



Auditoria ao Programa Operacional Regional de Lisboa

**Relatório
Dezembro de 2011**



Tribunal de Contas

Processo n.º 06/11-Audit

Relatório de Auditoria

ao

Programa Operacional Regional de Lisboa



Dezembro 2011



ÍNDICE

1 – SUMÁRIO.....	7
1.1 – CONCLUSÕES.....	7
1.2 – RECOMENDAÇÕES	11
2 – INTRODUÇÃO	12
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	12
2.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS	13
2.3 – SÍNTESE METODOLÓGICA	13
2.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	15
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	15
3 – PARTE EXPOSITIVA.....	15
3.1 – CARACTERIZAÇÃO DO PORLISBOA.....	15
3.2 – MODELO DE GESTÃO FINANCEIRA	21
3.3 – REGULAMENTAÇÃO DO PORLISBOA.....	23
3.4 – AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO	23
3.5 – PLANO FINANCEIRO DO PORLISBOA	23
3.6 – EXECUÇÃO DO PORLISBOA	26
3.6.1 – Candidaturas	27
3.6.2 – Execução financeira acumulada.....	29
3.6.3 – Evolução da execução financeira.....	33
3.6.4 – Cumprimento da regra n+3.....	36
3.6.5 – Execução física	36
3.6.6 – Evolução da despesa certificada	38
3.7 – RECEBIMENTOS DO PORLISBOA	38
3.8 – EXAME DE PAGAMENTOS	40
3.9 – EXAME DE OPERAÇÕES	41
3.9.1 – Candidaturas	41
3.9.2 – Processo de aprovação.....	42
3.9.3 – Pedidos de pagamento	44
3.9.4 – Acompanhamento e verificação física das operações	46
3.10 – VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES.....	46
3.11 – CONTROLO	47
3.12 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	49
3.13 – PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.....	50
3.14 – PRESTAÇÃO DE CONTAS	51
3.15 – ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA ANTERIORES	54
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	56
5 – EMOLUMENTOS.....	56
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	56
ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	58

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – GOVERNAÇÃO DO PORLISBOA	16
QUADRO 2 – EIXOS PRIORITÁRIOS DO PORLISBOA.....	20
QUADRO 3 – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA (FEDER) DO PORLISBOA	25
QUADRO 4 – REPARTIÇÃO DO FINANCIAMENTO PELOS EIXOS PRIORITÁRIOS.....	26
QUADRO 5 – TAXAS DE APROVAÇÃO BRUTA DAS CANDIDATURAS ENTRE 2008 E 2010, POR EIXO PRIORITÁRIO	28
QUADRO 6 – VALORES DE EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	29
QUADRO 7 – TAXAS DE EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2010.....	30
QUADRO 8 – TAXAS DE COMPROMISSO, EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO DO FEDER 2007-2010	33
QUADRO 9 - RECEBIMENTOS DA UE	39
QUADRO 10 – PONTO DE SITUAÇÃO FINANCEIRO DO PORLISBOA A 31 DE DEZEMBRO DE 2010.....	40
QUADRO 11 - OPERAÇÕES ANALISADAS	41
QUADRO 12 – OPERAÇÕES ANALISADAS – TEMA PRIORITÁRIO/EARMARKING.....	42
QUADRO 13 – PLANO DE PREVENÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO	51

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – FLUXOGRAMA DO PORLISBOA	18
FIGURA 2 - FLUXOS FINANCEIROS DO PORLISBOA	22
FIGURA 3 – ESQUEMA LÓGICO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	50

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CANDIDATURAS APRESENTADAS E APROVADAS DE 2008 A 2010.....	27
GRÁFICO 2 – ESTRUTURA DAS CANDIDATURAS APRESENTADAS E APROVADAS ENTRE 2008 E 2010, POR EIXO	28
GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA PÚBLICA APROVADA E EXECUTADA POR NUTS III.....	31
GRÁFICO 4 – TEMAS PRIORITÁRIOS/EARMARKING	32
GRÁFICO 5 - EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FEDER 2007-2010.....	33
GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS APOIOS FEDER POR ATIVIDADE ECONÓMICA.....	35
GRÁFICO 7 – EXECUÇÃO FÍSICA DO PORLISBOA (%)	37
GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DA DESPESA VALIDADA E CERTIFICADA.....	38



