

## Auditoria à Medida “Investimentos Produtivos na Aquicultura”

Relatório 2011





**Tribunal de Contas**

---

**PROCESSO N.º 04/2011-AUDIT**

**RELATÓRIO N.º 38/2011**

**AUDITORIA À  
MEDIDA “INVESTIMENTOS PRODUTIVOS NA AQUICULTURA”  
PROGRAMA OPERACIONAL PESCA**





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b> .....	<b>4</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>4</b>
<b>SIGLAS</b> .....	<b>5</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>6</b>
<b>1 – SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>7</b>
1.1 – CONCLUSÕES .....	7
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	9
<b>2 – INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA .....	10
2.2 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	10
2.3 – ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	10
2.4 – CONDICIONANTES DA AUDITORIA .....	11
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	11
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA</b> .....	<b>11</b>
3.1 – CARACTERIZAÇÃO DO PROMAR .....	11
3.2 – INVESTIMENTOS PRODUTIVOS NA AQUICULTURA .....	12
3.3 – ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE GOVERNAÇÃO.....	13
3.3.1 – <i>Coordenação Estratégica</i> .....	13
3.3.2 – <i>Autoridade de Gestão</i> .....	14
3.3.3 – <i>Acompanhamento</i> .....	16
3.3.4 – <i>Autoridade de Certificação</i> .....	16
3.3.5 – <i>Autoridade de Auditoria</i> .....	17
3.3.6 – <i>Organismos intermédios</i> .....	18
3.4 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO .....	19
3.5 – GESTÃO DE DEVEDORES.....	20
3.6 – CANDIDATURAS DO PROMAR.....	21
3.6.1 – <i>Investimentos produtivos na aquicultura</i> .....	21
3.7 – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....	22
3.7.1 – <i>Aprovação do Programa</i> .....	22
3.7.2 – <i>Transferências entre a Comissão Europeia e o Estado Membro</i> .....	23
3.7.3 – <i>Grau de execução financeira</i> .....	25
3.8 – ANÁLISE DOS APOIOS CONCEDIDOS.....	28
a) <i>DRAP Norte</i> .....	28
b) <i>DRAP Centro</i> .....	30
c) <i>DRAP Algarve</i> .....	31
3.9 – PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO .....	34
<b>4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>34</b>
<b>5 – EMOLUMENTOS</b> .....	<b>34</b>
<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>35</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>36</b>

<b>ANEXO I – DESPESA NO ÂMBITO DA AMOSTRA.....</b>	<b>37</b>
<b>ANEXO II – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROMAR / 2010 - CONTINENTE .....</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO IV – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>40</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS**

QUADRO 1 – EIXOS DO PROMAR .....	12
QUADRO 2 – DESPESA PÚBLICA PROGRAMADA DO PROMAR (PERÍODO 2007-2013).....	23
QUADRO 3 – MONTANTES RECEBIDOS NO ÂMBITO DO FEP .....	23
QUADRO 4 – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2010 DO PROMAR.....	25

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – RELAÇÃO ENTRE A DESPESA PÚBLICA PROGRAMADA E PAGA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2010 .....	27
GRÁFICO 2 – RELEVÂNCIA FINANCEIRA DA MEDIDA “INVESTIMENTOS PRODUTIVOS NA AQUICULTURA” POR REGIÃO.....	28



## SIGLAS

Sigla	Denominação
AA	Autoridade de Auditoria
AC	Autoridade de Certificação
AG	Autoridade de Gestão
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados especiais de dívida de curto prazo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DAI	Departamento de Apoios ao Investimento do IFAP
DFI	Departamento Financeiro do IFAP
DFI / UCCO	Unidade de Contas Comunitárias do Departamento Financeiro do IFAP
DGPA	Direção-Geral de Pescas e Aquicultura
DJU	Departamento Jurídico e de Devedores do IFAP
DRAP	Direção Regional de Agricultura e Pescas
DSI	Departamento de Sistemas de Informação do IFAP
EM	Estado Membro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEP	Fundo Europeu das Pescas
GAC	Grupo de Ação Costeira
I-digital	Sistema de informação do IFAP
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
NIB	Número de Identificação Bancária
NUTS	Nomenclatura de unidades territoriais para efeitos estatísticos
OE	Orçamento de Estado
OI	Organismo Intermédio
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
PEN	Plano Estratégico Nacional das Pescas
PROMAR	Programa Operacional Pesca 2007-2013
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
SI2P	Sistema Integrado de Informação das Pescas
UG	Unidade de Gestão
WS	<i>web-service</i>

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa de Auditoria:</b>		
João José Caracol Miguel	Auditor	Lic. em Finanças
Paula Furtado Martinho	Técnica Verificadora Superior Principal	Lic. em Gestão
Apoio Administrativo e Informático:	Magda Filipe, Assistente Técnica	
	Célia Horta, Assistente Técnica	
Coordenação: Nuno Zibaia da Conceição, Auditor Chefe		
Coordenação Geral: Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		



## 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria realizada à Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” do Programa Operacional Pesca – PROMAR, que teve por objetivo a apreciação da gestão global, centrada na análise dos resultados alcançados, bem como da legalidade e regularidade das operações efetuadas, com especial incidência sobre a execução do ano de 2010, permitiu formular as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

- a) O ritmo de execução financeira do PROMAR, e em particular do Eixo 2 – “Aquicultura, transformação e comercialização dos produtos de pesca e aquicultura”, mantém-se aquém do previsto. Em termos de despesa pública acumulada, a taxa de execução deste Eixo face ao programado, situava-se em 13,8% em 31 de dezembro de 2010. No que se refere à Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” registou-se uma taxa de execução de apenas 3,8% face ao programado, com uma despesa pública paga, no ano de 2010, de € 1.131.155 (FEP e OE) (cfr. ponto 3.7.3);
- b) A aquicultura em Portugal não tem tido o aumento de produção que se esperava, tendo a Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” registado 41 projetos com aprovação, até 31 de dezembro de 2010, dos quais apenas 15 beneficiaram de apoios financeiros, que passaram a assumir, em exclusivo, a partir de novembro de 2010, a forma de subsídio a fundo perdido. As regiões Centro e Algarve foram aquelas onde se situaram os projetos de maior relevância financeira (cfr. pontos 3.2, 3.6.1 e 3.7.3);
- c) A Comissão de Coordenação Estratégica do PROMAR não teve qualquer atividade até à data da auditoria, no âmbito das competências que lhe foram cometidas pelo Decreto-Lei n.º 80/2008, entre as quais assegurar a coordenação estratégica e apreciar as propostas de revisão e reprogramação do PEN e do PROMAR (cfr. ponto 3.3.1);
- d) A Medida “Garantia mútua e outros investimentos financeiros” do Eixo 2, com cerca de € 2,6 milhões de financiamento público programado, não consta dos regimes de apoio previstos para este Eixo no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/2008 (cfr. ponto 3.7.3);
- e) A Autoridade de Gestão não previu o impedimento do responsável da Unidade de Auditoria Interna da Estrutura de Apoio Técnico do PROMAR, funcionário do quadro de pessoal do IFAP, em ações envolvendo o IFAP, ao contrário do que fez em relação ao outro elemento dessa Unidade, pertencente à DGPA (cfr. ponto 3.3.2);
- f) Em virtude de não estar assegurado o funcionamento do sistema de gestão e de controlo por parte da Autoridade de Auditoria, a Comissão Europeia interrompeu a contagem do prazo de pagamento relativo ao segundo pedido de pagamento intermédio do FEP, em aplicação do artigo 88º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho (cfr. ponto 3.3.4 e 3.3.5);
- g) O sistema integrado de informação das pescas (SI2P) não dispunha de dados sobre a execução financeira do PROMAR, retratando apenas os valores programados, embora estes não correspondessem aos constantes da última Decisão da Comissão, de 13 de março de 2009 (cfr. ponto 3.4);



- h) Relativamente à conta bancária do Fundo FEP, verificou-se que, para além de não ser exclusiva deste Fundo, a mesma não foi utilizada para efeitos de pagamento aos beneficiários do PROMAR, realizados através de outras contas bancárias do IFAP sedeadas no IGCP (**cf. ponto 3.7.2 e subponto 18 do ponto 3.8**);
- i) Relativamente aos processos analisados na auditoria foram detetadas várias deficiências, a saber:
- Incumprimento do prazo fixado para a decisão de concessão dos apoios por parte do Gestor, o que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho (**cf. subpontos 1, 7 e 13 do ponto 3.8**);
  - Falta de evidência da notificação da decisão da concessão do apoio aos beneficiários e do envio dos contratos, não permitindo, assim, a verificação do cumprimento do procedimento que impende sobre o IFAP, decorrente do n.º 3 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho (**cf. subpontos 2, 8 e 14 do ponto 3.8**);
  - Falta de evidência dos contratos de financiamento nos processos documentais organizados pelas DRAP e, ainda, ausência de registo dos mesmos no *I-digital*. Nalguns casos, os processos não dispunham de registos relativos à comunicação da aceitação das candidaturas, devolução de documentos originais dos comprovativos de despesas apresentadas e comunicação do valor dos reembolsos, bem como não havia evidência de aposição de carimbo nos documentos de despesa originais (**cf. subpontos 3, 6, 9, 15, 16, 22, 23 e 24 do ponto 3.8**);
  - Falta de identificação dos técnicos e responsáveis das DRAP a quem cabe a análise e decisão quanto aos pedidos de pagamento, de forma legível (**cf. subpontos 4 e 17 do ponto 3.8**);
- j) À data da prática da validação das despesas para efeito de pagamento dos subsídios, realizada pelos responsáveis das DRAP Norte e Algarve, não se encontrava ainda publicada em DR a necessária delegação de competências (**cf. subpontos 5 e 21 do ponto 3.8**);
- k) A verba correspondente ao reembolso efetuado a um promotor do Algarve foi superior em € 3.309,67 ao legalmente permitido, implicando que o montante da última prestação não corresponderá ao valor mínimo de 20% do investimento total elegível, percentagem essa fixada no n.º 3 do artigo 14º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho (**cf. subponto 19 do ponto 3.8**);
- l) O reembolso efetuado a um promotor do Algarve não foi efetuado para a conta bancária indicada no contrato de financiamento, mas sim para a conta geral do beneficiário, situação imputável a falhas de validação por parte do IFAP (**cf. subponto 20 do ponto 3.8**).



## 1.2 – 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. À Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território

1. Dinamizar as atividades da Comissão de Coordenação Estratégica do PROMAR no âmbito das competências que lhe foram atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 80/2008.

### B. Ao Gestor do PROMAR

2. Ultime os procedimentos que permitam a integração de dados dos pagamentos registados no sistema de informação do IFAP no SI2P, de modo a que este último possa retratar integralmente a informação relativa aos projetos financiados pelo PROMAR, o qual deve também conter informação fidedigna e atual sobre a programação;
3. Ser observado o prazo estabelecido para decisão das candidaturas;
4. Reconsiderar a intervenção do atual responsável da Unidade de Auditoria Interna da Estrutura de Apoio Técnico do PROMAR, no que se refere às ações de controlo que envolvam o IFAP, de forma a prevenir conflitos entre funções exercidas e em exercício;
5. Uniformizar a informação divulgada relativa às Medidas do Eixo 2 do PROMAR, em consonância com a estrutura definida no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/2008.

### C. À Presidente do IFAP

6. Assegurar que os pagamentos aos beneficiários sejam efetuados de acordo com o contratualmente estabelecido, no que se refere à utilização das contas bancárias específicas dos projetos;
7. Melhorar os processos internos de gestão da conta bancária do FEP, de modo a que a mesma passe a espelhar de maneira clara e integral os dinheiros públicos relacionados com o Fundo.

### D. Às DRAP

8. Garantir a identificação dos técnicos e dirigentes envolvidos e dos correspondentes cargos nos respetivos processos de análise e decisão sobre os projetos;
9. Instruir os processos com todos os elementos que documentem a sua intervenção e necessários ao exercício do controlo;
10. Diligenciar no sentido de disponibilizar no arquivo documental do *I-digital* os contratos de financiamento;
11. Acautelar, em futuras situações, no que respeita às DRAP Norte e Algarve, que a prática de atos de gestão não ocorra sem que esteja formalizada a indispensável delegação de competências.

## 2 – INTRODUÇÃO

### 2.1 – Fundamento, âmbito e objetivos da auditoria

Do Programa de Fiscalização do Tribunal para o ano de 2011, consta a realização de uma auditoria à Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” do Programa Operacional Pesca – PROMAR.

A ação tem a natureza de auditoria de Projeto / Programa, com incidência na execução da Medida no continente, com horizonte temporal desde o início do Programa até 31 de dezembro de 2010.

Foi estabelecido como objetivo geral a apreciação da gestão global da referida Medida, incluída no Eixo 2 do PROMAR, centrada na análise dos resultados alcançados, bem como da legalidade e regularidade das operações efetuadas, com especial incidência sobre a execução do ano de 2010<sup>1</sup>.

### 2.2 – Síntese metodológica

A metodologia adotada teve subjacente os princípios, normas e procedimentos constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, bem como as normas de auditoria da INTOSAI.

Tendo em conta o número 2 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009, foi também verificada a aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas pela Autoridade de Gestão do PROMAR, matéria tratada em ponto autónomo (**cf. ponto 3.9**).

A seleção dos projetos analisados foi efetuada tendo por base a informação prestada sobre o nível de execução dos mesmos.

Apurou-se que até 31 de dezembro de 2010 apenas 15 projetos tiveram pagamentos, dos quais 3 foram abrangidos por controlos efetuados pela Autoridade de Auditoria, Inspeção-Geral de Finanças, e pela Estrutura Segregada de Auditoria do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), tendo um destes projetos beneficiado de pagamentos em 2009 e os restantes 14 em 2010.

A amostra selecionada incluiu os 12 projetos com pagamentos efetuados em 2010 e que não tinham sido objeto de controlo pelos organismos atrás identificados, totalizando estes projetos uma despesa pública paga de € 905.852,61, representando 78%<sup>2</sup> da despesa total paga até ao final de 2010 (**cf. Anexo I**).

### 2.3 – Entidades envolvidas

Foram objeto desta ação o Gestor do PROMAR, enquanto Autoridade de Gestão do Programa (AG), bem como o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), enquanto organismo intermédio e Autoridade de Certificação (AC).

As Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Norte, Centro e Algarve, organismos intermédios do PROMAR, foram igualmente envolvidas na ação, tendo fornecido, através do Gestor, os processos

---

<sup>1</sup> Este relatório não contempla, naturalmente, uma avaliação da economia, eficiência e eficácia desta Medida.

<sup>2</sup> € 905.852,61/ € 1.161.622,05 x 100.



documentais a analisar no âmbito da amostra. Nessa sequência foi ainda efetuada uma deslocação à Direção Regional de Agricultura e Pescas (DRAP) do Algarve, assim como a um promotor de um projeto, sedado nessa região.

## 2.4 – Condicionantes da auditoria

Não se verificaram condicionantes nesta auditoria, sendo de registar 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.

## 2.5 – Exercício do contraditório

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>3</sup>, o relato de auditoria foi enviado à Ministra da Agricultura, do Mar, Ambiente e Ordenamento do Território; ao Gestor do Programa Operacional Pesca - PROMAR; à Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e aos Diretores Regionais de Agricultura e Pescas do Norte, Centro e Algarve.

Foram recebidas alegações de todas as entidades envolvidas no âmbito do contraditório.

As alegações apresentadas foram, nas partes pertinentes, incorporadas no texto deste Relatório, constando na íntegra do **Anexo IV**, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

## 3 – PARTE EXPOSITIVA

### 3.1 – Caracterização do PROMAR

O Plano Estratégico Nacional para as Pescas (PEN) foi aprovado em conformidade com o artigo 15º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho, o qual institui o Fundo Europeu das Pescas (FEP)<sup>4</sup>, que se destina a contribuir para a realização dos objetivos da Política Comum da Pesca para o período de 2007 a 2013, com o seguinte objetivo global:

*“Promover a competitividade e sustentabilidade, a prazo, das empresas do sector, apostando na inovação e na qualidade dos produtos, aproveitando melhor todas as possibilidades da pesca e potencialidades da produção aquícola, recorrendo a regimes de produção e exploração biológica ecologicamente sustentáveis e adaptando o esforço de pesca aos recursos disponíveis”.*

<sup>3</sup> Na redação dada pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

<sup>4</sup> Os procedimentos específicos que os Estados-Membros devem adotar constam do Regulamento (UE) n.º 1249/2010 da Comissão, de 22 de dezembro, que altera o Regulamento (CE) n.º 498/2007, da Comissão de 26 de março. Da regulamentação comunitária do FEP consta ainda uma agenda (Vademecum) sobre o modo de elaboração e execução dos seus programas, dirigida às autoridades nacionais.

Portugal, em cumprimento do artigo 17.º do Regulamento Comunitário atrás identificado, elaborou e apresentou à Comissão Europeia (CE) o Programa Operacional Pesca - PROMAR para o mesmo período, o qual foi aprovado pela Decisão C (2007) 6442, da Comissão Europeia, de 11 de dezembro. Em conformidade com as orientações estratégicas do PEN foi estabelecido o modelo de governação do PROMAR para o período 2007-2013, através do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio, tendo pelo Decreto-Lei n.º 81/2008, da mesma data<sup>5</sup>, sido definido o enquadramento nacional dos apoios a conceder ao sector da pesca no âmbito do PROMAR. Ainda em 16 de maio foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2008 que criou a respetiva estrutura de missão para o Programa.

