º/2004	04-12-29	1 196,606	3.º/2004	05-03-07	1 196,606
1.º/2005	05-07-29	560,451	1.º/2005	05-10-26	560,451
2.º/2005	05-12-29	1 593,189	2.º/2005	06-01-26	1 593,189
1.º/2006	06-11-30	427,666	1.º/2006	06-12-20	427,666
2.º/2006	06-12-28	490,767	2.º/2006	07-01-29	490,768
1.º/2007	07-12-12	637,710	-	-	-
2.º/2007	07-12-27	819,453	-	-	-
<b>TOTAL</b>	-	<b>8 847,433</b>	<b>TOTAL</b>	-	<b>7 390,271</b>

**FEDER**

(em mil euros)

<b>Histórico dos Pagamentos por Conta</b>		
Designação	Data	Montante
1.ª parcela (3,5%)	00-10-13	511,11
2.ª parcela (2,6%)	00-12-15	380,90
2.ª parcela (0,9%)	01-03-21	130,21
<b>TOTAL</b>		<b>1 022,210</b>

(em euros)

Datas	Pedidos de Pagamento		Transferências da CE		Pedidos de Pagamento por Satisfazer
	Descritivo	Valor	Descritivo	Valor	
2000			Pag por conta	892 000,00	-
2001	1.º e 2.º Ped	40 603,75	Pag por conta	130 210,00	-
2002	3.º a 6.º Ped	1 198 924,03	1.º a 5.º Ped	1 101 631,31	-
2003	7.º a 9.º	851 432,88	6.º a 8.º Ped	858 859,88	-
2004	10.º a 12.º Ped	2 227 237,49	9.º a 11.º Ped	1 161 101,25	-
2005	13.ºe 14.º Ped	2 153 640,51	12.º e 13.º	1 757 057,26	-
26-01-2006	-	-	14.º Ped	1 593 188,96	-
30-11-2006	15.º Ped	427 666,32	-	-	-
20-12-2006	-	-	15.º Ped	427 666,32	-
28-12-2006	16.º Ped	490 767,27	-	490 767,27	-
12-12-2007	17.º Ped	637 710,05	1.º Ped	-	-
27-12-2007	18.º Ped	819 453,16	2.º Ped	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>8 847 435,46</b>	-	<b>8 412 482,25</b>	-



# Tribunal de Contas

## Anexo VI - 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 ao Programa Operacional Pesca (MARE)

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 13/08-AUDIT  
Relatório n.º 44/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Programa Operacional Pesca (MARE)

Entidade devedora: Autoridade de Gestão do Programa Operacional Pesca (MARE)

Regime jurídico: AA <sup>c)</sup>

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,99	4		479,96
Acções na área da residência oficial .....	88,29	596		52 620,84
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				53 100,80
<b>Emolumentos <sup>b)</sup>:</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1 668,05
Limite máximo (VR) .....				16 688,50
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				1 668,05

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2.ª S

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

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

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

(Nuno Gil Zibaia da Conceição)







# Tribunal de Contas

---

## **Anexo VII – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS**



SAÍDA N.º

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Proc. N.º 13/08 Audit	16867 de 20/10	012/GAU/2008	31/10/2008

**ASSUNTO: Auditoria ao Programa Operacional Pesca (MARE) – Eixo 3**

Em resposta ao solicitado no ofício de V. Ex<sup>a</sup>. supra mencionada e para efeito do exercício de contraditório, após leitura do relato de auditoria cumpre informar dos comentários sobre o teor do mesmo.

Assim:

- Ponto 2.6 - Intervenção do IFAP (Página 14)

1º Parágrafo

Sobre a "excessiva concentração de atribuições" no IFAP, há apenas de referir que estas não foram definidas por iniciativa própria, mas sim por Decreto - Lei (54-A/2000 no que se refere à função de Autoridade de Pagamento; 224/2000 - Funções ao nível da contratação, análise, acompanhamento dos projectos e pagamento dos apoios), ou por decisão ao nível do Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e das Pescas.

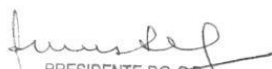
Importa igualmente referir que a efectiva segregação de funções no IFAP, tem vindo a ser auditada, internamente pela IGF, e externamente pela Comissão Europeia ao longo deste período de programação, não tendo até à data sido efectuado qualquer reparo ao IFAP, neste domínio.