GLOSSÁRIO

Definições	
Autoridade de Auditoria	Autoridade pública ou organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designado pelo Estado-Membro para cada programa operacional, responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo.
Autoridade de Certificação	Autoridade pública ou organismo público nacional, regional ou local, designado pelo Estado-Membro para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão. No caso dos PO no âmbito do Objetivo da Cooperação Territorial Europeia esta autoridade é designada pelos Estados-Membros que participam no programa, tem o nome de autoridade de certificação única e desempenha as suas funções em toda a área territorial a que se reporta o respetivo programa. Recebe os pagamentos efetuados pela Comissão e, regra geral, efetua os pagamentos ao beneficiário principal.
Autoridade de Gestão	Autoridade pública nacional, regional ou local, ou um organismo público ou privado, designado pelo Estado-Membro, para gerir o PO, sendo, neste âmbito, responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução. No caso dos PO no âmbito do Objetivo da Cooperação Territorial Europeia esta autoridade é designada pelos Estados-Membros que participam no programa, tem o nome de autoridade de gestão única e desempenha as suas funções em toda a área territorial a que se reporta o respetivo programa.
Beneficiário	Um operador, organismo ou empresa, do sector público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução das operações.
Candidatura	Pedido formal de apoio financeiro público (nacional e/ou comunitário) apresentado pelo beneficiário à Autoridade de Gestão de um PO, com vista a garantir a realização de projetos elegíveis financiados no âmbito do PO.
Candidatura apresentada	Candidatura submetida a um concurso ou período de candidatura.
Candidatura aprovada	Candidatura selecionada e com decisão de aprovação e consequente cofinanciamento.
Certificação de Despesas	Procedimento formal através do qual a Autoridade de Certificação declara à CE que as despesas apresentadas para reembolso são elegíveis, que se encontram justificadas por faturas e respetivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente e que foram realizadas no âmbito de operações devidamente aprovadas para financiamento a título de um PO.
Decisão de Financiamento	Compromisso jurídico e financeiro através do qual um beneficiário adquire o direito à atribuição de financiamento comunitário e, nalguns casos, nacional, no âmbito de um PO, tendo em vista a realização de uma operação em concreto.
Eixo Prioritário	Uma das prioridades da estratégia de um PO, incluindo um grupo de operações relacionadas entre si e com objetivos específicos quantificáveis.
Organismo Intermédio	Qualquer organismo ou serviço público ou privado com o qual uma Autoridade de Gestão tenha estabelecido um contrato de delegação de competências e que pode desempenhar funções, em nome desta autoridade, em relação aos beneficiários que executam as operações.
Operação	Um projeto ou grupo de projetos coerentes selecionados pela Autoridade de Gestão do PO em causa, ou sob a sua responsabilidade, e executados por um ou mais beneficiários.
Orientações Técnicas Gerais e Específicas	Conjunto de indicações técnicas, de ordem geral, com aplicação a todo o PO, ou específica, de aplicação a um eixo prioritário ou a uma tipologia de investimentos, incluídas, em regra, em manuais de gestão, que tem por objetivo a difusão e uniformização de regras e procedimentos dentro da estrutura técnica da Autoridade de Gestão e dos organismos intermédios, constituindo um instrumento normalizador das práticas de gestão.
Pagamento Intermédio	Reembolso pela CE das despesas efetivamente pagas no âmbito de um PO, após a sua certificação pela Autoridade de Certificação. Os pagamentos intermédios são efetuados ao nível de cada PO e calculados ao nível do eixo prioritário.
Pedido de Pagamento	Apresentação à CE pela Autoridade de Certificação, mediante preenchimento de modelo próprio, de uma declaração certificada das despesas efetivamente pagas a título dos fundos com vista ao seu reembolso.
Regulamento Específico	Conjunto de normas aplicáveis a um PO, a um eixo prioritário, ou a uma tipologia de investimentos, a ser observado pela respetiva Autoridade de Gestão, pelos Organismos Intermédios e pelos beneficiários e aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação respetiva ou, no caso dos PO das Regiões Autónomas, segundo modalidade a definir pelos respetivos Governos Regionais.
Taxa de aprovação bruta de candidaturas	Candidaturas aprovadas/candidaturas admitidas com análise de mérito concluída.
Taxa de compromisso	Valor aprovado fundo comunitário/valor do fundo comunitário programado.
Taxa de execução	Valor da despesa validada do fundo comunitário/valor do fundo comunitário programado
Tipologia de Investimentos	Operação ou conjunto de operações que prosseguem objetivos comuns, definida por Regulamento Específico ou pela Autoridade de Gestão. Em situações específicas, a tipologia de investimentos pode coincidir com a totalidade das intervenções enquadradas num eixo prioritário.