### 3.2 – Investimentos produtivos na aquicultura

A Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura”, objeto da auditoria, é uma das três medidas que se enquadra no Eixo 2 do PROMAR, Programa que se desenvolve através dos eixos prioritários que a seguir se explicitam:

**Quadro 1 – Eixos do PROMAR**

Eixos do PROMAR	Designação	Medidas (Eixo 2)
Eixo Prioritário n.º 1	Adaptação da frota de pesca	
Eixo Prioritário n.º 2	Aquicultura, transformação e comercialização dos produtos de pesca e aquicultura	Investimentos produtivos na Aquicultura; Medidas aquiambientais, de saúde pública e de saúde animal; Transformação e comercialização.
Eixo Prioritário n.º 3	Medidas de interesse coletivo	
Eixo Prioritário n.º 4	Desenvolvimento sustentável das zonas de pesca	
Assistência técnica		

Fonte: Elaborado a partir da informação constante do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/2008, de 16 de maio (na coluna das Medidas apenas se indicam as relativas ao Eixo 2).

O regulamento do regime de apoio aos investimentos produtivos na aquicultura aplicável no continente foi aprovado pela Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho, e alterado pelas Portarias n.º 106/2010, de 19 de fevereiro, e n.º 1175/2010, de 16 de novembro, tendo esta última procedido à sua republicação.

De acordo com o artigo 1.º do regulamento, o regime de apoio destina-se aos projetos localizados no continente que tenham por objeto o seguinte:

- a) “O aumento e a diversificação da produção aquícola, com boas perspectivas de absorção pelo mercado;
- b) A introdução de novas tecnologias, a nível produtivo e de gestão dos estabelecimentos aquícolas;
- c) As actividades aquícolas tradicionais que contribuam para a preservação e o desenvolvimento do tecido económico e social;
- d) A melhoria das condições de trabalho, higiene e bem-estar animal;
- e) A utilização de sistemas de certificação dos produtos e dos processos produtivos da aquicultura;
- f) A aplicação de técnicas de aquicultura que reduzam substancialmente o impacto ou reforcem os efeitos positivos sobre o ambiente, em comparação com as práticas habituais do sector;
- g) O reforço da qualificação dos profissionais do sub-sector aquícola.”

<sup>5</sup> Estes diplomas foram alterados pelo Decreto-Lei n.º 128/2009, de 28 de maio, e o Decreto-Lei n.º 81/2008, de 16 de maio, foi ainda alterado pelo Decreto-Lei n.º 37/2010, de 20 de abril.



Da análise efetuada sobre a evolução da aquicultura em Portugal até finais de 2010<sup>6</sup> verifica-se que esta atividade não sofreu o aumento de produção que se esperava, detendo, ainda, um peso reduzido no conjunto da produção do setor da pesca.

O número de estabelecimentos de aquicultura licenciados no nosso país totalizava 1.552 unidades em 2008 e 1.525 em 2009, verificando-se, portanto, uma pequena diminuição entre estes dois anos.

Os estabelecimentos para engorda em viveiro em regime extensivo<sup>7</sup> foram os que mais contribuíram para a produção de espécies.

A produção concentrou-se em torno da espécie amêijoia, a nível de moluscos e crustáceos, seguindo-se a produção de pescado: dourada e pregado, em águas salobras e marinhas, e truta arco-iris, em águas doces.

O total da produção aquícola em águas interiores e oceânica atingiu no continente cerca de 8 mil toneladas, em 2009, sendo, em termos de NUTS II<sup>8</sup>, a região do Algarve aquela que apresentou a maior fatia da produção aquícola, seguindo-se-lhe as regiões Centro, Norte, Lisboa e, por último, Alentejo.

### 3.3 – Atuação dos órgãos de governação

A estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de coordenação, gestão, acompanhamento, certificação e auditoria do PROMAR está definida no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.

Seguidamente apresentam-se, em relação a cada órgão interveniente, os aspetos considerados mais relevantes das suas competências, bem como do trabalho desenvolvido, analisado no decurso da auditoria.

#### 3.3.1 – Coordenação Estratégica

O órgão de coordenação estratégica é a Comissão de Coordenação Estratégica (CCE), cujas competências estão definidas no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio, sendo presidida pelo, então, Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

De acordo com informação facultada pelo Gestor, este órgão de gestão não teve qualquer atividade no âmbito das competências previstas, entre as quais assegurar a coordenação estratégica e apreciar as propostas de revisão e reprogramação do PEN e do PROMAR.

No âmbito do contraditório, o Gestor do PROMAR vem referir o seguinte:

<sup>6</sup> Com base nos dados constantes das “Estatísticas da Pesca 2010”, edição 2011, fruto de um trabalho conjunto do INE e da DGPA.

<sup>7</sup> Regime de aquicultura no qual a alimentação é exclusivamente natural.

<sup>8</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro, são sete as unidades de nível II da nomenclatura de unidades territoriais para efeitos estatísticos (NUTS), a saber: Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve), Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

*“...entende-se ser de propor à Tutela que a curto prazo (até final de Janeiro de 2012), perante propostas concretas de reprogramação do PROMAR, seja ouvida a CCE”.*

Ainda sobre esta matéria, a tutela vem informar que a Comissão de Coordenação Estratégica “*será devidamente dinamizada, conforme recomendação do relatório*”.

### **3.3.2 – Autoridade de Gestão**

A Autoridade de Gestão do PROMAR (AG) é composta pelo Gestor, coadjuvado por um coordenador adjunto e dois coordenadores regionais, uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT) e uma Unidade de Gestão (UG)<sup>9</sup>.

O Gestor do PROMAR<sup>10</sup> é, por inerência, o Diretor-Geral das Pescas e Aquicultura, tendo o atual sido nomeado através do Despacho n.º 998/2010, de 9 de março<sup>11</sup>.

À data da auditoria, de acordo com dados facultados pela EAT<sup>12</sup>, esta integrava nove técnicos superiores, de onze possíveis, e quatro assistentes técnicos.

#### **a) Controlo Interno**

No âmbito das competências atribuídas ao Gestor do PROMAR, cabe-lhe assegurar um eficaz sistema de controlo interno<sup>13</sup>, tendo para tal sido criada uma Unidade de Auditoria Interna que funciona atualmente com dois elementos, um deles responsável pela Unidade<sup>14</sup>, sendo o outro uma técnica superior da DGPA.

As tarefas a desenvolver pela Unidade de Auditoria Interna, em conformidade com o que está definido no Plano de Supervisão e Acompanhamento das funções delegadas nos organismos intermédios (OI)<sup>15</sup>, para o exercício de 2011, aprovado pelo Gestor, em 6 de abril de 2011, assentam, entre outras, no desenvolvimento de auditorias de gestão no âmbito do acompanhamento das tarefas inerentes às funções delegadas nos OI, nomeadamente ao nível da recolha e análise, decisão, contratação e pedidos de pagamento de candidaturas aprovadas e pagas em 2010.

Um dos objetivos das ações de controlo será a verificação do princípio de segregação de funções pelos OI, recaindo a amostra em 5% das operações de contratação e pagamento das Medidas do Programa onde houve um maior grau de execução, pelo que incluiu a Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura”, designadamente os projetos executados pela DRAP Algarve.

Há que assinalar o facto de o responsável pela Unidade de Auditoria Interna, pertencente ao quadro de pessoal do IFAP<sup>16</sup>, ter anteriormente exercido funções como Diretor de Serviços do Departamento de

---

<sup>9</sup> Órgão de natureza consultiva da AG, de acordo com o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.

<sup>10</sup> Com as competências definidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2008, publicada em 16 de maio.

<sup>11</sup> No período de programação 2007-2013, este é o segundo Gestor do PROMAR.

<sup>12</sup> Com competências definidas no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.

<sup>13</sup> Previsto na alínea p) do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.

<sup>14</sup> Nomeado pelo Secretário de Estado das Pescas e Agricultura, em comissão de serviço, através do Despacho n.º 4514/2011, de 4 de março.

<sup>15</sup> Identificados no ponto 3.3.6 deste relatório.

<sup>16</sup> Nomeado na categoria de assessor do quadro de pessoal do ex - INGA através do Despacho n.º 5202/2009, de 13 de fevereiro.





Apoios ao Investimento<sup>17</sup> do IFAP (DAI), entre junho de 2007 e setembro de 2010, e ainda como Diretor de Serviços de Inovação e Competitividade<sup>18</sup> (DSIC) na DRAP de Lisboa e Vale do Tejo<sup>19</sup>, a partir de novembro de 2010.

Realçam-se as funções exercidas enquanto Diretor de Serviços do DAI, nomeadamente as relacionadas com a celebração de contratos de atribuição de apoios com os promotores/beneficiários dos projetos, em representação do IFAP. Nesta qualidade verificou-se que representou o IFAP em 10 contratos de concessão de apoios, entre os 12 projetos analisados na presente auditoria, no período compreendido entre 8 de julho de 2009 e 28 de abril de 2010<sup>20</sup>.

Confrontando as funções exercidas no IFAP por aquele responsável e as que exerce agora, entende-se estar-se perante uma situação de potencial conflito de interesses, designadamente, em relação aos projetos em que o mesmo esteve envolvido no âmbito do DAI / IFAP. Decorre daí que em determinadas matérias pode estar na situação de outorgante por parte do IFAP e de responsável e auditor por parte da Unidade de Auditoria Interna.

Igualmente se assinala que, embora seja funcionário do IFAP, esta situação não foi ponderada pela Autoridade de Gestão, ao contrário do observado em relação ao outro elemento da Unidade da Auditoria Interna, pertencente ao quadro de pessoal da DGPA, em que foi decidido que não participaria nas ações de controlo envolvendo a sua Direção-Geral.

Relativamente a este assunto, o Gestor do PROMAR, no âmbito do contraditório, vem referir o seguinte:

*“De forma a sanar eventuais impedimentos de colaboradores que integram ou venham a integrar a Unidade de Auditoria Interna, a Autoridade de Gestão irá, no imediato proceder à inclusão no respectivo Manual de Gestão e Controlo, de norma vinculativa que reforçará os mecanismos de independência e isenção na execução dos procedimentos que suportam a actuação desta estrutura segregada de controlo”.* A referida norma contemplará, segundo o Gestor, os seguintes aspetos:

- ✓ *“Fluxogramas detalhados das várias fases que suportam as fases de auditoria (preparação, execução, avaliação e elaboração do relatório);*
- ✓ *Descrição detalhada dos procedimentos a realizar em cada fase de auditoria e estabelecimento do perfil do técnico executor;*
- ✓ *Identificação de possíveis áreas conflituantes nas referidas fases de auditoria;*
- ✓ *Definição dos recursos humanos afectos à Unidade de Auditoria Interna, de forma a efectuar-se uma gestão coerente com os seus propósitos e objectivos a atingir”.*

Mais é referido que as ações que ainda se encontrem por executar deverão já observar o cumprimento da norma descrita, sendo que aquelas que já foram executadas serão alvo de reapreciação, com suporte na nova abordagem, tendo em vista dissipar qualquer eventual situação de conflito de interesses.

<sup>17</sup>Tal como vêm definidas no artigo 4.º da Portaria n.º 846/2009, de 6 de agosto.

<sup>18</sup>Cujas competências estão definidas no artigo 4.º da Portaria n.º 219-G/2007, de 28 de fevereiro.

<sup>19</sup>Conforme Despacho do Diretor Regional n.º 16026/2010, de 22 de outubro.

<sup>20</sup>DRAP Norte: Projeto n.º 31-02-01-FEP – 33; DRAP Centro: Projeto n.º 31-02-01-FEP – 3 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 6 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 7 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 8 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 25 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 35; DRAP Algarve: Projeto n.º 31-02-01-FEP – 12 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 15 / Projeto n.º 31-02-01-FEP – 19.



## **b) Avaliações do PROMAR**

Em matéria das avaliações ex ante e intercalar do PROMAR, a Autoridade de Gestão deve assegurar que as mesmas sejam realizadas em conformidade com as disposições do artigo 47º do Regulamento (CE) 1198/2006, de 27 de julho.

O relatório de avaliação intercalar deverá contribuir para fundamentar a reprogramação intercalar do Programa, de acordo com o disposto no artigo 25º do Decreto-Lei nº 80/2008, de 16 de maio.

No decurso do trabalho de campo foi fornecido o calendário atualizado à data de 31 de março de 2011 do procedimento concursal relativo à avaliação intercalar do PROMAR, que previa o envio do Relatório Final à Comissão Europeia até 30 de junho, tendo, ainda, sido esclarecido que o Relatório Preliminar se encontrava em fase de elaboração.

### **3.3.3 – Acompanhamento**

A Comissão de Acompanhamento do PROMAR<sup>21</sup> é o órgão que assegura a participação dos parceiros económicos e sociais e das entidades institucionais especialmente interessadas em razão da matéria. Refira-se que integra ainda a Comissão um representante da Comissão Europeia a título consultivo, nos termos do n.º 2 do artigo 64º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho.

As condições de funcionamento e de desempenho das atribuições da Comissão de Acompanhamento estão estabelecidas num regulamento criado para o efeito.

No decurso da auditoria apurou-se terem sido realizadas sete reuniões da Comissão de Acompanhamento, tendo a última ocorrido no dia 10 de dezembro de 2010, onde foram, entre outras, abordadas questões relacionadas com os novos regimes de apoio e com as alterações a regimes já existentes e a situação da avaliação intercalar.

### **3.3.4 – Autoridade de Certificação**

A Autoridade de Certificação do PROMAR (AC) é o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas<sup>22</sup>, estando as suas competências elencadas no artigo 16º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho.

A sua atuação, no âmbito da certificação das declarações de despesa apresentadas pela AG, encontra-se suportada por um Manual de Procedimentos, cuja versão facultada data de junho de 2010. Este manual contém os procedimentos que decorrem das metodologias a serem utilizadas com vista à validação das despesas, previamente à elaboração dos Pedidos de Pagamento Intermédio e Final a remeter à Comissão Europeia.

A AC efetua uma série de procedimentos com vista à emissão dos Certificados e Declarações de Despesa e Pedidos de Pagamento Intermédio e Final, que devem ocorrer no prazo de um mês a contar da data da sua entrada no IFAP.

---

<sup>21</sup>Cujas competências estão definidas no artigo 14º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.

<sup>22</sup>As funções de certificação, no caso do FEP, e atribuições do IFAP, decorrem do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de março.



Até 31 de dezembro de 2010, apurou-se terem sido enviados dois pedidos de pagamento intermédios à Comissão Europeia:

- O primeiro foi remetido em 27 de outubro de 2010, sobre contas provisoriamente encerradas em 13 de outubro de 2010, no valor total € 46.593.162,17<sup>23</sup>, solicitando-se o pagamento da parte relativa ao FEP no valor de € 31.740.834,56<sup>24</sup>. Com base neste pedido foi transferido para Portugal, em 12 de novembro de 2010, o montante de € 29.879.058,42<sup>25</sup>, valor inferior ao solicitado e que resultou da aplicação das taxas de referência aprovadas pela Decisão C (2009) 1915, de 13 de março<sup>26</sup>;
- O segundo foi remetido em 23 de dezembro de 2010, sobre contas provisoriamente encerradas em 22 de dezembro de 2010, no valor acumulado de € 66.952.951,16<sup>27</sup>, com uma participação do FEP de € 41.621.776,36<sup>28</sup>, tendo sido solicitado o pagamento de € 11.742.717,91<sup>29</sup>. Relativamente a este pedido intermédio, a Comissão Europeia interrompeu a contagem do prazo de pagamento, considerando não estar assegurado o funcionamento do sistema de gestão e de controlo por parte da Autoridade de Auditoria (cf. ponto seguinte).

O Gestor do PROMAR, na sua resposta, vem acrescentar o seguinte:

*“A Inspeção-Geral das Finanças (IGF) no âmbito da auditoria que realizou ao Sistema de Gestão e Controlo (SGC) do PROMAR, considerou que o SGC respeita os requisitos previstos no Reg. (CE) n.º 1198/2006 e que o seu funcionamento garante razoavelmente a correcta apresentação das declarações da despesa à Comissão Europeia (CE), funciona de forma eficaz, dando garantias razoáveis da correcta apresentação das declarações de despesa à Comissão. As conclusões da auditoria da IGF permitiram à CE desbloquear o reembolso das despesas declaradas no 2.º pedido de pagamento apresentado à CE em 23 de Dezembro de 2010, conforme comunicação da Comissão Europeia de 31-5-2011, relativa à respectiva ordem de transferência”.*

### 3.3.5 – Autoridade de Auditoria

A Autoridade de Auditoria (AA) do PROMAR é a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), tal como definido na alínea c) do n.º 1 do artigo 58º e no artigo 61º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho, estando as respetivas competências fixadas no Decreto-Lei n.º 80/2008, de 28 de maio.

<sup>23</sup> Montante total de despesa elegível paga incluída no objetivo de convergência (€ 43.052.304,80) e no objetivo não ligado à convergência (€ 3.540.857,37).

<sup>24</sup> Sendo do objetivo de convergência € 29.422.902,31 e do objetivo não ligado à convergência € 2.317.932,25.