- Ponto 4.2 - C alínea a) (Página 35)

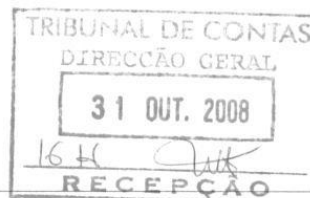
A segregação de funções encontra-se assegurada na sua estrutura Orgânica, ao nível Departamental, cujas competências garantem a impossibilidade da realização pelo mesmo Departamento das funções de Gestão, Pagamento e Controlo das Ajudas.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DIRECTIVO

  
PRESIDENTE DO C.D.  
(Joaquim Mestre)

  
VOGAL DO C.D.  
(Eglidio Barbeito)



Mod. 0029.000620a - Jun/04  
R. Castilho, n.º 45-51 1269-163 LISBOA Telefone: 21 384 60 00 Fax: 21 384 61 70 Linha Azul: 21 384 60 60 / 1  
DGTC 31 10 08 21403 Sites: www.fedag.mt-agricultura.pt www.inga.min-agricultura.pt E-mail: ifap@ifap.min-agricultura.pt

2440 NOV 03 '08



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS  
*Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pescas*

**Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA**

**Proc.º: 31/02**

**ASSUNTO: Auditoria ao PO-PESCA (MARE) – Eixo 3**

Relativamente ao assunto em epígrafe e na sequência do envio da auditoria realizada por V.Ex.<sup>as</sup> referente ao Processo n.º 13/08 - Audit. DA.III.2, remetida ao Gabinete do Senhor Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e posteriormente encaminhada para este Gabinete, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pescas de, tendo presente as recomendações constantes do Ponto 4.2 – A do Relato de Outubro de 2008, informar o seguinte:

O actual modelo de governação do Fundo Europeu das Pescas 2007-2013 (PROMAR) implementou desde logo, medidas que vão ao encontro das recomendações constantes do relato de auditoria em epígrafe, garantindo a adequada separação de funções de gestão, de controlo e de pagamento, ultrapassando assim, neste novo programa, algumas das deficiências detectadas na estrutura e na aplicação do Programa MARE.

Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2008, publicada no D.R. 1.º Série n.º 95, de 16 de Maio e o Decreto-Lei n.º 80/2008, também de 16 de Maio, que estabelece o modelo de governação do PROMAR, prevêem, a fim de garantir a segregação de funções, entre outras, a criação, dentro da estrutura de apoio técnico, de uma unidade específica com funções de auditoria interna (n.º 1 da RCM n.º 79/2008) e, no IFAP, I.P. de uma estrutura de auditoria segregada (artigo 22º do D.L. n.º 80/2008).

Por outro lado, foi também já publicado o Regulamento de Aplicação da Medida de Assistência Técnica, através do Despacho n.º 20506/2008, de 5 de Agosto, que estabelece as regras gerais de financiamento das acções previstas nessa medida.

Convirá no entanto esclarecer, relativamente ao anterior PO-PESCA (MARE), que apesar das diversas funções poderem estar atribuídas a uma mesma entidade, a sua separação sempre foi assegurada, dado que nunca foram exercidas pelo mesmo serviço, mas sempre distribuídas por serviços distintos, ainda que dentro do mesmo Organismo. Desse facto resultou, no caso específico da Assistência Técnica, que o controlo de 1.º nível foi efectuado pelo Departamento de Economia da Pesca, sendo que o beneficiário era a Estrutura de Apoio Técnico.

Aliás, de acordo com a regulamentação comunitária aplicável, concretamente o Reg. (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março que estabelece as regras respeitantes aos sistemas de gestão e controlo dos fundos estruturais para o período de programação 2000-2006, é possível que no mesmo organismo ou serviço possam estar afectas funções de gestão e de pagamento, desde que exista uma repartição de funções entre os seus serviços ou no interior dos mesmos, devendo apenas existir uma comunicação previa à Comissão.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS  
*Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pescas*

Recorda-se ainda que, nos termos do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, o sistema nacional de controlo do QCA III, integra controlos a três níveis, sendo que o primeiro nível, assume a forma de controlo interno e o segundo e terceiro níveis são, por natureza, externos e envolvem entidades exteriores à DGPA - a Inspeção Geral e Auditoria de Gestão, do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas - e ao Ministério, no caso vertente, a Inspeção Geral de Finanças.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe do Gabinete,

(José Alexandre Rodrigues)