SIGLAS UTILIZADAS

AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimentos
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
EVOA	Espaço de Visitação e Observação de Aves
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
NIB	Número de Identificação Bancária
NUTS	Nomenclatura Uniforme Territorial para fins Estatísticos
OI	Organismo Intermédio
PO	Programa Operacional
PORLisboa	Programa Operacional Regional de Lisboa
POFC	Programa Operacional Fatores de Competitividade
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
POAT FEDER	Programa Operacional Assistência Técnica FEDER
PME	Pequenas e Médias Empresas
QCA III	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
SI PORLisboa	Sistema de Informação do PORLisboa
SFC	Sistema de Informação da Comissão Europeia
TP	Turismo de Portugal

FICHA TÉCNICA

Técnicos	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Júlio Gomes Ferreira Teresa Estrela	Auditor Auditora	Licenciada em Direito Mestre em Administração Pública
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação: Coordenação Geral:	Auditor Chefe - António Marques do Rosário Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-Real Amaral	



1 – SUMÁRIO

A auditoria desenvolvida teve por objeto a apreciação da gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa e os resultados alcançados, a níveis financeiro e físico, permitindo formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

Caracterização do PORLisboa

1. O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013 é um programa do QREN com aplicação exclusiva à Região de Lisboa, sendo cofinanciado pelo FEDER. Assenta nas grandes recomendações da Política de Coesão e ancora-se na Estratégia Regional, Lisboa 2020.
2. O PORLisboa é um dos cinco Programas Operacionais Regionais do continente, sendo o único que se integra no Objetivo 2 - Competitividade Regional e Emprego (cfr. ponto 3.1).

Apoios reembolsáveis

3. Uma das tipologias do Eixo 1 do PORLisboa inclui apoios reembolsáveis, que envolverão reentrada de verbas no momento do reembolso. Não existem porém normas regulamentares, nomeadamente, sobre a forma de movimentação das verbas a reembolsar pelos beneficiários dos sistemas de incentivos, os fins a que se podem destinar e a responsabilidade pela respetiva aplicação (cfr. ponto 3.1).

Plano de financiamento do PORLisboa

4. O montante global de financiamento previsto para o PORLisboa foi de € 681,4 milhões, com FEDER associado no montante de € 306,7 milhões e uma contrapartida nacional de € 374,7 milhões (taxa média de financiamento

comunitário de 45,0%), representando o PORLisboa 5,3% do total do FEDER programado para o conjunto dos PO regionais do continente (€ 5.763,9 milhões)

5. O eixo prioritário mais representativo é o 1 – “*Competitividade, Inovação e Conhecimento*”, com 57,0% do financiamento total (€ 388,2 milhões). É neste eixo que se integram os sistemas de incentivos, geridos em comum com os restantes PO regionais e com o COMPETE (cfr. ponto 3.5).

Execução financeira do PORLisboa

6. Em 31 de Dezembro de 2010, face a uma despesa pública programada de € 472,5 milhões, o valor comprometido era de € 331,3 milhões e o executado de € 91,9 milhões. Na mesma data, para um montante de FEDER programado de € 306,7 milhões, registou-se um volume de despesa comprometida de € 185,1 milhões e executada de € 54,7 milhões, sendo a taxa de compromisso de 60,4% e a taxa de execução de 17,8% (cfr. ponto 3.6.2).
7. Embora o PORLisboa tivesse tido início em 2007, só apresentou execução a partir de 2008 e, neste ano, ainda com níveis de execução muito baixos, registando uma taxa de execução financeira de 1,2% em relação ao FEDER. Após três anos de desempenho do PO, o valor executado no ano de 2010 ficou, mesmo assim, aquém do valor programado para o ano, não contribuindo para recuperar os baixos níveis de execução registados entre 2007 e 2009.
8. Relativamente ao relatório de execução anual de 2010 do PORLisboa, observou-se que este não incluía dados sobre a execução financeira do ano, sendo a generalidade da informação reportada acumulada desde o início da execução do Quadro (cfr. ponto 3.6.3).

Aplicação da regra n+2/ n+3



9. Apesar dos baixos níveis de execução, o montante certificado, respeitante ao FEDER, até 31 de Dezembro de 2010, garante, relativamente a 2008, o cumprimento da regra n+3 (cfr. ponto 3.6.4).

Execução física do PORLisboa

10. Dos 46 indicadores definidos para o PORLisboa, 16 não registavam execução a 31 de Dezembro de 2010. De entre os restantes 30 existem vários indicadores com execução largamente superior à meta estabelecida para 2015, apresentando um número significativo de níveis de realização superiores a 200% ao previsto, o que indicia que as metas terão sido incorretamente definidas (cfr. ponto 3.6.5).

Evolução da certificação da despesa

11. O PORLisboa apresentava, a 31 de Dezembro de 2010, uma situação deficitária em termos de gestão global do FEDER, tendo até então sido realizados pagamentos a beneficiários e transferências para organismos intermédios no total de € 61,6 milhões e recebimentos da UE no total de € 54,0 milhões (cfr. ponto 3.6.6).

Demonstração do ciclo de pagamentos

12. O IFDR, no exercício da função pagadora, manifestou dificuldade em evidenciar o ciclo completo de cada pagamento feito aos beneficiários, nomeadamente em relação aos movimentos bancários que se encontravam agregados no extrato bancário (cfr. ponto 3.8).