<sup>25</sup> Montante de € 27.813.411,03 a título do objetivo de convergência e € 2.065.647,39 do objetivo não ligado à convergência.

<sup>26</sup> Para o Eixo 2 foi aprovada para as regiões do objetivo de convergência a taxa de 73,65%, e para as regiões do objetivo não ligado à convergência a taxa de 58,39%.

<sup>27</sup> Montante total de despesa elegível paga incluída no objetivo de convergência (€ 60.166.229,16) e no objetivo não ligado à convergência (€ 6.786.722,00).

<sup>28</sup> Participação do FEP para o objetivo de convergência no valor de € 38.328.196,99 e para o objetivo não ligado à convergência de € 3.293.579,37.

<sup>29</sup> Este valor resulta da diferença entre o valor acumulado do FEP, de € 41.621.776,36, e o valor transferido pela Comissão no âmbito do 1º pedido de pagamento intermédio, de € 29.879.058,42.

De entre as suas responsabilidades, cabe à AA apresentar à Comissão Europeia, até 31 de dezembro de cada ano, no período de 2008 a 2015, um relatório anual de controlo com indicação dos resultados das auditorias levadas a cabo durante o anterior período de 12 meses que termina em 30 de junho de cada ano.

A descrição do sistema de gestão e de controlo do PROMAR foi aprovada apenas em 21 de junho de 2010, tendo sido criado um Manual de Procedimentos do PROMAR, que sistematiza os procedimentos, mecanismos processuais e regras comunitárias e nacionais a aplicar ao Programa. Todos os anos cabe à Estrutura de Apoio Técnico submetê-lo a revisão por forma a acolher alterações ou ajustamentos que se justifiquem.

De acordo com informação obtida junto do IFAP, a Comissão Europeia, em 25 de fevereiro de 2011, informou este Instituto de que a Autoridade de Auditoria lhe tinha transmitido, em 17 de dezembro de 2010, o relatório anual de controlo do PROMAR em conformidade com o Regulamento Comunitário.

No entanto, não estando então assegurado o funcionamento do sistema de gestão e de controlo, por parte da AA, e havendo, ainda, atrasos na implementação da estratégia de auditoria aprovada, nomeadamente na verificação dos sistemas, planeada para 2010 mas não realizada, a Comissão decidiu interromper a contagem do prazo fixado para a liquidação do segundo pedido de pagamento intermédio, conforme previsto no artigo 88º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho.

Questionada a AA sobre o ponto de situação dos trabalhos da sua competência no âmbito do PROMAR limitou-se a responder, por ofício de 29 de abril de 2011, que tinha sido cumprido o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 61º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho, no que respeita à estratégia de auditoria, bem como tinham sido apresentados os relatórios anuais previstos nas alíneas i) e ii) do referido artigo 61º. Em matéria de auditorias, a AA procedeu ao levantamento dos sistemas de gestão e controlo, tendo emitido parecer de conformidade, estando em curso os testes de funcionamento daqueles sistemas, assim como as auditorias sobre operações, procedimento previsto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 61º do referido Regulamento (CE).

No desenvolvimento do trabalho de campo constatou-se que a IGF tinha em curso a realização de uma auditoria aos sistemas de gestão e controlo do PROMAR, envolvendo a atuação da Autoridade de Gestão em matéria de controlos realizados, desde o início da execução do Programa até 30 de junho de 2011.

Por outro lado, as funções de auditoria sobre operações, no âmbito do sistema de gestão e controlo do PROMAR, asseguradas pela Estrutura Segregada de Auditoria (ESA) do IFAP, definidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 61º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho, estavam a ser exercidas mediante uma ação que se iniciou em 14 de janeiro e terminaria em 30 de junho de 2011, em consonância com o Plano de Controlo de 2010.

### **3.3.6 – Organismos intermédios**

A execução do Programa é assegurada pelos organismos intermédios<sup>30</sup>, que atuam sob responsabilidade e supervisão da Autoridade de Gestão, sendo estes, no continente, as Direções

---

<sup>30</sup>De acordo com o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.



Regionais de Agricultura e Pescas, o Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas (IFAP), a Direção-Geral de Pescas e Aquicultura (DGPA) e os Grupos de Ação Costeira (GAC)<sup>31</sup>.

Os procedimentos relativos ao exercício das funções dos OI foram objeto de contratos celebrados entre estes e a AG<sup>32</sup>. Paralelamente foram estabelecidas pela AG e pelo IFAP várias Normas de Procedimentos, aplicáveis aos organismos envolvidos.

Pelo peso que lhes cabe, realçam-se as Direções Regionais a quem compete, na essência, a receção, apreciação, análise das condições de acesso e avaliação técnica e económica e financeira das candidaturas, verificação das despesas elegíveis, análise dos pedidos de pagamento dos apoios e ainda o acompanhamento e verificação da execução financeira e material dos projetos.

Desde 21 de maio de 2010 compete também às DRAP a outorga dos contratos de financiamento relativos à concessão dos apoios financeiros do PROMAR, competência que lhes foi delegada pela Presidente do Conselho Diretivo do IFAP<sup>33</sup>.

No que se refere ao IFAP, destacam-se as funções respeitantes à celebração dos contratos, até à data da delegação de competências acima referida, ao pagamento dos apoios públicos após autorização da despesa por parte do Gestor e, ainda, à recuperação de montantes indevidamente pagos, dando sequência aos processos necessários para o efeito.

No que se refere à DGPA, sublinham-se as tarefas de apoio técnico e logístico à integração do sistema de informação do PROMAR no sistema integrado de informação das pescas (SI2P) em articulação com a EAT, e ainda a avaliação estratégica consubstanciada na apreciação do contributo para a competitividade e desenvolvimento sustentável do sector das pescas dos projetos de investimento localizados no continente.

### 3.4 – Sistemas de Informação

A AG do PROMAR assegura o registo de informação relativa ao PROMAR no SI2P, do qual se efetua a extração dos dados necessários à troca de informação com as outras autoridades intervenientes no sistema de gestão, os organismos intermédios e a Comissão Europeia.

A articulação entre a AG e o IFAP é efetuada através do envio e receção de dados entre os sistemas de informação SI2P e *I-digital*, respetivamente, através de *web-service* (WS).

No SI2P são registadas informações relativas às candidaturas apresentadas, aos pareceres emitidos e ainda aos indicadores de execução material dos projetos.

O IFAP gere os aplicativos informáticos de gestão dos processos: Identificação dos beneficiários, contratação, receção e análise dos pedidos de pagamento. Estes últimos, recebidos *on-line*, são analisados e validados pelas Direções Regionais. O aplicativo para o pagamento das operações está disponível através do ISINGA (aplicação informática de gestão e controlo das ajudas pagas pelo IFAP).

<sup>31</sup>Relacionados com o Eixo 4 do PROMAR.

<sup>32</sup>Ao abrigo do disposto no artigo 9º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio.

<sup>33</sup>Através do Despacho n.º 10482/2010, de 17 de junho.

Apesar de a aplicação do WS de retorno de dados do IFAP para o SI2P já se encontrar disponível, a mesma não estava em pleno funcionamento, encontrando-se a Estrutura de Apoio Técnico em fase de testes com vista a implementar os procedimentos de integração dos dados dos pagamentos no SI2P, de modo a que o SI2P retrate integralmente a informação relativa aos projetos financiados pelo PROMAR.

Verificou-se que o SI2P não dispunha de dados sobre a execução financeira do PROMAR, dele constando apenas elementos relativos à programação, aprovação e homologação para o período de programação (2007-2013). Salienta-se ainda que os valores de programação constantes dos “mapas de apuramento”, com referência à reprogramação de julho/2009, não correspondiam aos valores que resultam da última Decisão da Comissão, de 13 de março de 2009.

A resposta do Gestor do PROMAR, no âmbito do contraditório, vem confirmar o observado na auditoria sobre a falta de adaptação do *I-digital* às necessidades do PROMAR.

O Gestor informa ainda que está a aguardar que o IFAP proceda à alteração do formato de dados, conforme solicitado em junho de 2011 e reiterado em novembro, com vista a ultimar o processo de integração dos mesmos, tendo anexado cópia dos ofícios.

### 3.5 – Gestão de Devedores

De acordo com os princípios gerais dos sistemas de gestão e de controlo, ao Estado Membro cabe a criação de procedimentos de informação e acompanhamento relativamente a irregularidades e à recuperação dos montantes indevidamente pagos<sup>34</sup>.

O exercício dessas funções está atribuído à Autoridade de Gestão, ao IFAP e à Autoridade de Auditoria.

Os procedimentos a adotar, em termos gerais, no âmbito dos processos relacionados com a gestão de dívidas e a recuperação de valores recebidos indevidamente respeitantes ao FEP e ainda com a cobrança ou aplicação de sanções / penalizações pecuniárias, quando e se previstas, e/ou aplicação de penalizações de outra natureza, constam de uma Norma de Procedimentos Externa, do Conselho Diretivo do IFAP, em vigor desde 13 de maio de 2010.

A abertura e atualização dos registos informáticos na base de dados de gestão de devedores e potenciais devedores e de processos de recuperação é da responsabilidade do IFAP, cabendo à Autoridade de Gestão remeter a este Instituto as informações necessárias no âmbito da matéria em causa.

Nos termos do artigo 21º do Decreto-Lei n.º 80/2008, de 16 de maio, compete à Autoridade de Auditoria (IGF)<sup>35</sup> coordenar o tratamento da informação relativa à comunicação de irregularidades no âmbito do PROMAR.

Da análise efetuada apurou-se não existirem à data da auditoria processos de recuperação de verbas no âmbito da Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura”.

---

<sup>34</sup>Conforme previsto no artigo 57.º do Regulamento (CE) N.º 1198/2006 do Conselho, de 27 de julho.

<sup>35</sup>Conforme disposto nos artigos 54.º a 63.º do Regulamento (CE) n.º 468/2007, da Comissão, de 26 de março.



### 3.6 – Candidaturas do PROMAR

De acordo com os dados recolhidos, até 31 de dezembro de 2010, tinham sido aprovadas 1344 candidaturas, entre 1970 entradas.

Em 31 de março de 2011, o Programa tinha no seu conjunto 1411 projetos aprovados, de um total de 2105 candidaturas apresentadas.

#### 3.6.1 – Investimentos produtivos na aquicultura

No âmbito desta Medida, até 31 de dezembro de 2010, estavam aprovadas 37 candidaturas, de entre 68 entradas, sendo 23 respeitantes ao ano de 2010. Com execução apurou-se apenas um projeto em 2009 e 14 em 2010.

Os projetos no âmbito desta Medida envolvem promotores privados<sup>36</sup>, revestindo os apoios públicos apenas a forma de subsídio a fundo perdido, desde a alteração introduzida pela Portaria n.º 1175/2010, de 16 de novembro, no artigo 10º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho, suprimindo-se a componente reembolsável do apoio.

Da consulta efetuada aos processos entrados até 31 de dezembro de 2010, e que não estavam aprovados, apuraram-se 15 desistências por parte dos promotores, das quais 2 já após a tomada de decisão, e 6 indeferimentos por parte do Gestor. Em relação às restantes 10 candidaturas, ainda não havia decisão. Realça-se que das 15 desistências verificadas, 14 respeitavam à região do Algarve.

A análise efetuada às situações ocorridas permitiu identificar algumas das dificuldades sentidas por parte dos promotores, relacionadas com obstáculos na obtenção de licenças necessárias para a apresentação de candidaturas atribuídas por diversos organismos.

Terá igualmente concorrido para esta situação o contexto da crise financeira global que se traduz na maior dificuldade no acesso ao crédito bancário, afetando o investimento dos promotores e a capacidade de apresentarem despesa realizada e paga, que só posteriormente é reembolsada.

O limite dos adiantamentos foi elevado de 30% para 50% do valor dos apoios, com a apresentação de despesa paga correspondente a 5% do investimento elegível, de acordo com a alteração introduzida pelo n.º 1 do artigo 15.º da Portaria n.º 106/2010, de 19 de Fevereiro<sup>37</sup>. No entanto, dos 15 projetos executados no âmbito desta Medida, até 31 de dezembro de 2010, apenas um usufruiu de adiantamento de 50% do valor dos apoios.

A alteração do regime de apoio aos investimentos produtivos na aquicultura, anteriormente identificada, e que passou a assumir, exclusivamente, a forma de subsídio a fundo perdido, pretendeu dar resposta a algumas das preocupações sentidas pelos promotores, nomeadamente quanto à exigência de prestação de garantias bancárias na componente reembolsável de apoio.

<sup>36</sup>Enquadrados no artigo 2º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho, com taxas de apoio público fixadas no artigo 9º da mesma Portaria.

<sup>37</sup>Que altera o n.º 1 do artigo n.º 15 da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de Junho.



Dos projetos apresentados até 31 de dezembro de 2010, dois<sup>38</sup> foram aprovados com subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis, tendo, entretanto, sido já aprovadas as respetivas modificações contratuais no quadro da alteração referida, conforme previsto no artigo 2º da Portaria n.º 1175/2010, de 16 de novembro.

No que se refere à informação sobre indicadores físicos<sup>39</sup>, verificou-se que foi definida uma meta de 3200 toneladas de produção aquícola, em 2010, tendo sido apenas realizado 52 toneladas, particularmente relativa à espécie de Moluscos.

Solicitada informação sobre o grau de realização física dos projetos executados até 31 de dezembro de 2010 (15 projetos), no âmbito da Medida em apreço, verificou-se que à data de 19 de abril de 2011 a maioria dos projetos (11) não apresentava registo de qualquer realização física.

Nas exceções encontravam-se 4 projetos com uma realização de 100%, sendo dois respeitantes a modernização de estabelecimentos aquícolas sem aumento de capacidade de produção, e os restantes com aumento da capacidade de produção.

### **3.7 – Execução financeira**

#### **3.7.1 – Aprovação do Programa**

Até à data ocorreram duas Decisões da Comissão Europeia, uma, inicial, com a aprovação do Programa, Decisão de 11 de dezembro C (2007) 6442, e outra que altera a anterior, Decisão de 13 de março C (2009) 1915.

A alteração que decorreu de proposta de revisão do PROMAR, apresentada por Portugal à Comissão em 8 de janeiro de 2009, veio na sequência da aprovação do Regulamento (CE) n.º 744/2008 do Conselho, de 24 de julho, que institui uma ação específica temporária, destinada a promover a reestruturação das frotas de pesca da Comunidade Europeia afetadas pela crise económica.

Houve alterações nas taxas de financiamento, daí resultando que, no caso do Eixo 2, o montante máximo de participação do FEP foi fixado em € 68.623.725 e a taxa máxima de co-financiamento em 73,65% para as regiões abrangidas pelo objetivo de convergência<sup>40</sup>.

No que se refere às regiões abrangidas pelo objetivo não ligado à convergência foi fixado, para o mesmo Eixo, o montante de € 5.563.342 e a taxa máxima de co-financiamento em 58,39%.

O Plano de financiamento do PROMAR relativo à repartição da despesa pública programada do FEP e do Orçamento do Estado (OE) das regiões abrangidas pelo objetivo de convergência e não ligado à convergência é o que a seguir se apresenta:

---

<sup>38</sup>Projeto n.º 31-02-01-FEP-19 e n.º 31-02-01-FEP-36.

<sup>39</sup>Os dados apresentam-se sob a forma de tabela nos termos do ponto 3.1 do Anexo XIV do Regulamento (CE) n.º 498/2007, de 26 de Março.

<sup>40</sup>De acordo com o Despacho n.º 2087/2009, de 15 de janeiro, as regiões abrangidas pelo objetivo de convergência são Açores, Norte, Centro, Alentejo, Algarve, e as regiões abrangidas pelo objetivo não ligado à convergência são Madeira e Lisboa.



**Quadro 2 – Despesa pública programada do PROMAR (período 2007-2013)**

(em euros)

Eixos Prioritários	Despesa pública		Repartição da despesa pública da programação revista			
	Programação inicial	Programação revista	FEP	%	OE	%
-	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2) *100	(5)	(6)=(5)/(2)*100
<b>Eixo 1</b>	66 966 211	74 720 158	62 865 134	84,1	11 855 024	15,9
<b>Eixo 2</b>	105 073 320	102 704 856	74 187 067	72,2	28 517 789	27,8
<b>Eixo 3</b>	118 585 384	113 056 397	83 407 876	73,8	29 648 521	26,2
<b>Eixo 4</b>	23 935 917	23 935 917	17 403 406	72,7	6 532 511	27,3
<b>Assistência Técnica</b>	10 452 322	11 372 951	8 621 766	75,8	2 751 185	24,2
<b>Total PROMAR</b>	<b>325 013 154</b>	<b>325 790 279</b>	<b>246 485 249</b>	<b>75,7</b>	<b>79 305 030</b>	<b>24,3</b>

Fonte: Elaborado a partir da informação constante das Decisões da Comissão de 11 de dezembro de 2007 e de 13 de março de 2009.

Daqui se retira que relativamente aos Eixos 2 e 3, houve uma diminuição da despesa pública prevista face à programação inicial, tendo ocorrido um incremento do Eixo 1 e da Assistência Técnica, enquanto os montantes programados para o Eixo 4 se mantiveram.