Cr/



**Exmo.(a) Senhor(a)**

Juiz Conselheiro da Área do Tribunal de  
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência  
16865

Sua data  
28-10-2008

Nossa referência  
10496/2008 / DG

DGPA - S/13027-2008 / 1 NOV 08

**Assunto:** Auditoria ao Programa Operacional Pesca (MARE) – Eixo 3. V/ Refª Proc. nº 13/08- Audit – DA III.2.

Presente o ofício com a referência supra, sou a apresentar as minhas alegações referentes ao relatório de Auditoria, cuja cópia foi remetida em anexo, para tanto remetendo para os pontos nele assinalados, mas começando pelos pontos 3.7.5. e 3.8.1.:

- A) Ponto 3.7.5.** – “Código 22-06-01-IFP-0011- Assistência Técnica” – É aí referido ter havido violação do disposto no nº3 do artº 7º do Dec-Lei nº 224/2000, de 9 de Setembro, em virtude de não haver sido reduzida a escrito a concessão do apoio, relativa ao projecto público de que a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA) foi promotora (Projecto referenciado na EAT com o Código nº 22-06-01-IFP-0011 e no IFAP com o Código nº 2005.09001286.4).

Efectivamente, o apoio concedido não foi objecto de formalização escrita, assumindo desde já, tal lapso que, porém, não foi intencional ou lesou quaisquer dinheiros ou valores públicos. Em abono do que se disse deve salientar-se que a equipa que levou a efeito a auditoria verificou os pagamentos efectuados, devidamente validados pelo Gestor e relativos à despesa executada, tendo validado os documentos de despesa (cfr. nº11 do ponto 3.7.5.). Trata -se pois de lapso formal, devendo salientar-se que outros projectos

*1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento*

5

houve em que a DGPA foi promotora, tendo havido lugar à formalização escrita dos apoios recebidos, conforme se comprova com os documentos que se juntam sob **Anexo 1** (Projectos 22-04-03-IFP-0001, 22-04-03-IFP-0002, 22-04-03-IFP- 0003 e 22-04-03-IFP-0004, todos referentes ao regime de apoio “Promoção e prospecção de novos mercados”).

Em qualquer caso deve ainda esclarecer-se que irão ser tomadas de imediato as seguintes medidas:

- a) Será feita chamada de atenção ao IFAP que, na oportunidade, não enviou à beneficiária (DGPA) o protocolo que formalizaria a concessão do apoio; bem como,
- b) Lhe serão dadas instruções no sentido de proceder agora à respectiva formalização, dado que o projecto ainda se encontra em execução.

**B- Ponto 3.8.1. – Gerência de 2006** – Também neste caso se assume que, por lapso, derivado da circunstância de uma prática reiterada de anos, a conta de gerência nº 3984/2006 foi enviada ao Tribunal extemporaneamente, sem que tivesse sido pedida qualquer prorrogação do prazo (concretamente, deu entrada no dia 14 de Maio de 2007, data que daria cumprimento ao disposto no artº 52º da LOPTC, antes da alteração introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto). Porém, deve fazer notar-se que a equipa que levou a efeito a auditoria, cruzou a informação com os documentos de suporte mantidos na entidade, os quais de acordo com a amostra seleccionada, se verificou estarem “organizados e disponíveis na entidade, não havendo nada a realçar” (cfr. último parágrafo do ponto 3.8.1.). Deve ainda relevar-se nesta sede que, o prazo previsto na citada disposição legal, foi rigorosamente cumprido no que concerne a gerência de 2007, tal como aliás é referido no ponto 3.8.2. do mesmo Relatório.

Passa-se de seguida à análise dos outros pontos que mereceram algum reparo no Relatório de Auditoria:

- **Ponto 3.1.2. Controlo de 1º Nível à Assistência Técnica** - Nos termos do artº 42 do Decreto-Lei nº 54-A/2000 foi instituído o Sistema Nacional de Controlo o qual foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 168/2001 de 25 de Maio e pela Portaria nº 684/2001 da mesma data; nos termos do nº6 do artº 42º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, “ o controlo de primeiro nível é assegurado pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e, quando necessário, por outros organismos a designar por despacho dos membros do Governo responsáveis

L



*pelas intervenções operacionais em causa, consagrando o princípio da segregação de funções”.*