Contabilização de pagamentos não realizados

13. Ocorreram ordens de pagamentos do PORLisboa que não foram concretizadas pelo IFDR, enquanto entidade pagadora, por razões de oportunidade ou em virtude de erro no NIB do destinatário. As mesmas vieram a ser anuladas pela emissão de uma ordem de pagamento de montante idêntico de valor negativo, sendo posteriormente emitida uma nova ordem de pagamento. Porém, o pagamento inicial mantém-se na

lista de pagamentos sem menção da sua posterior anulação o que pode causar leituras erradas.

14. O atual procedimento de correção de pedidos de pagamento implica para o beneficiário a repetição do registo de todos os elementos do seu pedido, por vezes apenas afetado de vícios de pormenor (**cfr. ponto 3.9.3**).

Plano de gestão de riscos de corrupção

15. A Autoridade de Gestão do PORLisboa não elaborou um plano próprio, constando duma ficha específica do Plano da CCDRLVT, identificando um conjunto de riscos e de medidas preventivas, estando a generalidade destas aí descritas implantadas e inseridas no sistema de informação que gere os processos (**cfr. ponto 3.13**).

Prestação de contas

16. A Autoridade de Gestão do PORLisboa não administra ou é responsável pela gestão de dinheiros ou outros ativos do Estado, não realizando, contrariamente ao período de execução do QCA III, operações financeiras, cabendo tal responsabilidade, de movimentação de dinheiros, à Autoridade de Certificação e aos OI pagadores, que efetuam, com autonomia, ordens de transferência direta para os beneficiários finais, pelo que a AG não se enquadra na previsão da alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e conseqüentemente, na obrigação de prestar contas (**cfr. ponto 3.14**).

Acompanhamento das recomendações

17. Encontram-se acolhidas todas as recomendações analisadas no âmbito desta ação, que foram formuladas pelo Tribunal nos Relatórios da Auditoria à Execução Global do QCA III e da Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN (**cfr. ponto 3.15**).



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 Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais do QREN

1. Diligenciar pela regulamentação da movimentação das verbas a reembolsar pelos beneficiários dos sistemas de incentivos, os fins a que se podem destinar e a responsabilidade pela respetiva aplicação.

B) À Autoridade de Gestão do PORLisboa

2. Incluir nos relatórios de execução anual do PORLisboa dados relativos à execução financeira do ano e não apenas dados acumulados desde o início do Quadro.
3. Assegurar que sejam identificadas no Sistema de Informação do PORLisboa as ordens de pagamento não concretizadas pelas entidades pagadoras.
4. Melhorar o procedimento de correção de pedidos de pagamento, no sentido de eliminar registos supérfluos.

C) À Autoridade de Certificação do FEDER

5. Diligenciar no sentido de aproximar os níveis de despesa certificada dos da despesa validada para evitar o desequilíbrio entre pagamentos efetuados e recebimentos provenientes da UE.

2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2011, efetuou-se a presente auditoria ao Programa Operacional Regional de Lisboa (PORLisboa).

Esta auditoria teve como objetivo geral a apreciação da gestão global do PORLisboa, abordando a avaliação dos resultados alcançados, a níveis financeiro e físico, e incluindo a apreciação da legalidade e da regularidade das operações subjacentes às decisões tomadas pela Autoridade de Gestão do Programa desde o seu início.

O trabalho desenvolvido teve como objetivos específicos:

- ◆ Caracterização do PORLisboa;
- ◆ Apreciar a gestão global do PORLisboa quanto aos aspetos da execução financeira e física, a eficiência dos procedimentos utilizados pela Autoridade de Gestão, quer na gestão dos processos de candidatura, quer na análise e processamento dos pedidos de pagamento;
- ◆ Avaliar se o sistema de controlo interno e se os controlos instituídos eram adequados face aos riscos identificados, e se se encontravam implementados no período de referência, com vista a garantir, designadamente:
 - ◇ a legalidade e regularidade das operações efetuadas;
 - ◇ a fiabilidade, a integralidade e a exatidão dos registos das operações;
 - ◇ a utilização de forma adequada dos recursos comunitários afetos ao Programa.
- ◆ Apreciar o enquadramento legal, orgânico e material do modelo de gestão financeira do Programa, e a obrigatoriedade ou não de prestação de contas autónoma pelo PORLisboa ao Tribunal de Contas;



- ◆ No âmbito da amostra selecionada apreciar, através de testes substantivos, a legalidade e regularidade subjacente às operações;
- ◆ Avaliar o acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios de auditoria ao “Modelo de Governação e Controlo do QREN” – Relatório de Auditoria n.º 50/2009 – 2.ª Secção – e à “Execução Global do QCA III” – Relatório de Auditoria n.º 42/2010 – 2.ª Secção.