Verifica-se, ainda, relativamente ao Eixo 2, que a taxa média de financiamento da despesa pública se eleva a 72,2% para o FEP e a 27,8% para o OE.

No âmbito do contraditório, o Gestor do PROMAR embora não contrarie os valores da execução relatados, refere a evolução positiva registada no final do corrente ano de 2011, mencionando que tem contactado os promotores de forma regular, no sentido de os incentivar à execução dos investimentos aprovados.

Mais alude a: “...uma conjuntura de mercado desfavorável, sobretudo pela dificuldade de obtenção de crédito junto das instituições bancárias, por escassez de liquidez do sistema, (que) está, aparentemente, a limitar a capacidade de execução das intervenções aprovadas”.

### 3.7.2 – Transferências entre a Comissão Europeia e o Estado Membro

Os valores das transferências efetuadas pela Comissão Europeia (CE) para o Estado Membro (EM), no âmbito do Fundo Europeu das Pescas (FEP), à data da auditoria, são os seguintes:

**Quadro 3 – Montantes recebidos no âmbito do FEP**

(em euros)

Montantes transferidos da CE	Fundo Europeu das Pescas	
	Data do recebimento	Montante recebido
Adiantamento	19/12/2007	17 253 967,00
Adiantamento	24/11/2008	17 253 967,00
1º Pagamento Intermédio	12/11/2010	29 879 058,42
<b>Total</b>		<b>64 386 992,42</b>

Fonte: Elaborado a partir da informação obtida junto do IFAP.



Os montantes relativos ao Fundo FEP foram transferidos para a conta aberta pelo IFAP no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) designada IFAP – Pescas, que remonta ao ano de 2007.

Na sequência de uma auditoria realizada ao “Modelo de Governação e Controlo do PRODER, do PROMAR e do FEAGA”<sup>41</sup>, em 2009, este Tribunal recomendou ao IFAP que fosse criada uma conta própria e autónoma no IGCP para cada Fundo, nomeadamente nos casos do FEP e do FEAGA, para que se pudesse identificar de uma forma clara e precisa os movimentos ocorridos.

Em sede de acompanhamento do grau de acolhimento das recomendações formuladas foi referido por aquele Instituto que tinham sido criadas novas contas bancárias, bem como redenominadas outras, através das quais se passaria a separar os movimentos relativos a cada Fundo.

A redenominação ocorreu efetivamente em relação à conta IFAP – Pescas que passou a denominar-se IFAP – FEP, a partir de 2010.

Da análise efetuada aos seus movimentos resultou, no entanto, a constatação de que a mesma não é exclusiva do FEP, abrangendo igualmente fundos oriundos do Fundo Europeu Agrícola de Garantia - FEAGA.

No âmbito da amostra, verificou-se que dos 15 projetos executados até 31 de dezembro de 2010 todos os pagamentos foram efetuados através de outra conta bancária sediada no IGCP, designada IFAP / Subsídios, à exceção do pagamento a um beneficiário que foi efetuado através da conta bancária do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (**cf. subponto 18 do ponto 3.8**).

O IFAP justificou esta ocorrência argumentando que, não estando a conta FEP provisionada para o efeito no final do ano de 2010 e para evitar que o pagamento fosse realizado para além do período complementar, se optou por efetuar o pagamento pelo *homebanking*, através da conta FEADER, sendo posteriormente feita a regularização entre contas.

Não existe, assim, um critério claramente definido no que se refere à movimentação da conta bancária do FEP, ao contrário do que havia sido transmitido pelo IFAP.

No âmbito do contraditório, e sobre esta matéria, o IFAP confirma que a conta FEP não é exclusiva do PROMAR, ao referir que a mesma abrange, para além dos movimentos respeitantes ao fundo, os oriundos do FEAGA – Gestão Centralizada de Mercado das Pescas, bem como os movimentos decorrentes de Operações Específicas do Tesouro, referente ao FEAGA, e ainda a aplicação de verbas em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.

Em matéria de pagamento a beneficiários, o IFAP refere o seguinte:

*“...o sistema de emissão de pagamentos de ajudas / subsídios do IFAP, acreditado pela IGF e CE, está suportado no Sistema de Grandes Pagamentos do IGCP, internamente designado, no IGCP, por Balcão 18, no qual, por limitação da própria aplicação informática daquele Organismo, todos os pagamentos da mesma entidade ordenante têm de ser realizados por débito de uma única conta”.*

Mais acrescenta que *“...no que concerne aos pagamentos a efectuar no âmbito do PROMAR, o IFAP tem provisionado a conta do Balcão 18, através da transferência dos montantes a pagar, por débito da conta do FEP”.*

---

<sup>41</sup>Relatório de auditoria n.º 47/2009-2.ª Secção do Tribunal de Contas.



No que se refere às alegações apresentadas pelo IFAP, é de salientar que não constava do relato qualquer recomendação no sentido de “efetuar os pagamentos aos beneficiários, diretamente da conta de cada Fundo”.

Foi recomendada a necessidade de o IFAP melhorar os processos internos de gestão da conta bancária do FEP, de modo a que a mesma passe a espelhar de maneira clara e integral os dinheiros públicos relacionados com o Fundo, referindo o IFAP na sua resposta que:

“irá desencadear as ações necessárias, para que a conta FEP passe a conter somente movimentos respeitantes àquele Fundo, quer de receita quer de despesa”.

### 3.7.3 – Grau de execução financeira

A execução financeira do PROMAR por Eixo Prioritário, das regiões abrangidas pelo objetivo de convergência e pelo objetivo não ligado à convergência, em comparação com a programação revista em 2009, com destaque para o Eixo 2, é a que se apresenta seguidamente.

**Quadro 4 – Programação e execução até 31 de dezembro de 2010 do PROMAR**

(em euros)

Eixos Prioritários do PROMAR	Despesa pública		
	Despesa programada para o período 2007-2013	Despesa paga acumulada até 31/12/2010	Taxa de execução
	(1)	(2)	(3)=(2) / (1) *100
Eixo 1- Adaptação do Esforço de Pesca	74 720 158	28 299 227	37,9
Eixo 2- Investimentos na Aquicultura, Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e da Aquicultura	102 704 856	14 122 734	13,8
Medida 1 - Investimentos Produtivos na Aquicultura	30 756 865	1 161 622	3,8
Medida 2 - Transformação e Comercialização de produtos de Pesca e Aquicultura	58 314 057	12 961 112	22,2
Medida 3 - Saúde Pública/animal e aqui-ambientais	11 062 505	0	0
Medida 4 - Garantia Mútua e Outros Investimentos Financeiros	2 571 429	0	0
Eixo 3 - Medidas de Interesse Geral	113 056 397	5 544 343	4,9
Eixo 4 - Desenvolvimento Sustentável das Zonas de Pesca	23 935 917	130 221	0,5
Assistência Técnica	11 372 951	1 874 353	16,5
<b>TOTAL</b>	<b>325 790 279</b>	<b>49 970 878</b>	<b>15,3</b>

Fonte: Elaborado a partir da informação obtida junto do Gestor.

Relativamente à Medida “Garantia mútua e outros investimentos financeiros” que figura no quadro anterior, com valores programados e execução nula, é de referir que a mesma não consta dos regimes de apoio previstos para o Eixo 2 no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/2008, de 16 de maio. Igualmente esta Medida não se encontra publicitada no sítio da DGPA, no campo relativo ao PROMAR.

Mas os Despachos n.ºs 2087/2009, de 15 de janeiro, 2437/2010, de 5 de fevereiro e mais recentemente o Despacho n.º 5500/2011, de 30 de março, que fixam as dotações financeiras do PROMAR, contemplam essa Medida.

No âmbito do contraditório, o Gestor do PROMAR refere que, aquando da realização do Programa, foi decidido afetar uma dotação própria do PROMAR para os instrumentos de engenharia financeira no quadro do FEP.

Mais acrescenta que “...foram inseridas numa medida não explicitada no Eixo 2 do programa, verbas para a criação de Fundo de Garantia para o sector das Pescas. (...). Esta estruturação do Programa acabou por não ter desenvolvimentos porque os serviços da Comissão entenderam que os instrumentos de engenharia financeira não deveriam ser objecto de dotação em medida própria, mas sim ser distribuída pelas diversas Medidas do PROMAR, como um formato complementar de ajuda. Dado que esta orientação não nos pareceu e nem nos parece exequível, a Medida "Garantia Mútua e Outros Instrumentos financeiros" acabou por nunca ser regulamentada, nem aparecer expressamente no texto do Programa”.

O Gestor refere ainda que estão previstas alterações da estrutura definida no art.º 3.º do Decreto - Lei n.º 81/2008, daí decorrendo a uniformização com a informação constante dos mapas de reprogramação financeira /planos de financiamento relativa às Medidas do Eixo 2.

Em termos de execução salienta-se que o PROMAR não teve qualquer execução financeira nos anos de 2007 e 2008, sendo 2009 o primeiro ano em que essa execução financeira ocorreu.

Os montantes executados da Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura”, do Eixo 2, relativos a 2009 e 2010, referem-se apenas às regiões abrangidas pelo objetivo de convergência.

Conforme já referido, esta Medida apenas teve um projeto executado em 2009, cuja despesa pública paga ascendeu a € 30.466,94 (cfr. Anexo I).

Em termos de despesa pública acumulada, relativamente ao Eixo 2, a taxa de execução face ao programado situava-se, em 31 de dezembro de 2010, em 13,8%, valor próximo do da execução global apurada para o PROMAR, que era 15,3%, apresentando o Eixo 1 o valor mais elevado, com uma taxa de 37,9%.

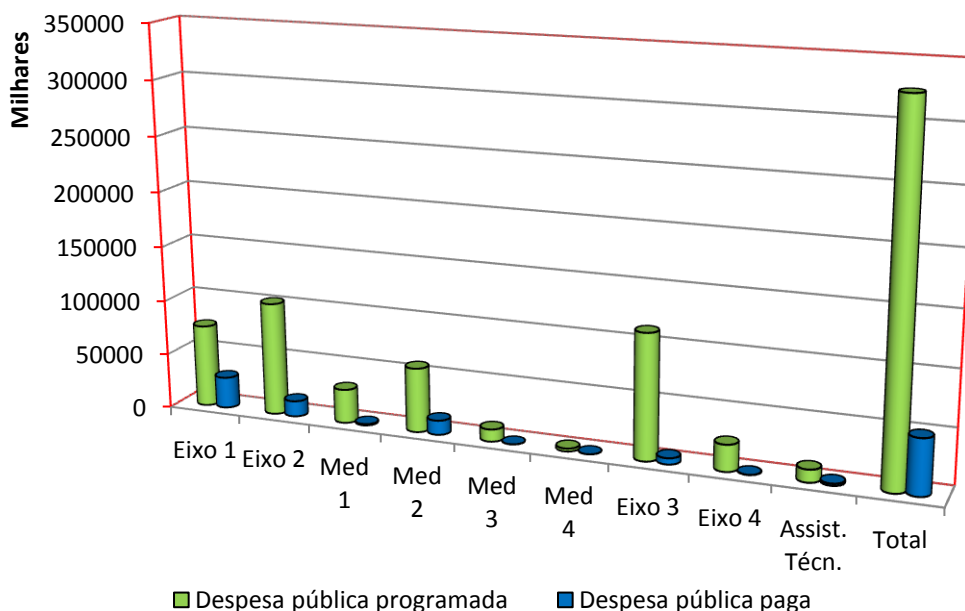
Dentro do Eixo 2, o mais elevado nível de execução foi registado pela Medida “Transformação e comercialização dos produtos de pesca e aquicultura” com uma taxa de 22,2%, sendo a taxa de execução da Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” de apenas 3,8%.

A representação gráfica da relação entre a despesa pública paga até 31 de dezembro de 2010 e a despesa programada para o período de programação está ilustrada seguidamente.



Gráfico 1 – Relação entre a despesa pública programada e paga até 31 de dezembro de 2010

(em euros)



Fonte: Elaborado a partir da informação constante do quadro anterior.

Pese embora a programação retratada se referir ao período de programação 2007-2013, a execução alcançada até 31 de dezembro de 2010 situa-se bastante aquém do previsto, afigurando-se difícil o cumprimento das metas estabelecidas para o conjunto do período de programação (2007-2013).

Os dados apurados relativos à execução global do PROMAR, em 2010, encontram-se sintetizados no Anexo II.

Daí se retira que, relativamente à Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” se registou uma despesa pública paga de € 1.131.155 (FEP e OE), no ano de 2010.

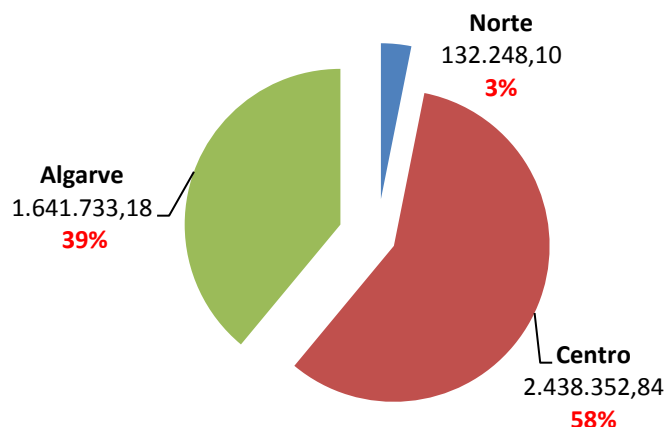
Esta Medida regista uma percentagem de despesa pública paga face à despesa comprovada de 88,1%, comparticipada em 75% e 25% pelo FEP e o OE, respetivamente.

Os projetos de maior relevância financeira, no ano de 2010, situam-se na região Centro e na região do Algarve (cfr. Anexo I).

O maior projeto é o n.º 31-02-01-FEP-35, o qual pretende melhorar a apresentação e qualidade dos moluscos bivalves que comercializa, através da aquisição de dois novos equipamentos, seguindo-se o projeto n.º 31-02-01-FEP-36, que tem em vista a instalação de uma aquicultura *offshore* para a produção de bivalves, e o projeto n.º 31-02-01-FEP-19, que se propõe modernizar o estabelecimento “Ponta de Caminhos” através da introdução de tecnologia de produção inovadora.

A relevância financeira dos projetos ao abrigo desta Medida, tendo por base o investimento total realizado por região, incluindo o esforço financeiro dos promotores, até 31 de dezembro de 2010, é aquela que se ilustra no gráfico seguinte.

Gráfico 2 – Relevância financeira da Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” por região



Fonte: Elaborado a partir da informação constante do Anexo I.

Da análise efetuada retira-se que a região Centro absorveu a maior fatia dos investimentos produtivos na aquicultura, seguindo-se a região do Algarve e, por último, a região Norte, com um peso muito reduzido.

### 3.8 – Análise dos apoios concedidos

De acordo com os critérios definidos para a seleção da amostra, foram analisados os processos documentais, complementados com consultas ao sistema de informação do IFAP (*I-digital*), tendo em vista verificar a conformidade dos procedimentos instituídos desde a fase de candidatura até ao momento do pagamento, relativamente aos 12 projetos selecionados para análise (cfr. Anexo I).

Seguidamente descrevem-se os aspetos que se consideram mais relevantes para cada projeto, por DRAP<sup>42</sup> (Norte, Centro e Algarve).

#### a) DRAP Norte

No âmbito da DRAP Norte foi analisado o projeto n.º 31-02-01-FEP-33, relativamente ao qual importa assinalar os aspetos seguintes:

1. Na decisão de concessão do apoio, por parte do Gestor, foi largamente ultrapassado o prazo estipulado no n.º 2 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho<sup>43</sup>;

<sup>42</sup> A orgânica das Direções Regionais de Agricultura e Pescas foi aprovada pelo Decreto-Regulamentar n.º 12/2007, de 27 de fevereiro.

<sup>43</sup> Estabelece que as candidaturas são decididas no prazo máximo de 50 dias a contar do último dia de cada mês para a sua apresentação, considerando-se aquele prazo suspenso sempre que sejam solicitados quaisquer esclarecimentos, informações ou documentos.



No âmbito do contraditório, o Gestor do PROMAR vem referir que o cumprimento dos prazos de decisão das candidaturas tem sido um objetivo de difícil implementação, embora esteja empenhado no sentido de cumprir os prazos legais.

2. Não se obteve evidência da notificação da decisão da concessão do apoio ao beneficiário e do envio do contrato, procedimentos que recaíam no âmbito das funções atribuídas ao IFAP, de acordo com o n.º 3 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho<sup>44</sup>. Posteriormente foi esclarecido pelo IFAP que a notificação era efetuada eletronicamente, tornando difícil a localização do respetivo registo informático;

Sobre esta situação, o IFAP, na sua resposta, refere que:

*“Evidenciar no I-Digital estas notificações configura uma tarefa bastante complexa, dado que os ofícios em causa são emitidos por "tranche de contratos" e não por operação. Não obstante o referido, as notificações da decisão de aprovação emitidas estão em arquivo digital e são disponibilizadas às Direções Regionais de Agricultura e Pescas sempre que necessário ou solicitado”.*

O IFAP anexou os respetivos comprovativos da notificação aos beneficiários, pelo que a situação relatada se encontra ultrapassada.