- A implementação do Sistema Nacional de Controlo, veio a constatar que os recursos humanos afectos às EAT's, porque tinham sido criadas e estruturadas para conceber apoio técnico no âmbito de gestão, não permitiam a existência de uma actividade de controlo que assegurasse a exigida segregação de funções. Reconhecimento que levou à publicação da Resolução de Conselho de Ministros nº 172/2001, de 26 de Dezembro, que alargou o número de elementos das EAT's, e inclusivé em algumas situações criou o lugar de Chefes de Projecto dessas estruturas que funcionavam na dependência directa do Gestor da Intervenção Operacional;
- No caso do PO MARE, não foi o mesmo contemplado com uma Estrutura Segregada de Controlo no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros nº 172/2001;
- A fim de se ultrapassar tal situação propôs-se o reforço de três elementos da EAT para desempenhar as funções de controlo, mas a proposta não foi decidida superiormente (Cfr. **Anexo 2**)
- Assim, e com o objectivo de garantir a segregação de funções, o controlo do 1º nível do PO MARE continuou a ser assegurado pelo Departamento de Economia Pesqueira e Estatística (DEPE), quer essas tarefas incumbissem à DGPA ou somente ao próprio Gestor, tal como está previsto no Anexo a que se refere o artº 3º da Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, assegurando aquele Departamento, de forma segregada (da gestão do Programa) as tarefas indispensáveis ao controlo do 1º Nível do PO PESCA, e reportando directamente ao Gestor;
- O controlo do 1º nível da medida “Assistência Técnica” conforme se estipula na Portaria nº 684/2001 incumbe apenas ao Gestor, à semelhança de todas as AT's dos outros PO's, mas atento o referido anteriormente, caberia ao Departamento de Economia Pesqueira e Estatística, na qualidade de estrutura segregada de gestão do Programa, proceder ao controlo da medida Assistência Técnica – cfr. **Anexo 3**.

### **- Ponto 3.3 – Sistemas de Informação**

#### **a) SI2P – Prazos (2º §, in fine)**

O sistema de informação do MARE (SI2P) assenta numa base de dados na qual são registados os elementos relativos às candidaturas apresentadas, aos investimentos executados e aos apoios

✓

públicos pagos. Este sistema de informação incorpora ainda um Workflow, no qual são registadas as diferentes fases relativas à apreciação das candidaturas e respectivos dados, nomeadamente:

- Apresentação das candidaturas;
- Verificação das condições gerais e específicas de acesso;
- Apreciação técnica e sectorial dos projectos;
- Apreciação económica e financeira dos projectos;
- Apreciação da Unidade de Gestão;
- Decisão;
- Comunicação da decisão aos promotores.

Adicionalmente, a base de dados dispõe de um campo adicional “Observações do projecto” onde poderão ser registadas eventuais operações de alteração ou reformulação das candidaturas.

Nas melhorias a introduzir ao SI2P no âmbito do período de programação 2007-2013 procurar-se-á dar cumprimento às recomendações expressas na alínea f) do ponto B, no sentido de permitir melhorar os instrumentos já existentes para efeitos de contagem de prazos.

#### b) Sites na Internet (5º§ in fine)

O IFAP na elaboração do seu site não adoptou a estrutura e a terminologia dos eixos do PO MARE aprovado pela Comissão Europeia, matéria que deverá ser aquele Instituto a esclarecer. O IFAP exerce a função de Autoridade de Pagamento, pelo que as suas obrigações em matéria de divulgação não se limitam ao MARE, sendo antes extensíveis a todo o IFOP.

Quanto ao facto da medida de Assistência Técnica não constar do site do MARE, tal deve-se ao carácter instrumental do mesmo, na medida em que “serve” o apoio à estrutura de Gestão, nomeadamente no que concerne à implementação do próprio Programa, seu acompanhamento, apoio à gestão e avaliação. As referidas “operações” só podem ser objecto de candidatura a apresentar pelos órgãos de gestão, não tendo interesse directo para os destinatários das medidas de apoio do MARE, sejam públicos ou privados. É através das medidas contempladas nos eixos 1 a 5 que se concretizam os apoios ao sector e foram esses apoios que se pretendeu divulgar e transmitir aos potenciais interessados.

#### - Ponto 3.7.1 ( 4), 3.7.2 (3) e 3.7.3 (4)

No Relatório é referido que o formulário de candidatura não apresenta identificação da entidade receptora. Porém, nos documentos que se juntam sob **Anexo 4**, identifica-se a data de recepção e

a técnica que os recebeu. Embora não tenha sido aposto carimbo do serviço (EAT) resulta claro, tendo em conta, nomeadamente, o Manual de Procedimentos, quem foi a pessoa que os recepcionou (no caso, Maria de Lurdes Antunes) e o “departamento” a que pertence, ou seja a EAT.