2.2 – Entidades envolvidas

A auditoria decorreu junto das seguintes entidades:

- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa (AG do PORLisboa);
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) – Autoridade de certificação do FEDER, responsável pela gestão nacional deste Fundo e pela coordenação do respetivo controlo, por delegação da Autoridade de Auditoria;
- ◆ Organismos intermédios do PORLisboa, designadamente, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P. (IPAMEI), Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal), Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (AICEP);
- ◆ Beneficiários do PORLisboa, nomeadamente, Câmara Municipal de Lisboa, Câmara Municipal de Mafra, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (do ex-Ministério da Educação) e Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira.

2.3 – Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, as normas e os procedimentos acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

A amostra incluiu três universos: Receitas do PORLisboa, Pagamentos de 2010 e operações aprovadas.

Os movimentos de receita dos Programas Operacionais são um conjunto limitado, pelo que esta população foi auditada integralmente.

A lista dos pagamentos de 2010 inclui 420 ocorrências (€ 33.487.981,09). Desta lista de pagamentos foi, com recurso à ferramenta IDEA, extraída uma amostra pelo método das unidades monetárias, para um nível de materialidade de 2% e um nível de confiança de 95%, considerando o sistema de controlo interno existente. A amostra extraída inclui 69 ocorrências (amostra geral), mais 35 ocorrências (valores altos), num total de 104 pagamentos (€ 23.480.153,67), cobrindo 70,1 % do universo, em termos de valor.

A lista de operações aprovadas desde o início do PORLisboa incluiu 579 ocorrências, até 31 de Dezembro de 2010, tendo sido extraída uma amostra de 8 operações, com 2 ocorrências por eixo.



2.4 – Condicionantes e limitações

Não se registaram condicionantes aos trabalhos de auditoria, salientando-se a boa colaboração dos responsáveis e técnicos das entidades envolvidas na auditoria na disponibilização da informação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

2.5 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.^{o1} e 87.^o, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ao Ministro da Economia e do Emprego;
- ◆ À Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ À Presidente da Comissão Diretiva do Programa Operacional Regional de Lisboa;
- ◆ Ao Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

Destas entidades, apenas se pronunciou a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa, sendo a resposta transcrita, nos pontos pertinentes, ao longo do presente relatório, e reproduzida na íntegra, no Anexo II, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Caracterização do PORLisboa

O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013 é um instrumento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) com aplicação exclusiva à Região de Lisboa, sendo cofinanciado pelo FEDER. Assenta nas grandes recomendações da Política de

¹ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Coesão, no desígnio estratégico do QREN e ancora-se na Estratégia Regional, Lisboa 2020.

O PORLisboa é um dos cinco Programas Operacionais Regionais do continente, sendo o único que se integra no Objetivo 2 - Competitividade Regional e Emprego².

A governação do PORLisboa compreende órgãos de direção política, aconselhamento estratégico, de gestão e de acompanhamento, que são:

Quadro 1 – Governação do PORLisboa

Tipologia das funções dos órgãos de governação	Conjunto dos PO Regionais do Continente	PORLisboa
Direção Política	Comissões Ministeriais de Coordenação dos PO Regionais do Continente	
Aconselhamento Estratégico		Comissão de Aconselhamento Estratégico
Gestão		Autoridade de Gestão: Comissão Diretiva Secretariado Técnico
Acompanhamento		Comissão de Acompanhamento

Em 2010, a Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais era composta pelos Ministros do Ambiente e do Ordenamento do Território, que coordenava, da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, das Obras Públicas, dos Transportes e das Comunicações, da Saúde, da Educação, da Cultura e pelo membro do Governo com tutela da administração local.

² O PORLisboa foi adoptado pela Decisão C (2007) 5100, da Comissão, de 10 de Outubro.



A Autoridade de Gestão do PO, presidida pelo Gestor, é composta pelos seguintes órgãos:

- a) Comissão Directiva;
- b) Secretariado Técnico.

A Autoridade de Gestão do PO responde perante a correspondente Comissão Ministerial de Coordenação, competindo ao Ministro Coordenador assegurar as relações de tutela e os procedimentos de coordenação.

A Autoridade de Gestão do PO reporta aos órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN, de auditoria e controlo e de certificação e ao órgão de aconselhamento estratégico do respetivo PO, elaborando anualmente um relatório de execução.

Compete à Comissão Directiva aprovar as candidaturas a financiamento pelo PO que, reunindo as condições de aceitabilidade, tenham mérito adequado a receberem apoio financeiro.

É também da responsabilidade da Comissão Directiva elaborar e assegurar a execução do plano de comunicação do PO e garantir o cumprimento dos requisitos em matéria de informação e publicidade estabelecidos nos normativos comunitários e nacionais.