3. Não constava do processo documental um exemplar do contrato de financiamento, o qual foi posteriormente enviado pela DRAP, através do Gestor. Também o sistema de informação do IFAP não contemplava esta peça fundamental, na parte relativa ao arquivo documental;

No que respeita à disponibilização dos contratos de financiamento no arquivo documental do *I-digital*, veio a DRAP Norte alegar que:

*“... a informação de que dispomos é de que é o IFAP que o faz (...). Se a aplicação o permitir estamos disponíveis para o fazer”.*

Por seu turno, o IFAP, na sua resposta, refere que se encontra disponível no *I-digital* (gestão documental) uma ferramenta que permite efetuar o *upload* dos contratos assinados em formato digital.

4. No formulário da análise do primeiro pedido de pagamento efetuado pela DRAP não estava identificada de forma legível a assinatura do responsável pela validação das despesas para efeitos de pagamento do subsídio, estando apenas visível a data de 17 de novembro de 2010. Posteriormente, através do Gestor, a DRAP facultou à equipa cópia da folha da assinatura, com o carimbo do responsável que validou a despesa, tendo, ainda, informado que passou a ser instituído o procedimento de aposição de carimbo, identificando o(s) interveniente(s);
5. Verificou-se, ainda, que a validação da despesa para efeitos de pagamento, datada de 17 de novembro de 2010, foi efetuada sem que para tal existisse delegação de competências do responsável para esse efeito. Existia um despacho interno, de 31 de março de 2011, de

---

<sup>44</sup>Estabelece que o IFAP notifica o promotor no prazo de 10 dias, após o seu conhecimento da decisão final, remetendo o contrato para assinatura ou informando o local onde o mesmo pode ser assinado.

delegação de competências do Diretor Regional da DRAP<sup>45</sup>, o qual não chegou a ser objeto de publicação em Diário da República. Questionado o serviço, foi referido que a não publicação resultou de uma falha administrativa, tendo o Diretor Regional resolvido proferir novo despacho que, entretanto, já foi publicado<sup>46</sup>. É de sublinhar a importância desta matéria já que a conformidade legal é um requisito da autorização de despesa<sup>47</sup> e os atos de delegação e subdelegação estão sujeitos a publicação no DR, sob pena da sua ineficácia<sup>48</sup>;

No âmbito do contraditório, a DRAP Norte veio referir que “*Em situação de eventuais mudanças será chamada a atenção da Direcção para a necessidade de formalização daquelas delegações*”.

6. Não constava do processo cópia do ofício de comunicação ao beneficiário do valor do reembolso efetuado, apenas existindo uma minuta, pelo que não se obteve a evidência da data de saída.

## **b) DRAP Centro**

No âmbito desta Direção Regional analisaram-se os projetos n.ºs: 31-02-01-FEP-3; 31-02-01-FEP-6; 31-02-01-FEP-7; 31-02-01-FEP-8; 31-02-01-FEP-25 e 31-02-01-FEP-35.

7. Na decisão de concessão do apoio, por parte do Gestor, para todos os projetos foi ultrapassado o prazo estipulado no n.º 2 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho<sup>49</sup>;

A resposta do Gestor está referida no anterior ponto 1.

8. Igualmente e relativamente a todos os projetos não estava evidenciada a notificação da decisão da concessão do apoio ao beneficiário e do envio do contrato, procedimentos estes que recaíam no âmbito das funções atribuídas ao IFAP, de acordo com o n.º 3 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho<sup>50</sup>. Posteriormente foi esclarecido pelo IFAP que a notificação era efetuada eletronicamente, tornando difícil a localização do respetivo registo informático;

A resposta do IFAP está referida no anterior ponto 2.

9. Foram detetadas algumas insuficiências nos processos no que respeita à ausência de data nos ofícios comunicando aos beneficiários a aceitação das candidaturas, no caso dos projetos n.ºs 31-02-01-FEP-3, 31-02-01-FEP-6, 31-02-01-FEP-7 e 31-02-01-FEP-8;

---

<sup>45</sup> Nomeado para exercer o cargo de Diretor de Serviços de Agricultura e Pescas através do Despacho n.º 2928/2011, de 10 de fevereiro, cargo que já exercia anteriormente, de acordo com Despacho n.º 7454/2008, de 13 de março.

<sup>46</sup> Despacho N.º 50/DIR/DRAP-N/2011, de 8 de junho de 2011, publicado em 22 de junho.

<sup>47</sup> De acordo com o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

<sup>48</sup> De acordo com os n.ºs 2 dos artigos 37.º e 130.º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>49</sup> Estabelece que as candidaturas são decididas no prazo máximo de 50 dias a contar do último dia de cada mês para a sua apresentação, considerando-se aquele prazo suspenso sempre que sejam solicitados quaisquer esclarecimentos, informações ou documentos.

<sup>50</sup> Estabelece que o IFAP notifica o promotor no prazo de 10 dias, após o seu conhecimento da decisão final, remetendo o contrato para assinatura ou informando do local onde o mesmo pode ser assinado.



Na sua resposta, a DRAP Centro anexou os elementos probatórios de que já se dispunha sobre esta matéria, que não identificam a data de expedição dos ofícios. A data aí referida é a data de criação dos documentos. No que se respeita à referência de que o processo 31-02-01-FEP-8 não foi devolvido, importa esclarecer que todos os *dossiês* analisados no decurso da auditoria ficaram na posse do Gestor do PROMAR.

10. Não foi possível identificar a rubrica do técnico envolvido na análise do pedido de pagamento do projeto n.º 31-02-01-FEP-35 aposta no documento constante do processo documental da DRAP. Também no caso do projeto n.º 31-02-01-FEP-6, na análise do pedido de pagamento efetuada pela DRAP, não está identificada de forma legível a assinatura do responsável pela validação das despesas para efeitos de pagamento dos subsídios;

No âmbito do contraditório, a DRAP Centro veio apresentar os elementos que identificam os intervenientes nas operações mencionadas.

11. Apesar de constarem dos processos documentais de todos os projetos os ofícios de devolução dos documentos originais dos comprovativos ao beneficiário, os mesmos não evidenciavam data de saída da DRAP;

Na sua resposta a DRAP Centro anexou os documentos comprovativos.

12. Acresce que, para os projetos n.ºs 31-02-01-FEP-8 e 31-02-01-FEP-25, não existe evidência da comunicação aos beneficiários do valor dos reembolsos efetuados, com repartição entre o FEP e o OE.

Na sua resposta, a DRAP Centro em relação ao projeto 31-02-01-FEP-25 evidenciou os reembolsos com repartição das fontes de financiamento.

### c) DRAP Algarve

No âmbito da DRAP Algarve foram analisados os projetos n.ºs: 31-02-01-FEP-12; 31-02-01-FEP-15; 31-02-01-FEP-19; 31-02-01-FEP-37 (incluindo verificação física) e 31-02-01-FEP-51. Para além da visita ao projeto indicado, houve igualmente lugar a uma deslocação à DRAP Algarve.

Destacam-se as seguintes situações:

13. Na decisão de concessão do apoio, por parte do Gestor, para todos os projetos foi ultrapassado o prazo estipulado no n.º 2 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho<sup>51</sup>;

A resposta do Gestor está referida no anterior ponto 1.

14. Igualmente e relativamente a todos os projetos não estava evidenciada a notificação da decisão da concessão do apoio ao beneficiário, nem do envio do contrato, procedimentos estes que recaíam no âmbito das funções atribuídas ao IFAP, de acordo com o n.º 3 do artigo 13º da

---

<sup>51</sup> Estabelece que as candidaturas são decididas no prazo máximo de 50 dias a contar do último dia de cada mês para a sua apresentação, considerando-se aquele prazo suspenso sempre que sejam solicitados quaisquer esclarecimentos, informações ou documentos.



Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho<sup>52</sup>. Posteriormente foi esclarecido pelo IFAP que a notificação era efetuada eletronicamente, tornando difícil a localização do respetivo registo informático;

A resposta do IFAP está referida no anterior ponto 2.

15. Segundo o referido pela DRAP, esta não procedeu à comunicação da aceitação das candidaturas, após a verificação dos elementos obrigatórios, no caso dos projetos n.ºs 31-02-01-FEP-15, 31-02-01-FEP-37 e 31-02-01-FEP-51;

No âmbito do contraditório a DRAP Algarve refere que: *“Dado o elevado número de candidaturas recebido, não foi possível enviar o referido ofício.(...). Posteriormente, com a regularização e normalização dos vários processos e procedimentos inerentes ao PROMAR, esta insuficiência foi colmatada”*.

16. Não constava do processo documental um exemplar do contrato de financiamento, relativo aos projetos n.ºs 31-02-01-FEP-12 e 31-02-01-FEP-15, os quais foram posteriormente enviados pela DRAP, através do Gestor. Também o sistema de informação do IFAP não contemplava esta peça fundamental na parte relativa ao arquivo documental;

A DRAP Algarve, sobre esta matéria, veio referir que *“Antes da delegação de competências para efeitos de assinatura dos contratos pelo Sr. Director Regional de Agricultura e Pescas, houve algum atraso no envio dos duplicados por parte do IFAP à DRAP e seu arquivo nos respectivos processos. Com a alteração dos procedimentos (i.e. delegação de competências por parte do IFAP nas Direcções Regionais para assinatura) este problema já não se coloca”*.

17. O formulário da análise do primeiro pedido de pagamento, relativo ao projeto n.º 31-02-01-FEP-15, não identificava o técnico envolvido de forma legível;

Na sua resposta, a DRAP Algarve informa que esta situação já se encontra ultrapassada, atenta a alteração do modelo do pedido de pagamento.

18. O reembolso efetuado ao promotor do projeto n.º 31-02-01-FEP-19 foi realizado através de conta bancária do FEADER, conforme se relatou no **ponto 3.7.2**;

19. Ainda quanto ao projeto antes identificado, o valor do reembolso relativo ao primeiro pedido de pagamento foi superior em € 3.309,67<sup>53</sup> ao permitido no n.º 3 do artigo 14º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho, uma vez que o montante da última prestação não irá representar um mínimo de 20% do investimento total elegível. Resultou da análise ao pedido de pagamento verificado pela DRAP, em 20 de dezembro de 2010, a constatação de que foi utilizada corretamente a regra de cálculo constante da Portaria aplicável. No entanto, foi erradamente considerado o valor do investimento inicial aprovado, de € 557.255,00<sup>54</sup>, em vez do que resultou da alteração ao investimento inicial, para o montante de € 541.689,00, em 3 de dezembro de 2010, data anterior à análise do pedido pela DRAP;

---

<sup>52</sup> Estabelece que o IFAP notifica o promotor no prazo de 10 dias, após o seu conhecimento da decisão final, remetendo o contrato para assinatura ou informando do local onde o mesmo pode ser assinado.

<sup>53</sup> O valor da despesa pública relativa ao último montante aprovado é de € 297.926,99 (€ 541.685,40 x 55%). Sobre este montante obtém-se o valor a pagar de € 238.341,60 que corresponde a 80% da despesa pública. Foi paga a verba de € 241.651,27, superior em € 3.309,67, relativamente ao valor correto, de € 238.341,60.

<sup>54</sup> N.º de contrato: 31001213/0.



A DRAP Algarve esclarece que “Foi efectuada a análise do PP no iDigital sem que tivesse recebido a nova transmissão de dados decorrente da reprogramação aprovada em 03-12-2010”.

Por seu turno, na sua resposta, o IFAP informa que: “Embora a decisão da alteração do investimento inicial seja de 3/12/2010, a transmissão de dados referente a esta alteração foi efectuada, pela AG do PROMAR, em 3/1/2011”, data posterior à análise do pedido de pagamento e acrescenta que:

“(…) a reanálise deste pedido de pagamento já foi efectuada, a qual originará uma recuperação de verbas a compensar no último pedido de pagamento”.

20. O reembolso efetuado ao promotor do projeto n.º 31-02-01-FEP-51, em 6 de dezembro de 2010, no valor de € 6.080,00<sup>55</sup>, não foi realizado para a conta bancária indicada no contrato de financiamento, contrariamente ao estipulado na sua Cláusula 7<sup>a</sup><sup>56</sup>. O pagamento teve por base a informação bancária (IB) constante da Base Única de Terceiros do IFAP, a qual não estava atualizada. À data da auditoria encontrava-se ainda por validar a informação constante relativa à última versão da IB, gerada pela DRAP em 21 de maio de 2010, e na qual foi afecto ao projeto o NIB constante do contrato. A propósito desta constatação, o IFAP esclareceu ter efetuado um levantamento de todos os IB que possam estar na mesma situação, com vista à sua retificação;

No âmbito do contraditório, o IFAP veio informar que “...o NIB (alterado) correto já se encontra associado aos pagamentos a efetuar no âmbito desta operação”.

21. A validação das despesas para efeitos de pagamento dos subsídios, ocorrida entre 16 de abril e 20 de dezembro de 2010, foi efetuada por dois responsáveis<sup>57</sup> que não tinham, à data dos atos de validação, delegação de competências para esse efeito. Tal competência só foi delegada<sup>58</sup> e subdelegada<sup>59</sup> já em 2011. Tal como referido anteriormente, sublinha-se a importância desta matéria já que a conformidade legal é um requisito da autorização de despesa<sup>60</sup> e os atos de delegação e subdelegação estão sujeitos a publicação no DR, sob pena da sua ineficácia<sup>61</sup>;
22. Não foi produzida evidência da devolução dos documentos originais ao beneficiário do projeto n.º 31-02-01-FEP-15, após análise do primeiro pedido de pagamento;

No âmbito do contraditório, a DRAP Algarve anexou o comprovativo da referida devolução.

23. Por outro lado e apesar de constar no ofício de devolução dos documentos a menção de que tinham sido devidamente validados e carimbados, nos casos dos projetos n.ºs 31-02-01-FEP-12, 31-02-01-FEP-19, e 31-02-01-FEP-37, verificou-se que as cópias dos documentos de despesa constantes dos processos não estavam carimbadas. Relativamente ao projeto n.º 31-

<sup>55</sup>Por via da autorização de pagamento do IFAP sob o n.º 328/2010, de 6 de dezembro de 2010.

<sup>56</sup>Tal como definido na alínea c) do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 81/2008, de 16 de maio.

<sup>57</sup>O responsável pela validação das despesas para efeitos de pagamento dos subsídios, no caso dos projetos n.º 31-02-01-FEP-12, 31-02-01-FEP-15, 31-02-01-FEP-37 e 31-02-01-FEP-51 foi o Chefe da Divisão de Gestão de Incentivos. No caso do projeto 19 foi validada a despesa pelo Diretor de Serviços de Inovação e Competitividade.

<sup>58</sup>Através do Despacho n.º 6389/2011, publicado em 14 de abril.

<sup>59</sup>Através do Despacho n.º 6844/2011, publicado em 3 de maio.

<sup>60</sup>De acordo com o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

<sup>61</sup>De acordo com os n.ºs 2 dos artigos 37.º e 130.º do Código do Procedimento Administrativo.

02-01-FEP-37, pelo facto do mesmo ter sido objeto de verificação física, observou-se que os originais dos documentos de despesa foram carimbados. Comprovou-se também, *in loco*, a existência da embarcação e do respetivo equipamento cuja aquisição esteve na base da despesa apresentada, correspondendo às características declaradas e constantes do processo;

A DRAP Algarve refere, nas suas alegações, que os duplicados já se encontram devidamente carimbados, e que constam dos respetivos *dossiês* de projeto.

24. Não se encontrava evidenciada, para todos os projetos, a comunicação dos reembolsos efetuados aos beneficiários, com indicação das fontes de financiamento (FEP e OE).

Nesta matéria a DRAP Algarve vem referir, em contraditório, que *“Após a auditoria, implementou-se o uso do modelo constante no Manual de Procedimentos do PROMAR que contempla a informação solicitada”*.

### **3.9 – Plano de gestão de riscos de corrupção**

Em cumprimento da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 140, de 22 de julho, a Autoridade de Gestão do PROMAR aprovou, em fevereiro de 2010, o “Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas”, onde foram identificados os riscos de corrupção e infrações conexas por áreas e atividades, as medidas para prevenir a sua ocorrência e os vários responsáveis envolvidos.

No decurso da auditoria verificou-se que a Autoridade de Gestão procedeu ao seu acompanhamento, tendo elaborado o Relatório de monitorização do Plano, em maio de 2011.

## **4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

## **5 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 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.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Autoridade de Gestão do PROMAR.



## Tribunal de Contas

---

### 6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1. O presente relatório deve ser remetido:

- À Ministra da Agricultura, do Mar, Ambiente e Ordenamento do Território;
- Ao Gestor do Programa Operacional PESCA – PROMAR;
- À Presidente do Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas;
- Ao Diretor Regional de Agricultura e Pescas do Norte;
- Ao Diretor Regional de Agricultura e Pescas do Centro;
- Ao Diretor Regional de Agricultura e Pescas do Algarve.

6.2. No prazo de seis meses, devem as entidades destinatárias das Recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação, ou apresentar justificação, em caso contrário.