Também as comunicações de decisão enviadas aos promotores dos projectos 22/03/02/IFP/007 e 22/03/03/IFP/0051 foram registadas com aviso de recepção, pelo que é possível conhecer a data de efectiva recepção da comunicação pelo beneficiário (a título de exemplo V. **Anexo 5**)

**d) Ponto 3.7.3 (7)**

Face à argumentação aduzida, em sede de contraditório, quer a autoridade de gestão, quer as autoridades de controlo nacionais, consideraram as despesas visadas pelo projecto 22-03-03-IFP-0007 /IPTM como regulares à luz do IFOP, pelo que se considera não existirem indícios suficientes para concluir do modo feito no Relatório, ou seja, como sendo a matéria em causa susceptível de dar lugar a um risco elevado de erro sistemático (V. **Anexos 6 e 7**).

Constitui expectativa da autoridade de gestão que os argumentos aduzidos pelas autoridades nacionais venham a ser aceites pela Comissão Europeia. Logo que recebida a versão final do relatório emitido pela Comissão Europeia informaremos o Tribunal de Contas das respectivas conclusões.

**- Ponto 4.2 –B . Recomendações ao Gestor**

Tomámos boa nota das recomendações produzidas, permitindo-me, no entanto, referir o seguinte, relativamente às recomendações formuladas nas alíneas c) e d):

**- Alínea c):**

Nos termos do nº 6 do art.º 42 do Decreto-Lei nº 54-A/2000 *“O controlo de primeiro nível é assegurado pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e, quando necessário, por outros organismos a designar por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas intervenções operacionais em causa, consagrando o princípio da segregação de funções.”* Conforme acima referido, (**Ponto 3.1.2. Controlo de 1º Nível à Assistência Técnica**) o Anexo á Portaria nº 684/2001 não deixa dúvidas que o controlo de 1º nível da Assistência Técnica incumbe exclusivamente ao respectivo Gestor do Programa, sem prejuízo deste a poder delegar, tendo exactamente em conta o princípio da segregação de funções, o que foi assegurado. Julga-se pois que, com este enquadramento, se poderá rever a recomendação feita.

5

- alínea d):

O Reg (CE) nº 438/2001, de 2 de Março, que estabelece as regras respeitantes aos sistemas de gestão e controlo dos fundos estruturais para o período de programação 2000-2006, prevê nos termos do artigo 3º relativamente às autoridades de gestão, de pagamento e dos organismos intermédios “..... uma definição e atribuição claras, e sempre que necessário para garantir uma boa gestão financeira, uma separação adequada, das funções no âmbito da organização em causa; Prevê-se também no 5º do mesmo regulamento que os Estados-membros comuniquem á Comissão a organização das autoridades de gestão, de pagamento e dos organismos intermédios, devendo indicar relativamente a cada autoridade as funções que lhe foram atribuídas. Nomeadamente a alínea b) do nº 2 do artigo 5º refere o seguinte: “A repartição de funções entre os seus serviços ou no interior dos mesmo, incluindo a autoridade de gestão e a autoridade de pagamento quando se tratar do mesmo órgão”.

Pelo exposto conclui-se que, ao nível da legislação comunitária, está previsto que uma mesma entidade participe enquanto organismo intermédio na gestão, nos pagamentos aos promotores e no controlo de 1º nível, tal como acontece com o IFAP (ex-IFADAP) no caso do PO MARE. O que se exige é que as funções estejam claramente definidas, e que as mesmas sejam comunicadas á Comissão que as analisará nos termos previstos no artigo 6º (no caso, as funções foram, de facto, exercidas por diferentes departamentos do IFAP). Tais funções e a forma como foram segregadas foram transmitidas à Comissão Europeia através da “Pista” de controlo prevista no artº 38º do Reg (CE) nº 1260/2000, não havendo sido questionada pelos serviços da Comissão.

Atento o anteriormente exposto, julgamos não haver fundamento bastante para a recomendação em análise, já que não houve qualquer violação das regras nacionais ou comunitárias aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos



Eurico Monteiro

Director-Geral

MJP/.

DGTC 04 11 08 21592