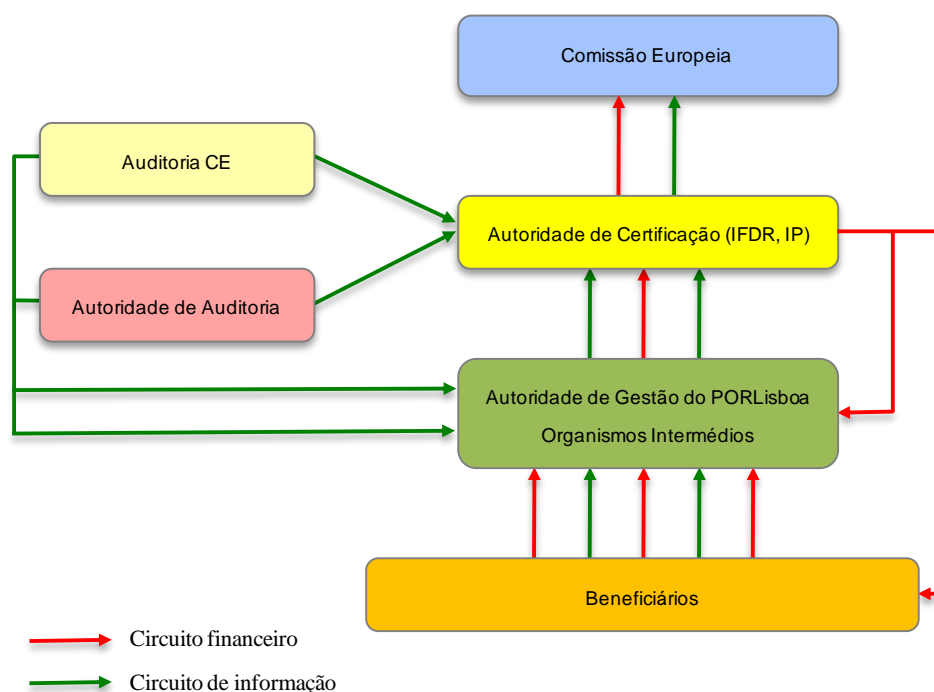
A Comissão Directiva do PO é composta pelo Gestor³, por quatro vogais não executivos, designados pelo Conselho de Ministros, sendo dois dos vogais indicados pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

³ O Gestor do PORLisboa é o presidente da CCDRLVT, nos termos do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril, que o republicou.

O Secretariado Técnico tem por missão apoiar tecnicamente o Gestor e a Comissão Directiva no exercício das suas competências e funciona sob a responsabilidade desta.

As relações organizacionais entre a Autoridade de Gestão, a Comissão Europeia e os diversos organismos intervenientes estão representadas na figura seguinte:

Figura 1 – Fluxograma do PORLisboa



Fonte: PORLisboa – descrição dos sistemas de gestão e controlo

A Autoridade de Gestão, depois de validar os pedidos de pagamento, elabora as declarações de despesa e os pedidos de pagamento intermédios, a apresentar à UE, através do IFDR, o qual assegura os fluxos financeiros com a Comissão Europeia.



A Autoridade de Gestão emite as ordens de pagamento a favor dos beneficiários do PORLisboa e, no âmbito dos sistemas de incentivos, a favor dos organismos intermédios pagadores (IAPMEI e TP). A realização dos pagamentos incumbe ao IFDR⁴ e aos organismos intermédios pagadores⁵, nos quais estão delegadas competências para efetuar as transferências diretas para os beneficiários.

Aos organismos intermédios⁶ compete assegurar a análise dos projetos, a contratação dos incentivos, o controlo e o acompanhamento da execução dos projetos. Do conjunto dos organismos intermédios só o IAPMEI e o TP são pagadores, realizando os pagamentos aos beneficiários. Esta função está definida em protocolos tripartidos celebrados com a Autoridade de Gestão e com o IFDR.

No âmbito dos apoios reembolsáveis não existem, no entanto, normas regulamentadoras, nomeadamente, sobre a forma de movimentação dessas verbas, os fins a que se destinam e a responsabilidade pela respetiva aplicação.

Os quatro eixos prioritários do PORLisboa são: *Competitividade, Inovação e Conhecimento; Valorização territorial, Coesão social e Assistência técnica*, que dão origem a um conjunto de projetos, cuja pertinência e qualidade é aferida através de indicadores de resultados e de metas.

Os principais objetivos e áreas de atuação dos eixos estão sintetizados no quadro seguinte:

⁴ Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro.

⁵ Nos termos do n.º 6 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro.

⁶ São organismos intermédios: o Turismo de Portugal, IP, a Agência de Inovação – ADI, SA, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação – IAPMEI, IP, a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal – AICEP, EPE, e a Área Metropolitana de Lisboa – AML.