6.3. 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, nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

6.4. Após a entrega do relatório às entidades referidas será o mesmo divulgado no “sítio” do Tribunal na Internet.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 9 de Dezembro de 2011

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,**

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,**

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui Presente

**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO**

## **ANEXOS**



# Tribunal de Contas

## ANEXO I – DESPESA NO ÂMBITO DA AMOSTRA

(em euros)

Seleção da amostra com base na listagem dos projetos da Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” com pagamentos efetuados até 31/12/2010 / Região de Objetivo de Convergência									
Projetos	Data Homologação	NUT 2	Valor Investimento Total por projeto	Tipo de pagamento	Despesa Pública				Seleção da amostra
					Comprovada	Paga	Repartição da Despesa Pública Paga		
							FEP	OE	
31-02-01-FEP-001	13-05-2009	Norte	89 820,00	UPPA	67 704,32	30 466,94	22 850,21	7 616,73	Abrangido pelo controlo do IFAP. Pago em 2009.
<b>Total 2009</b>	-	-	<b>89 820,00</b>	-	<b>67 704,32</b>	<b>30 466,94</b>	<b>22 850,21</b>	<b>7 616,73</b>	-
31-02-01-FEP-003	06-10-2009	Centro	78 274,24	1 PPAG	69 020,90	28 178,78	21 134,10	7 044,68	Selecionado
31-02-01-FEP-006	11-02-2009	Centro	14 202,00	UPPA	14 202,00	6 390,90	4 793,18	1 597,72	Selecionado
31-02-01-FEP-007	06-10-2009	Centro	27 442,60	UPPA	22 546,02	11 273,01	8 454,76	2 818,25	Selecionado
31-02-01-FEP-008	13-05-2009	Centro	70 629,00	UPPA	70 510,87	31 729,89	23 797,42	7 932,47	Selecionado
31-02-01-FEP-012	27-05-2009	Algarve	70 331,65	1 PPAG	44 153,26	22 076,63	16 557,47	5 519,16	Selecionado
31-02-01-FEP-015	27-05-2009	Algarve	41 505,00	1 PPAG	22 540,00	10 143,00	7 607,25	2 535,75	Selecionado
31-02-01-FEP-019	02-12-2009	Algarve	541 685,44	1 PPAG	439 365,94	241 651,27	181 238,46	60 412,81	Selecionado
31-02-01-FEP-025	06-10-2009	Centro	30 618,00	2 PPAG	22 002,00	11 001,00	8 250,75	2 750,25	Selecionado
31-02-01-FEP-027	25-02-2010	Algarve	52 275,91	1 PPAG	13 300,00	6 650,00	4 987,50	1 662,50	Abrangido pelo controlo do IFAP.
31-02-01-FEP-033	26-01-2010	Norte	42 428,10	1 PPAG	17 000,00	7 650,00	5 737,50	1 912,50	Selecionado
31-02-01-FEP-035	26-01-2010	Centro	2 217 187,00	ACR	128 399,09	524 062,38	393 046,79	131 015,59	Selecionado
31-02-01-FEP-036	26-01-2010	Algarve	909 430,00	1 PPAG	397 550,00	218 652,50	163 989,38	54 663,12	Abrangido pelo controlo da IGF
31-02-01-FEP-037	21-04-2010	Algarve	14 345,18	1 PPAG	11 231,50	5 615,75	4 211,81	1 403,94	Selecionado
31-02-01-FEP-051	29-04-2010	Algarve	12 160,00	UPPA	12 160,00	6 080,00	4 560,00	1 520,00	Selecionado
<b>Total 2010</b>	-	-	<b>4 122 514,12</b>	-	<b>1 283 981,58</b>	<b>1 131 155,11</b>	<b>848 366,37</b>	<b>282 788,74</b>	-
<b>Total acumulado a 31/12/10 (com 2009)</b>	-	-	<b>4 212 334,12</b>	-	<b>1 351 685,90</b>	<b>1 161 622,05</b>	<b>871 216,58</b>	<b>290 405,47</b>	-
<b>Total selecionado (2010)</b>	-	-	<b>3 160 808,21</b>	-	<b>873 131,58</b>	<b>905 852,61</b>	<b>679 389,49</b>	<b>226 463,12</b>	<b>12 Projetos</b>

UPPA – Único Pedido de Pagamento; 1 PPAG – Primeiro Pedido de Pagamento; 2 PPAG – Segundo Pedido de Pagamento;  
ACR – Adiantamento com realização de despesa.

Fonte: Elaborado a partir da informação obtida junto do Gestor e do IFAP.

**ANEXO II – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROMAR / 2010 - CONTINENTE**

(em euros)

Eixos Prioritários do PROMAR	Despesa pública			Participação da despesa pública paga			
	Despesa comprovada	Despesa paga	Taxa da despesa paga / despesa comprovada	FEP	%	OE	%
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)*100	(4)	(5)=(4)/(2)*100	(6)	(7)=(6)/(2)*100
<b>Eixo 1- Adaptação do Esforço de Pesca</b>	17 947 630	13 142 928	73,2	11 660 495	88,7	1 482 433	11,3
Cessação Definitiva das Atividades de Pesca	6 040 470	6 040 470	100	5 601 630	92,7	438 840	7,3
Cessação Temporária das Atividades da Pesca	3 098 350	3 098 350	100	2 933 790	94,7	164 560	5,3
Investimentos a Bordo dos Navios e Seletividade	8 043 728	3 239 026	40,3	2459247	75,9	779 779	24,1
Pequena Pesca Costeira	0	0	0	0	0	0	0
Compensações Sócio económicas	765 082	765 082	100	665 828	87	99 254	13
<b>Eixo 2- Investimentos na Aquicultura, Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e da Aquicultura</b>	24 692 044	13 786 630	55,8	9 605 907	69,7	4 180 723	30,3
Investimentos Produtivos na Aquicultura	1 283 982	1 131 155	88,1	848 366	75	282 789	25
Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Aquicultura	23 408 062	12 655 475	54,1	8 757 541	69,2	3 897 934	30,8
Medidas de Saúde Pública, Animal e Aqui-Ambientais	0	0	0	0	0	0	0
Garantia Mútua e Outros Instrumentos Financeiros	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eixo 3 - Medidas de Interesse Geral</b>	5 630 522	5 123 272	91	2 648 568	51,7	2 474 705	48,3
Ações Coletivas	955 513	859 638	90	671 406	78,1	188 231	21,9
Proteção e Desenvolvimento da Fauna e da Flora Aquática	0	0	0	0	0	0	0
Portos de Pesca, Locais de Desembarque e de Abrigo	3 747 678	3 568 136	95,2	1 455 538	40,8	2 112 599	59,2
Desenvolvimento de Novos Mercados e Campanhas Promocionais	0	0	0	0	0	0	0
Projetos Piloto e Transformação de Navios de Pesca	927 331	695 498	75	521 624	75	173 875	25
<b>Eixo 4 - Desenvolvimento Sustentável das Zonas de Pesca</b>	130 221	130 221	100	97 666	75	32 555	25
Desenvolvimento Sustentável das Zonas de Pesca	130 221	130 221	100	97 666	75	32 555	25
Assistência Técnica	1 289 227	1 289 227	100	939 141	72,8	350 086	27,2
Assistência Técnica	1 289 227	1 289 227	100	939 141	72,8	350 086	27,2
<b>TOTAL</b>	<b>49 689 644</b>	<b>33 472 278</b>	<b>67,4</b>	<b>24 951 777</b>	<b>74,5</b>	<b>8 520 502</b>	<b>25,5</b>

Fonte: Elaborado a partir da informação obtida junto do Gestor.



# Tribunal de Contas

## ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS

### 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 à Medida “Investimentos Produtivos na Aquicultura” - Programa Operacional Pesca

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 4/2011-AUDIT  
Relatório n.º 38/11-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Gestor do Programa Operacional Pesca - PROMAR

Entidade devedora: Gestor do Programa Operacional Pesca - PROMAR

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Ações fora da área da residência oficial .....	119,99	8		959,92
Ações na área da residência oficial ...				
- 1% s/ Receitas Próprias .....	88,29	498		43 968,42
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				44 928,34
<b>Emolumentos <sup>b)</sup>:</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1 716,40
Limite máximo (VR) .....				17 164,00
Emolumentos a pagar .....				1 716,40

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S.

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

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

(Nuno Gil Zibaia da Conceição)




## **ANEXO IV – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO**



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO  
*Gabinete do Secretário de Estado do Mar*

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

*Ass. Estrada*  
*As. D. T. T.*  
*2011-11-16*  
Sua referência  Data

Nossa referência  
Proc. 62  
Data

Assunto: **Auditoria à Medida "Investimentos Produtivos na Aquicultura" do Programa Operacional Pesca**

*Exm. Sr. Dr. José Tavares*

Encarrega-me o Senhor Secretário de Estado do Mar, Professor Doutor Manuel Pinto de Abreu de informar que a CCE – Comissão de Coordenação Estratégica do PROMAR, será devidamente dinamizada, conforme recomendação do relatório.

Com os melhores cumprimentos, *e em de comide*

  
Miguel Sequeira

*Chefe do Gabinete*  
*do Secretário de Estado do Mar*

/af



Exmo. Senhor Director-Geral do  
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 - 045 LISBOA

S-8796|2011-1011|2011  
1108|11|01-1108|9618-S

SUA REFERÊNCIA / DATA

NOSSA REFERÊNCIA

n.º 6659/2011/PROMAR

ASSUNTO: PROMAR - AUDITORIA À MEDIDA "INVESTIMENTOS PRODUTIVOS NA AQUICULTURA"  
(CONTRADITÓRIO)

*Caro Senhor,*

Em resposta ao Vosso ofício n.º 16237 de 27 de Outubro passado, sobre o assunto acima referenciado, remetem-se os comentários respeitantes às conclusões dirigidas à Autoridade de Gestão do PROMAR no documento anexo.

Com os melhores cumprimentos,

*[Handwritten signature]*

O Gestor do PROMAR

*[Handwritten signature]*  
José Apolinário

Anexo: Documento citado e respectivos anexos.

**DGTC 15 11'11 19199**



Em resposta ao Vosso ofício ref. Proc. n.º 41/11Audit DA III.2, de 27 de Outubro de 2011, sobre as conclusões do relatório do Tribunal de Contas respeitantes à Autoridade de Gestão do PROMAR, abaixo apresentam-se os respectivos comentários.

- a) O ritmo de execução financeira do PROMAR, e em particular do Eixo 2 – “Aqüicultura, transformação e comercialização dos produtos de pesca e aqüicultura”, mantém-se aquém do previsto. Em termos de despesa pública acumulada, a taxa de execução deste Eixo face ao programado, situava-se em 13,8 % em 31 de Dezembro de 2010. No que se refere à Medida “Investimentos Produtivos na Aqüicultura” registou-se uma taxa de execução de apenas 3,8 % face ao programado, com despesa pública paga, no ano de 2010, de € 1.131.155 (FEP e OE) (cfr. Ponto 3.7.3)**

#### **Comentário da AG**

A execução do Eixo 2 do PROMAR em 7 de Novembro de 2011 (**Anexo 1**), revela uma taxa de execução da despesa pública de 20,8%, revelando uma melhoria significativa face à taxa registada no final de 2010. No que se refere à Medida “Investimentos Produtivos na Aqüicultura”, a taxa de execução situava-se em 7 de Novembro de 2011 em 9,6%, expressando igualmente um acréscimo relevante na execução dos investimentos aprovados neste domínio face à taxa constatada no final de 2010. No entanto, comparando a taxa de execução com a taxa de compromissos na medida em causa, constata-se um ritmo relativamente lento na execução desta medida. A AG do PROMAR tem, de forma regular, contactado os promotores, quer por ofício-circular, quer através de contacto telefónico, no sentido de incentivar os mesmos à execução dos investimentos aprovados, no entanto, uma conjuntura de mercado desfavorável, sobretudo pela dificuldade de obtenção de crédito junto das instituições bancárias, por escassez de liquidez do sistema, está,





aparentemente, a limitar a capacidade de execução das intervenções aprovadas.

- b) A aquicultura em Portugal não tem tido o aumento de produção que se esperava, tendo a Medida "Investimentos produtivos na Aquicultura" registado 41 projetos com aprovação, até 31 de dezembro de 2010, dos quais apenas 15 beneficiaram de apoios financeiros, que passaram a assumir, em exclusivo, a partir de novembro de 2010, a forma de subsídio a fundo perdido. As regiões Centro e Algarve foram aquelas onde se situaram os projetos de maior relevância financeira (cfr. pontos 3.2, 3.6.1 e 3.7.3)**

#### **Comentário da AG**

A estagnação da aquicultura nacional que, em certa medida, é uma questão transversal em alguns países da UE e que constituirá, seguramente, um dos temas em debate no quadro da preparação do novo instrumento financeiro da PCP, deve-se, essencialmente, aos seguintes factores:

- A maioria dos produtos de aquicultura são consumidos internamente, e as exportações têm apenas um peso de cerca de 6%;
- O valor das vendas, quando comparado com os investimentos significativos no período anterior a 2007, deve-se essencialmente a um projeto de pregado que se previa duplicar a produção aquícola nacional. No entanto, este estabelecimento só entrará em fase de cruzeiro em 2013;
- Quase 90% dos estabelecimentos aquícolas funcionam em regime extensivo, e em base familiar;



- Portugal está sujeito a uma forte concorrência, sobretudo da Espanha e da Grécia, dada a especialização produtiva assentar nas espécies tradicionais (dourada e robalo), competindo, desta forma, com produtos colocados no mercado internacional a baixo preço;
- Deficiente articulação entre entidades de investigação e os operadores do sector aquícola;
- Salvo raras exceções, as Instituições de investigação, quer estatais, quer universitárias, continuam pouco orientadas para as necessidades do sector aquícola;
- Fraca aposta na diversificação de espécies, não surgindo no mercado novos produtos, em segmentos menos sujeitos à concorrência internacional;
- Dificuldade no licenciamento da actividade, dada a intervenção de um número excessivo de entidades que intervêm no processo, surgindo, por vezes, interesses conflituais no uso de área marítimas.

O objectivo principal da Medida está centrado no aumento da produção aquícola. A maioria dos projectos aprovados ainda se encontra em fase de implementação, com execução relativamente baixa, ainda que dando sinais de recuperação em 2011. Por outro lado, a duração dos ciclos produtivos, que podem atingir 20 meses (consoante a espécie e a zona geográfica). Assim, este conjunto de factores, determina que os resultados dos investimentos aprovados só, numa fase posterior, se poderão reflectir nas Estatísticas de Produção.

A alteração da natureza dos apoios sob a forma de subsídio a fundo perdido visou aumentar a capacidade de execução financeira dos projectos, dada a conjuntura de mercado desfavorável na qual as instituições bancárias, por escassez de liquidez do sistema, vêem restringindo fortemente o acesso ao crédito. Para além, desta medida outras foram implementadas pela AG para acelerar a execução financeira.

O facto de os projectos de maior relevância financeira se localizarem nas regiões Centro e Algarve está directamente relacionado com as condições edafo-climáticas locais (zonas protegidas, como é o caso da Ria de Aveiro e da Ria Formosa), mas também com a criação no Algarve da Área Piloto de Produção Aquícola da Armona (APPA), que veio criar condições mais favoráveis à instalação de estruturas offshore. O reduzido número de projectos apresentados e aprovados na Região Norte, deve-se às características da orla costeira, com escassez de locais abrigados para a instalação de estruturas aquícolas em offshore.

- c) A Comissão de Coordenação Estratégica do PROMAR não teve qualquer atividade até à data da auditoria, no âmbito das competências que lhe foram cometidas pelo Decreto-Lei n.º 80/2008, entre as quais assegurar a coordenação estratégica e apreciar as propostas de revisão e reprogramação do PEN e do PROMAR (cfr. ponto 3.3.1)**

#### **Comentário da AG**

A Comissão de Coordenação Estratégica (CCE), pela natureza das funções que lhe estão atribuídas, não carece de reunir regularmente mas apenas quando estejam em causa questões transversais cuja decisão envolve os restantes membros do Governo, como sejam alteração de orientações estratégicas ou apreciação de propostas de reprogramação.

Considerando que decorreu ao longo deste ano a avaliação intercalar do Programa e que se afigura necessário proceder a uma reprogramação do PROMAR e, paralelamente, á análise da prossecução das prioridades estratégicas do PEN, entende-se ser de propor à Tutela que a curto prazo (até final de Janeiro de 2012), perante propostas concretas de reprogramação do PROMAR, seja ouvida a CCE.





É de salientar que a reprogramação ocorrida no início do programa e que consistiu no reforço do FEP relativo ao Eixo 1 por contrapartida do Eixos 2 e 3, se deveu à aplicação das alterações registadas no Regulamento do FEP no seguimento da crise dos combustíveis. Não houve propriamente uma alteração da estratégia, mas apenas a implementação de medidas de emergência com taxas de apoio do fundo mais favoráveis.

- d) A Medida "Garantia mútua e outros investimentos financeiros" do Eixo 2, com cerca de €2,6 milhões de financiamento público programado, não consta dos regimes de apoio previstos para este Eixo no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/2008 (cfr. ponto 3.7.3)**

#### **Comentário da AG**

Os artigos 34.º a 37.º do Regulamento da (CE) n.º 498/2007 da Comissão de 26 de Março de 2007 definem as regras de aplicação dos instrumentos de engenharia financeira no quadro do Fundo Europeu das Pescas (FEP). A decisão das autoridades portuguesas aquando da realização do Programa foi no sentido de afectar uma dotação própria do PROMAR para esta tipologia de instrumentos.