Quadro 2 – Eixos prioritários do PORLisboa

EIXOS	FEDER (euros)	% FEDER/TOTAL	Objectivos/áreas de actuação
1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	155.273.945	51	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivos I&DT; ▪ Projeção competitiva da Região à escala internacional (e.g. agências internacionais, iniciativa <i>Regions for economic changes</i>, instituição superior de referência internacional no domínio do Turismo, orientada para a Inovação neste sector); ▪ Apoios às entidades de I&D para a internacionalização; ▪ Ações de transferência de tecnologia; ▪ Criação de empresas de base tecnológica e indústrias criativas; ▪ Estímulos à capacidade de inovar e empreender/ FININOVA; ▪ Incentivos inovação e qualificação de PME em sectores estratégicos; ▪ Organização de eventos de projeção internacional; ▪ Estímulo da Governabilidade regional (redução dos custos públicos de contexto; parcerias).
2 - Sustentabilidade Territorial	70.723.914	23	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soluções inovadoras para problemas urbanos (ações demonstrativas no âmbito de Sistemas Inteligentes de Transportes); ▪ Apoio a ações de micro-logística local; ▪ Apoio a ações locais na ótica da eficiência da mobilidade da população; ▪ Incentivos ao reforço dos projetos de transporte ecológicos; Reforço da capacidade de planeamento; Estímulo à eco-eficiência; ▪ Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos; ▪ Apoio à criação de Eco-bairros; Estímulo ao aumento da eficiência ambiental nos serviços da Administração Pública; ▪ Ordenamento e valorização da estrutura metropolitana de proteção e valorização ambiental.
3 - Coesão Social	70.723.914	23	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parcerias para a Regeneração Urbana, com foco na vertente inclusão social; ▪ Plataformas de inclusão para a população imigrante; ▪ Serviços a populações com dificuldades especiais.
4 - Assistência Técnica	9.967.398	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Despesas de assistência técnica de todas as entidades que suportam o PORLisboa.

Fonte: PORLisboa



3.2 – Modelo de gestão financeira

As contribuições comunitárias relativas ao FEDER, a título do PORLisboa, são creditadas pelos serviços da Comissão Europeia diretamente em conta titulada pelo IFDR⁷ (conta Fundo), destinada exclusivamente a recebimentos deste Fundo, criada no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

O IFDR promoveu também a criação no IGCP de uma conta específica para o PORLisboa, para a qual são canalizados os recursos financeiros a mobilizar no decurso da execução do PO, sendo da responsabilidade do IFDR a gestão dos fluxos financeiros entre a conta Fundo e a conta do PORLisboa.

Os montantes recebidos a título de pré-financiamento, logo que recebidos, são transferidos para a conta do PORLisboa, sendo aí alocados os eventuais juros gerados por esses pré-financiamentos⁸.

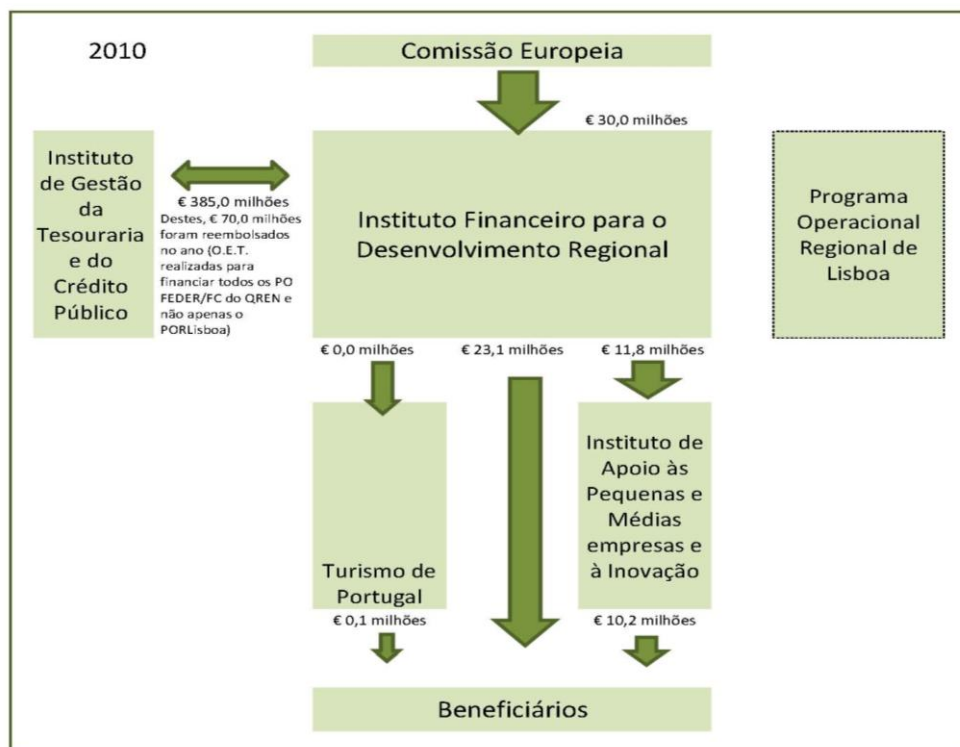
Os pagamentos intermédios creditados pela Comissão Europeia na conta Fundo são transferidas pelo IFDR para a conta do PORLisboa, em função dos pedidos de pagamento emitidos e das disponibilidades de tesouraria.