Assim, foram inseridas numa medida não explicitada no Eixo 2 do programa, verbas para a criação de Fundo de Garantia para o sector das Pescas. A provável maior utilização pelos beneficiários do Eixo 2 "Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Aquicultura" deste tipo de instrumentos determinou a localização de tal dotação no quadro deste Eixo.

Esta estruturação do Programa acabou por não ter desenvolvimentos porque os serviços da Comissão entenderam que os instrumentos de engenharia financeira não deveriam ser objecto de dotação em





medida própria, mas sim ser distribuída pelas diversas Medidas do PROMAR, como um formato complementar de ajuda. Dado que esta orientação não nos pareceu e nem nos parece exequível, a Medida "Garantia Mútua e Outros Instrumentos financeiros" acabou por nunca ser regulamentada, nem aparecer expressamente no texto do Programa.

Para além disso, a dotação que lhe correspondia acabou por ser utilizada em parte aquando da reprogramação do PROMAR para dar resposta à Acção Específica temporária criada pelo Regulamento (CE) n.º 744/2008 do Conselho, de 24 de Julho de 2008, para responder aos efeitos da crise económica e financeira.

Tendo em conta a situação financeira actual, verificando-se grande dificuldade de acesso ao crédito por parte da generalidade das pequenas e médias empresas do sector, eventualmente será ponderada de novo esta solução, com vista a facilitar a consecução dos investimentos aprovados no Eixo 2. No quadro da reprogramação financeira do PROMAR, será equacionada a possibilidade de reforçar um Fundo já existente (AGROGARANTE), com um montante que poderá alavancar um volume significativo de recursos financeiros, que poderão, no futuro, vir a ser utilizados pelos promotores na obtenção de garantias bancárias exigidas em sede de pedido de adiantamentos.

Da tomada decisão sobre esta matéria e da regulamentação da Medida Aquambiental que se encontra em preparação resultará a devida alteração da estrutura definida no art.º 3.º do Decreto – Lei n.º 81/2008 e a uniformização com a informação constantes dos mapas de reprogramação financeira /planos de financiamento relativa às Medidas do Eixo 2.

- e) **A Autoridade de Gestão não previu o impedimento do responsável da Unidade de Auditoria Interna da Estrutura de Apoio Técnico do PROMAR, funcionário do quadro de pessoal do IFAP, em ações envolvendo o IFAP, ao contrário do que fez em relação ao outro elemento dessa Unidade, pertencente à DGPA (cfr. ponto 3.3.2);**

#### **Comentário da AG**

De forma a sanar eventuais impedimentos de colaboradores que integram ou venham a integrar a Unidade de Auditoria Interna, a Autoridade de Gestão irá, no imediato proceder à inclusão no respectivo Manual de Gestão e Controlo, de norma vinculativa que reforçara os mecanismos de independência e isenção na execução dos procedimentos que suportam actuação desta estrutura segregada de controlo. A respectiva norma contemplará os seguintes aspectos relevantes:

- Fluxogramas detalhados das várias fases que suportam as fases de auditoria (preparação, execução, avaliação e elaboração do relatório);
- Descrição detalhada dos procedimentos a realizar em cada fase de auditoria e estabelecimento do perfil do técnico executor;
- Identificação de possíveis áreas conflituantes nas referidas fases de auditoria;
- Definição dos recursos humanos afectos à Unidade de Auditoria Interna, de forma a efectuar-se uma gestão coerente com os seus propósitos e objectivos atingir.

No que se refere à execução do Plano de Supervisão e Acompanhamento das funções delegadas para o exercício de 2010, as acções que ainda se encontram por executar, deverão observar o cumprimento da metodologia atrás descrita.



Relativamente às acções executadas, deverão ser objecto de reapreciação, tendo por base esta nova abordagem, visando dissipar qualquer eventual situação de conflito de interesses.

- f) Em virtude de não estar assegurado o funcionamento do sistema de gestão e controlo por parte da Autoridade de Auditoria, a Comissão Europeia interrompeu a contagem do prazo de pagamento relativo ao segundo pedido de pagamento intermédio do FEP, em aplicação do artigo 88.º do Reg. (CE) n.º 11898/2006, do Conselho, de 27 de Julho (cfr. ponto 3.3.4 e 3.3.5)**

#### **Comentário da AG**

A Inspeção-Geral das Finanças (IGF) no âmbito da auditoria que realizou ao Sistema de Gestão e Controlo (SGC) do PROMAR, considerou que o SGC respeita os requisitos previstos no Reg. (CE) n.º 1198/2006 e que o seu funcionamento garante razoavelmente a correcta apresentação das declarações da despesa à Comissão Europeia (CE), funciona de forma eficaz, dando garantias razoáveis da correcta apresentação das declarações de despesa à Comissão.

As conclusões da auditoria da IGF permitiram à CE desbloquear o reembolso das despesas declaradas no 2.º pedido de pagamento apresentado à CE em 23 de Dezembro de 2010, conforme comunicação da Comissão Europeia de 31-5-2011, relativa à respectiva ordem de transferência.

- g) O sistema integrado de informação das pescas (SI2P) não dispunha de dados sobre a execução financeira do PROMAR, retratando apenas os valores programados, embora estes não correspondessem aos constantes da última Decisão da Comissão, de 13 de Março de 2009 (cfr. ponto 3.4)**



### Comentário da AG

A informação relativa à execução financeira do PROMAR no sistema informático da DGPA - SI2P, está pendente da conclusão dos trabalhos informáticos de integração entre aquele sistema e o do IFAP (IDIGITAL), uma vez que é através deste último que os pedidos de pagamento são submetidos pelos promotores, analisados pelos OI e, na fase final, a respectiva despesa autorizada pelo Gestor.

No decorrer do processo de implementação do retorno de dados via webservice, após a realização de testes, a AG tem-se deparado com algumas dificuldades, decorrentes da não adaptação do Idigital às necessidades do PROMAR, situação exposta por diversas ocasiões ao IFAP. Neste momento aguarda-se que aquele Instituto proceda à alteração do formato de dados de acordo com o solicitado em 12/05/2011, tendo a AG reiterado o respectivo pedido em 9/11/2011 (**Anexo 2**).

Relativamente à observação de que os valores de programação constantes dos "mapas de apuramento", com referência à reprogramação de Julho/2009, não corresponderem aos valores que resultam da última Decisão da Comissão, de 13 de Março, esclarece-se que os mesmos resultam da reprogramação financeira entre medidas, que não necessita de decisão da Comissão Europeia, aprovada pela tutela 29-7-2009 (**Anexo 3**).

- h) Relativamente à conta bancária do Fundo FEP, verificou-se que, para além de não ser exclusiva deste Fundo, a mesma não foi utilizada para efeitos de pagamento aos beneficiários do PROMAR, realizados através de outras contas bancárias do IFAP sedeadas no IGCP (cfr. ponto 3.7.2 e subponto 19 do ponto 3.9)***



De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade do IFAP

i) **Relativamente aos processos analisados na auditoria foram detetadas várias deficiências, a saber:**

- ***Incumprimento do prazo fixado para a decisão de concessão dos apoios por parte do Gestor, o que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho (cfr. subpontos 1, 7 e 14 do ponto 3.9)***

#### **Comentário da AG**

O cumprimento dos prazos de decisão das candidaturas tem sido um objectivo de difícil prossecução, contudo têm se registado uma evolução positiva no prazo de resposta aos promotores, situação aliás reconhecida no relatório de avaliação Intercalar do PO Pesca de 30 de Junho de 2011. Considera-se que a falta de cumprimento dos prazos definidos, nomeadamente na 1.ª fase do programa, deve-se aos seguintes factores:

- A concentração de candidaturas no arranque do programa (a aplicação do programa só arrancou verdadeiramente em 2009, tal como na maioria dos restantes estados membros) e a dinâmica de apresentação de candidaturas que também originou concentração noutros períodos;
- A necessidade de harmonização de parâmetros de apreciação, atendendo a que o modelo de governação transferiu, pela 1.ª vez, para as DRAP as tarefas de análise de candidaturas;
- Os escassos recursos da EAT (Estrutura de Apoio Técnico) da AG para a coordenação dos OI e preparação das Unidades de Gestão.
- Na fase de arranque do Programa a EAT teve a seu cargo o encerramento do MARE, para além da implementação do PROMAR





(tarefa que se revelou ser complexa e morosa pelo facto do PROMAR ter ficado isolado, fora do QREN, na estruturação do programa a qual inclui, também pela primeira vez, o Continente e as Regiões Autónomas). Acresce que no final de 2008, por força da introdução de uma acção específica temporária destinada a promover a reestruturação das frotas de pesca da Comunidade Europeia afectadas pela crise do gasóleo, houve necessidade de introduzir uma alteração ao PO, o que também contribuiu para a dilação do prazo de decisão de candidaturas.

Esta matéria foi também identificada nas conclusões da auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo do PROMAR realizada pela IGF, tendo, em consequência, sido implementadas medidas pelos OI, com vista a assegurar o controlo dos prazos de análise das candidaturas. A AG continua empenhada no sentido de cumprir os prazos legais, existindo ainda margens de eficiência que, por via de um maior domínio das metodologias de avaliação, de uma maior celeridade nas várias fases do processo e de uma maior exigência com os promotores, podem contribuir para a melhoria no desempenho da gestão e controlo.

- ***Falta de evidência da notificação da decisão da concessão do apoio aos beneficiários, e do envio dos contratos, não permitindo, assim, a verificação do cumprimento do procedimento que impende sobre o IFAP, decorrente do n.º 3 do artigo 13º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho (cfr. subpontos 2, 8 e 15 do ponto 3.9)***

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade do IFAP

- ***Falta de evidência dos contratos de financiamento nos processos documentais organizados pelas DRAP, e ainda ausência de registo dos mesmos no I-digital. Nalguns casos, os processos não***



*dispunham de registos relativos à comunicação da aceitação das candidaturas, devolução de documentos originais dos comprovativos de despesas apresentadas e comunicação do valor dos reembolsos, bem como não havia evidência de aposição de carimbo nos documentos de despesa originais (cfr. subpontos 3, 6, 9, 12, 13, 16, 17, 23, 24 e 25 do ponto 3.9)*

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade das DRAP

- *Falta de identificação dos técnicos e responsáveis das DRAP a quem cabe a análise e decisão quanto aos pedidos de pagamento, de forma legível (cfr. subpontos 4, 10, e 18 do ponto 3.9)*

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade das DRAP

- j) *À data da prática da validação das despesas para efeito de pagamento dos subsídios, realizada pelos responsáveis das DRAP Norte e Algarve, não se encontrava ainda publicada em DR a necessária delegação de competências (cfr. subpontos 5 e 22 do ponto 3.9)*

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade das DRAP

- k) *Relativamente a um projeto do Centro, verificou-se que foram efetuados alguns pagamentos a fornecedores através de conta bancária não indicada no contrato de financiamento. Apesar desta situação ter sido justificada e aceite pela DRAP, esta questão deveria ter sido presente ao IFAP, através de informação fundamentada, cabendo a este Instituto*



*dar ulterior conhecimento da sua decisão ao Gestor (cfr. Subponto 11 do ponto 3.9)*

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade da DRAP

- l) A verba correspondente ao reembolso efetuado a um promotor do Algarve foi superior em €3.309,67 ao legalmente permitido, implicando que o montante da última prestação não corresponderá ao valor mínimo de 20% do investimento total elegível, percentagem essa fixada no n.º3 do artigo 14º da Portaria n.º 424-B/2008, de 13 de junho (cfr. subponto 20 do ponto 3.9)*

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade da DRAP

- m) O reembolso efetuado a um promotor do Algarve não foi efetuado para a conta bancária indicada no contrato de financiamento, mas sim para a conta geral do beneficiário, situação imputável a falhas de validação por parte do IFAP (cfr. subponto 21 do ponto 3.9)*

De acordo com orientação do Tribunal de Contas, os comentários a esta questão são da responsabilidade da DRAP





N/A

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
Proc. n.º 04/11 – Audit DA III.2	27-10-2011	034530/2011

ASSUNTO: **AUDITORIA À MEDIDA "INVESTIMENTOS PRODUTIVOS NA AQUICULTURA" DO PROGRAMA OPERACIONAL PESCA**

Na sequência do vosso ofício n.º 016238, remetido a este Instituto, em 27 de Outubro de 2011, relativo ao assunto supra referido, queira V.Exa. ter em consideração os comentários que o relato da auditoria nos mereceu. No sentido de facilitar a leitura deste contraditório, os pontos mencionados respeitam a numeração do vosso ofício:

#### 1.1 – Conclusões

h) Quanto à 1.ª parte da observação do TC, informamos que, presentemente, o Instituto dispõe de uma conta bancária domiciliada no IGCP, denominada FEP, que abarca não só os movimentos respeitantes ao fundo FEP, mas também os que são oriundos do FEAGA – Gestão Centralizada de Mercado das Pescas. Nesta conta, também têm sido reflectidos os movimentos decorrentes de OET's - Operações Específicas do Tesouro (no caso concreto no que respeita ao FEAGA – Gestão Centralizada de Mercado das Pescas), bem como aplicação das verbas em CEDIC's – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.

Relativamente à 2ª parte, temos a referir que o sistema de emissão de pagamentos de ajudas / subsídios do IFAP, acreditado pela IGF e CE, está suportado no Sistema de Grandes Pagamentos do IGCP, internamente designado, no IGCP, por Balcão 18, no qual, por limitação da própria aplicação informática daquele Organismo, todos os pagamentos da mesma entidade ordenante têm de ser realizados por débito de uma única conta; no caso do IFAP, é utilizada a conta com o NIB 0781.0018.00180002080.61, definida pelo próprio IGCP face ao volume (quantidade) de movimentos efectuados em cada Autorização de Pagamento, pelo que, por razões externas ao IFAP, a recomendação de efectuar os pagamentos aos beneficiários,



directamente da conta de cada Fundo, não é exequível para o IFAP enquanto o sistema do IGCP apresentar esta restrição. No entanto, no que concerne aos pagamentos a efectuar no âmbito do PROMAR, o IFAP tem provisionado a conta do Balcão 18, através da transferência dos montantes a pagar, por débito da conta do FEP.

### 1.2 C – Recomendações à Presidente do IFAP

6. Não obstante se encontrar prevista a possibilidade de alterações à conta bancária, afecta à operação após contratação, desde que devidamente fundamentada, os pagamentos aos beneficiários são efectuados para os NIB que constam nos contratos celebrados entre o IFAP e o beneficiário, após a respectiva afectação na aplicação de Identificação do Beneficiário, realizada nos balcões físicos disponíveis para o efeito nos Organismos intermédios.

Esta questão decorreu do facto de ter sido constatado, aquando da análise do documento correspondente à transferência de pagamento associada ao projecto 31-02-01-FEP-51, que o pagamento efectuado ao beneficiário José Francisco Silva Guerreiro, no valor de € 6.080,00, ter sido efectuado para a conta bancária n.º 004571044001782634258, diferente da que consta na Cláusula 7 do contrato n.º 31001213/0, celebrado entre o IFAP e o beneficiário, conta n.º 004571044001772036135.

Após análise desta situação constatou-se que:

- a) Foi criada uma versão 2 do IB, para a qual foi afecto o NIB igual ao da Conta Geral (..58). Esta informação foi actualizada para a Base única de terceiros;
- b) No mesmo dia foi criada uma versão 3 do IB, na qual foi afecto ao projecto um novo NIB (..35), porém esta informação não foi actualizada para a Base única de terceiros;
- c) O Apuramento do PPI é efectuado com base no NIB inscrito na Base única de terceiros, cuja data de início seja a mais actual. Assim, neste caso que cremos ser excepcional, como a versão 3 do IB relativamente ao NIB não foi actualizada na Base única de terceiros, o NIB que ficou afecto, ao apuramento daquele PPI, foi o da Conta Geral (..58).

O IFAP procedeu à validação da informação relativa à última versão da Identificação do Beneficiário, pelo que o NIB (alterado) correcto já se encontra associado aos pagamentos a efectuar no âmbito desta operação.

7. De facto, a conta – FEP abarca não só os movimentos respeitantes ao fundo FEP, mas também os que são oriundos do FEAGA – Gestão Centralizada de Mercado das Pescas. Nessa conta, têm sido, igualmente, reflectidos os movimentos decorrentes de OET's - Operações Específicas do Tesouro, bem como aplicação das verbas em CEDIC's – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.





Nesta circunstância, o IFAP irá desencadear as acções necessárias, para que a conta FEP passe a conter somente movimentos respeitantes àquele Fundo, quer de receita quer de despesa.

8. Evidenciar no I-Digital estas notificações configura uma tarefa bastante complexa, dado que os ofícios em causa são emitidos por "tranche de contratos" e não por operação. Não obstante o referido, as notificações da decisão de aprovação emitidas estão em arquivo digital e são disponibilizadas às Direcções Regionais de Agricultura e Pescas sempre que necessário ou solicitado.

Remetem-se em anexo os ofícios de notificação de decisão referentes às operações da amostra seleccionada.

#### 1.2 D – Recomendações às DRAP

11. Sobre este ponto, importa referir que se encontra disponível no I-Digital (gestão documental) uma ferramenta que permite efectuar o *upload* dos contratos assinados em formato digital.

##### 3.7.2 b) - DRAP Centro

10. Encontra-se implementada a funcionalidade que evidencia, na impressão do modelo de análise, o nome do técnico analista, responsável pela análise do pedido de pagamento. Acresce que no âmbito do controlo de qualidade, efectuado pelo IFAP, é efectuada esta verificação.

##### 3.7.2 c) - DRAP Algarve

18. Encontra-se implementada a funcionalidade que evidencia, na impressão do modelo de análise, o nome do técnico analista, responsável pela análise do pedido de pagamento. Acresce que no âmbito do controlo de qualidade, efectuado pelo IFAP, é efectuada esta verificação.

20. Embora a decisão da alteração do investimento inicial seja de 3/12/2010, a transmissão de dados referente a esta alteração foi efectuada, pela AG do PROMAR, em 3/1/2011. Assim, à data da análise do pedido de pagamento pela DRAP (20/12/2010), os valores que constavam no sistema eram os iniciais, pelo que a análise foi efectuada correctamente. Acresce ainda que a reanálise deste pedido de pagamento já foi efectuada, a qual originará uma recuperação de verbas a compensar no último pedido de pagamento.

21. O IFAP procedeu à validação da informação relativa à última versão da Identificação do Beneficiário, pelo que o NIB (alterado) correcto já se encontra associado aos pagamentos a efectuar no âmbito desta operação.

Solicitando a melhor atenção para as informações que agora apresentamos, mantemo-nos à disposição de V.Exa., para quaisquer esclarecimentos que considerem necessários.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo



Ana Paulino

Anexo: Documentos citados

DGTC 16 11'11 19262



Direcção de Serviços de Agricultura e Pescas  
Estrada Exterior da Circunvalação, 11846  
4460-281 Sp da Hora - Matosinhos  
Telef: - 229574010 – Fax: - 229574011

Ao  
Tribunal de Contas  
Direcção-Geral  
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência Proc. Nº 04/11-Audit DA III.2  
Sua comunicação de 016242 de 27-10-2011

Nossa referência RN5

S0S6L1103421  
10-11-2011

**ASSUNTO: Auditoria à Medida “Investimentos Produtivos na Aquicultura” do Programa Operacional Pesca**

Relativamente às recomendações do Tribunal de Contas no que diz respeito às DRAPs, informamos que, desde que as falhas referidas nos pontos 9 e 10, foram identificadas pelos auditores:

- Foi adoptado o procedimento de identificação dos técnicos, dirigentes envolvidos e respectivo cargo;
- Foram dadas indicações no sentido de instruir os processos com todos os elementos que documentam a nossa intervenção.

Quanto à questão referida no ponto 11, relativa à disponibilização no arquivo documental do I-Digital dos contratos de financiamento, a informação de que dispomos é de que é o IFAP que o faz (ponto 5.1 da NPE PID-38/01 de 31-01-2010 do IFAP). Se a aplicação o permitir estamos disponíveis para o fazer.

Foi também formalizada a delegação de competências referida no ponto 12, tendo para o efeito sido enviada cópia da publicação em Diário da República daquela delegação à Gestão do PROMAR. Em situação de eventuais mudanças será chamada a atenção da Direcção para a necessidade de formalização daquelas delegações.

Quanto às restantes questões levantadas no âmbito do projecto 31-01-01-FEP-33, temos providenciado no sentido de evitar que as mesmas se verifiquem noutros processos.

Com os melhores cumprimentos.

P<sup>o</sup> Director Regional,

*Manuel Ovejún*  
Director de Serviços de  
Agricultura e Pescas

CONF

Indicar na resposta  
Referência e Data do Ofício recebido

Solicita-se o tratamento de somente  
um assunto em cada Ofício

Mod. I – DRAPN

DGTC 11 11 11 18982

Rua República, 133 5370-347 MIRANDELA, Telefone: 278 260 900, Fax: 278 260 976





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

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência  
OF/151/2011/DR

Local de emissão  
C.Branco, 2011/11/8

Assunto: **Auditoria à Medida "Investimentos Produtivos na Aquicultura" do Programa Operacional Pesca**

Para os efeitos previstos no artº 13 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, vem a Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Centro remeter os comentários que se lhes oferecem sobre a Auditoria à Medida "Investimentos produtivos na Aquicultura" do Programa Operacional Pesca, Procº 04/2011 – AUDIT, ponto 3.9 alínea b) nºs 9,10,11,12 e 13 das páginas 29 e 30.

- Ponto 3.9  
- Alínea b)

- Nº 9 - "Foram detectadas algumas deficiências nos processos no que respeita à ausência de data nos ofícios comunicando aos beneficiários a aceitação das candidaturas, no caso dos projectos nºs 31-02-01-FEP-3, 31-02-01-FEP-6, 31-02-01-FEP-7 e 31-02-01-FEP8."

Não percebemos a observação uma vez que foi utilizada a minuta constante das normas, os ofícios estão datados e numerados e remetem o comprovativo da recepção, ficha de registo de entrada emitida pelo SI2P com a codificação do projecto e data de entrada.

Em **anexo 1** juntam-se os Ofícios e fichas retirados dos processos 3, 6, e 7. O processo com o nº 8 ainda não foi devolvido a esta DRAP após a Auditoria. Cremos nele constar os mesmos elementos que nos anteriores.

- Nº 10 - "Não foi possível identificar a rubrica do Técnico envolvido na análise do pedido de pagamento do projecto nº 31-02-01-FEP-3 aposta no documento constante do processo documental da DRAP. Também no caso do projecto nº 31-02-01-FEP-6, na análise do pedido de pagamento efectuada pela DRAP, não está identificada de forma legível a assinatura do responsável pela validação das despesas para efeitos de pagamento dos subsídios."

Situação regularizada conforme **anexo 2**

- Nº 11 "No âmbito do projecto nº 31-02-01-FEP-3, verificou-se que foram efectuados alguns pagamentos a fornecedores através de conta bancária não especificada no contrato celebrado em 18 de Dezembro de 2009, ocorrendo esses pagamentos em data posterior à celebração do mesmo. Apesar de se ter verificado a justificação desta situação, por parte do beneficiário, junto da DRAP, a mesma não atendeu ao procedimento definido na orientação técnica geral do Gestor, uma vez que não foi submetida à apreciação do IFAP, através de informação fundamentada, cabendo a este Instituto dar ulterior conhecimento da sua decisão ao Gestor."

Na resposta indicar sempre a Nossa Referência



Neste caso a DRAPC não atendeu ao procedimento definido na OTG 4/2010 versão 3.0 de 26 de Novembro pela simples razão de que a mesma ainda não tinha sido emitida, note-se que a análise do referido pedido de pagamento foi concluída em **16/11/2010**.

De qualquer modo o caso em apreço não se enquadra no âmbito da referida OTG, de facto, não houve pagamentos efectuados em conta diferente da especificada no contrato, houve sim no decurso do processo, uma reformulação dos NIB's decorrente da substituição da plataforma informática do Banco Popular. Porque estavam dentro do período de validade, o promotor continuou a pagar com os cheques que tinham o NIB anterior à reformulação da conta. Os cheques foram descontados normalmente na conta do promotor já com o NIB reformulado. Em resumo existem cheques com NIB's da versão antiga da conta que foram normalmente descontados na conta actual ou seja a conta do contrato. No sentido de que a situação ficasse completamente clarificada solicitamos a declaração do Banco que espelhasse a situação.

No **Anexo 3** poder-se-á, com elementos retirados do processo, confirmar esta situação.

- Nº 12 "Apesar de constarem dos processos documentais de todos os projectos, os officios de devolução dos documentos originais comprovativos os mesmos não evidenciam a data de saída da DRAP"

Constam dos processos os officios com os talões do registo de correspondência nos correios, não confirmámos o 31-02-01-FEP-8 porque ainda não nos foi devolvido, para a quase totalidade dos processos e pedidos de pagamento. De facto no caso do projecto 31-02-01-FEP-25, os comprovativos foram levantados em mão pelo promotor que o assinalou no officio.

Em **Anexo 4** juntam-se cópias dos talões dos CTT anexos aos officios.

- Nº 13 "Acresce que para os projectos nºs 31-02-01-FEP-8 e 31-02-01-FEP-25, não existe evidência da comunicação aos beneficiários do valor dos reembolsos efectuados, com repartição FEP e OE."

Como já referimos não verificámos o projecto 31-02-01-FEP-8 que não nos foi ainda devolvido após a auditoria, contudo a minuta da carta que nestes casos era a que consta do anexo 5 que nos foi remetida pela Estrutura de Apoio Técnico do PROMAR.

Em **anexo 5** junta-se cópia de e-mail com minuta de officio a remeter aos promotores e cópia do officio constante do projecto 25.

Com os melhores cumprimentos

**O Director Regional,**

(Rui Salgueiro Ramos Moreira)

/RV

BGTC 14 11\*11 19076

Na resposta indicar sempre a Nossa Referência





**GABINETE DO DIRECTOR REGIONAL**

Ex.mo Sr.:  
Director-Geral do Tribunal de Contas

10199 11-NOV '11

Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Ofício N.º: 206/GDR/2011 V. Referência: Processo 04/11  
Audit Data: 10/11/2011

**ASSUNTO:** Auditoria à Medida "Investimentos Produtivos na Aquicultura" do Programa Operacional das Pescas

Para efeitos de cumprimento do disposto no V/ ofício supra referenciado, que procedeu ao envio do relato desse Tribunal de Contas referente à auditoria mencionada em epígrafe, somos por este meio a remeter o conjunto de comentários que à data se nos oferecem relativamente aos vários aspectos suscitados para a DRAP Algarve, os quais passamos a enunciar:

14 - Efectivamente no período temporal abrangido pela auditoria em apreço, esse prazo foi ultrapassado, situação que radica em larga medida no atraso verificado ao nível da operacionalização dos procedimentos associados às várias medidas de apoio, nomeadamente no que concerne à disponibilização dos respectivos modelos de análise. Este atraso encontra justificação quer por se tratar da fase de arranque do Programa, com alterações significativas face ao QCA anterior e igualmente pela grande diversidade de medidas que era necessário implementar, a que acresce a elevada afluência de candidaturas a projectos de investimento, fruto de um acumular de expectativas de investimento por parte dos promotores, não concretizadas por via do longo interregno durante o qual não houve possibilidade de candidatar investimentos co-financiados por fundos públicos. Posteriormente, com a regularização e normalização dos vários processos e procedimentos inerentes ao PROMAR, esta insuficiência foi ultrapassada.

15 - Esclarecimento prestado pelo IFAP, entidade responsável pela comunicação da decisão e disponibilização dos contratos (conforme mencionado no presente relatório).

16 - Dado o elevado número de candidaturas recebido, não foi possível enviar o referido ofício. As razões são similares às já mencionadas no nº 14 acima. Posteriormente, com a regularização e normalização dos vários processos e procedimentos inerentes ao PROMAR, esta insuficiência foi colmatada.

17 - Antes da delegação de competências para efeitos de assinatura dos contratos pelo Sr. Director Regional de Agricultura e Pescas, houve algum atraso no envio dos duplicados por parte do IFAP à DRAP e seu arquivo nos respectivos processos. Com a alteração dos procedimentos (i.e. delegação de competências por parte do IFAP nas Direcções Regionais para assinatura) este problema já não se coloca.

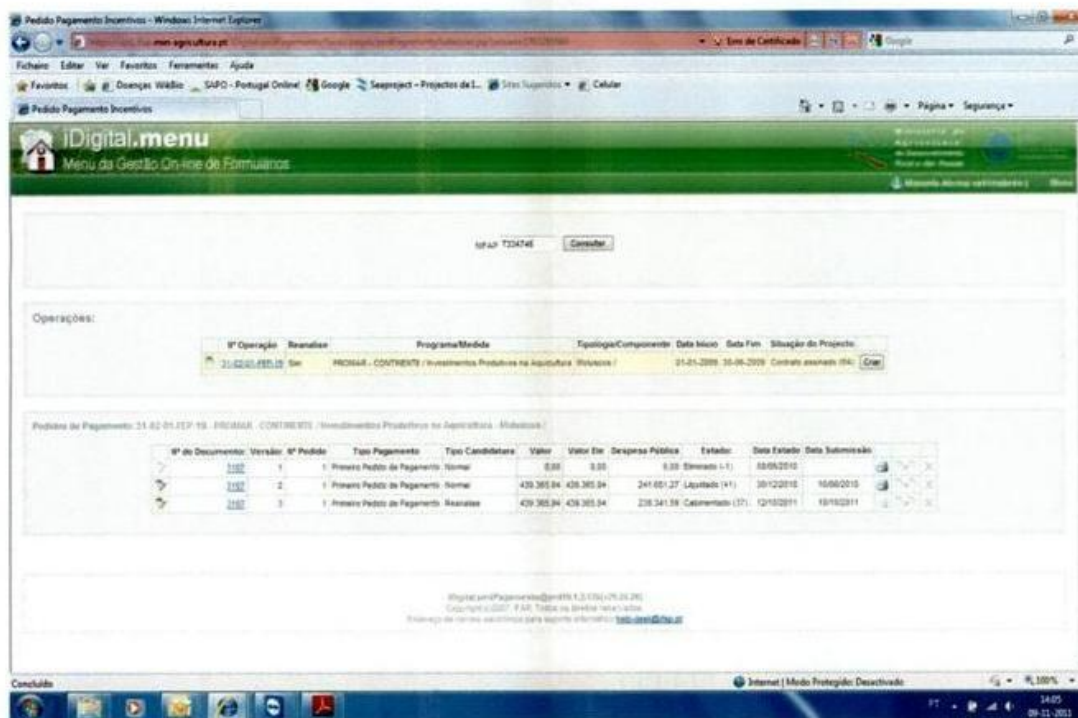


18 - Assinatura do técnico que analisou o PP não legível, pq o modelo do PP à data ainda não tinha o campo para preenchimento do nome completo do técnico.

Situação ultrapassada a partir do momento em que houve alteração ao modelo do PP.

19 - Esclarecimento da responsabilidade do IFAP, conforme mencionado no ponto 3.7.2 do presente relatório.

20 - Foi efectuada a análise do PP no iDigital sem que tivesse recebido a nova transmissão de dados decorrente da reprogramação aprovada em 03-12-2010. Contudo, quando se procedeu à reanálise do PP por força da alteração dos subsídios (subs reembolsável convertido em subs a fundo perdido), verifica-se que a despesa pública é inferior 3.309, 68€, por aplicação da regra de 20% para o último PP aos novos valores aprovados. A diferença será ajustada no último PP.



The screenshot shows the 'iDigital.menu' web interface. At the top, there is a search bar with the value '123456' and a 'Consultar' button. Below this, there is a section for 'Operações:' containing a table with one row of data. Further down, there is a section for 'Pedido de Pagamento' with a table listing three payment requests.

Operações:														
<table border="1"><thead><tr><th>Nº Operação</th><th>Operações</th><th>Programa/Módulo</th><th>Tipologia/Componente</th><th>Data Inicio</th><th>Data Fim</th><th>Situação do Projecto</th></tr></thead><tbody><tr><td>21.02.01.001.01</td><td>Sim</td><td>PROGAR - CONTINENTE (Investimentos Produtivos na Agricultura - Moçambique)</td><td>Moçambique</td><td>21-01-2009</td><td>31-06-2009</td><td>Contrato assinado (19)</td></tr></tbody></table>	Nº Operação	Operações	Programa/Módulo	Tipologia/Componente	Data Inicio	Data Fim	Situação do Projecto	21.02.01.001.01	Sim	PROGAR - CONTINENTE (Investimentos Produtivos na Agricultura - Moçambique)	Moçambique	21-01-2009	31-06-2009	Contrato assinado (19)
Nº Operação	Operações	Programa/Módulo	Tipologia/Componente	Data Inicio	Data Fim	Situação do Projecto								
21.02.01.001.01	Sim	PROGAR - CONTINENTE (Investimentos Produtivos na Agricultura - Moçambique)	Moçambique	21-01-2009	31-06-2009	Contrato assinado (19)								

Nº de Documento	Versão	Nº Pedido	Tipo Pagamento	Tipo Candidatura	Valor	Valor Orç	Despesa Pública	Estado	Data Estado	Data Submissão
1102	1	1	Primeiro Pedido de Pagamento - Normal		0,00	0,00	0,00	Simulado (1)	08/02/10	
1102	2	1	Primeiro Pedido de Pagamento - Normal		429.365,94	429.365,94	241.621,27	Liquidado (11)	30/12/10	16/06/2010
1102	3	1	Primeiro Pedido de Pagamento - Reservas		429.365,94	429.365,94	238.341,58	Cateminado (17)	12/10/2011	18/10/2011

21 – Esclarecimento da responsabilidade do IFAP, conforme mencionado no ponto 3.7.2 do presente relatório.

22 – Insuficiência sanada com o Despacho DRAPAlgarve nº 6389/2011, publicado no DR, II Série, nº74 de 14/04/2011 (que se anexa), o qual formaliza a referida delegação de competências, ratificando todos os actos praticados pelos responsáveis em causa anteriormente praticados.

23 – Foi corrigida a situação detectada – vide ofício em anexo.





24 – Os duplicados já se encontram devidamente carimbados, constando nos respectivos dossiers de projecto.

25 – Após a auditoria, implementou-se o uso do modelo constante no Manual de Procedimentos do PROMAR que contempla a informação solicitada.

Com os melhores cumprimentos

O Director Regional

(Joaquim Castelão Rodrigues)

BGTC 14 11 11 19077