No ano de 2010 os fluxos financeiros relativos ao PORLisboa foram os seguintes:

⁷ O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, aplicado pelo Despacho n.º 16068/2008, atribui a gestão financeira do FEDER ao IFDR.

⁸ De acordo com o artigo 83.º do Reg (CE) 1083/2006, de 11 de Julho.

Figura 2 - Fluxos financeiros do PORLisboa



Fonte: IFDR

Esta matéria é desenvolvida no ponto 3.7.

O IFDR efetua transferências, executando autorizações de pagamentos emitidas pela Autoridade de Gestão para os beneficiários e também para os organismos intermédios pagadores, de acordo com os protocolos tripartidos.

Tanto o IFDR como os organismos intermédios pagadores do PORLisboa e também os beneficiários públicos a tal obrigados cumpriram o princípio da unidade de tesouraria nos pagamentos e recebimentos dos montantes relativos ao PO.



3.3 – Regulamentação do PORLisboa

Para além dos diplomas globais relativos ao QREN, o PORLisboa, tal como os restantes PO, está regulado por um conjunto de regulamentos específicos para cada tipologia de operações a cofinanciar, dentro de cada eixo prioritário. Note-se que tendo sido adotada uma estrutura semelhante para todos os PO Regionais, existem regulamentos específicos que são comuns a todos eles. O mesmo se passa com os regulamentos específicos dos sistemas de incentivos que são geridos em comum pelos PO Regionais e pelo POFC.

Dado que o modelo geralmente seguido assenta num processo de seleção de candidaturas para cada tipologia, relevam ainda para a definição dos requisitos das operações a selecionar os termos constantes do aviso de abertura, que podem limitar ou detalhar o âmbito do processo de seleção em concreto.

3.4 – Avaliação do controlo interno

No decurso dos trabalhos de auditoria foi analisado o sistema de controlo interno existente, quer através do levantamento dos circuitos, da realização de entrevistas, do exame de alguns processos relativos às atividades do PORLisboa, quer através da realização de testes de procedimento e de conformidade.

Foi utilizada uma matriz de risco baseada em indicadores relevantes em cada área de trabalho, procurando estimar a probabilidade de erros ou vícios que agravassem os riscos inerentes e de controlo. O resultado das matrizes adotadas apontou para um nível regular do sistema de controlo interno, após realização dos respetivos testes.

3.5 – Plano financeiro do PORLisboa

O quadro que se segue evidencia os montantes financeiros do FEDER aprovados no âmbito do PORLisboa.



Quadro 3 – Programação financeira (FEDER) do PORLisboa

(em euros)

	Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PORLisboa	306.689.171	41.253.361	42.078.428	42.919.996	43.778.396	44.653.963	45.547.043	46.457.984

Fonte: Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, Portugal

O PORLisboa é um programa operacional regional com uma dimensão financeira relativamente reduzida – a programação financeira do FEDER representa 5,3% do conjunto dos PO regionais do continente (€ 5.763,9 milhões) e 2,6% do FEDER aprovado para o QREN (€ 11.938,2 milhões).

Nos termos da Decisão de aprovação do PORLisboa, o montante global de financiamento previsto foi de € 681,4 milhões, ao qual estava associado um financiamento comunitário (FEDER) de € 306,7 milhões e uma contrapartida nacional de € 374,7 milhões, representando assim uma taxa média de financiamento comunitário de 45,0%.

Aos financiamentos comunitários do FEDER podem adicionar-se, ainda, apoios a conceder pelo BEI e por outros instrumentos financeiros necessários à concretização da estratégia de desenvolvimento estabelecida.

A repartição percentual do financiamento comunitário por eixo prioritário consta do quadro seguinte:

Quadro 4 – Repartição do financiamento pelos Eixos Prioritários

(em milhares euros)

Eixo	Financiamento Total		Financiamento Comunitário (FEDER)		Contrapartida Nacional		Repartição indicativa da comparticipação nacional	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Fin. público	Fin. privado
Eixo 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	388.184,9	57,0	155.273,9	50,6	232.910,9	62,2	39.054,8	193.856,2
Eixo 2 - Sustentabilidade Territorial	139.469,9	20,5	70.723,9	23,1	68.745,9	18,3	61.231,6	7.514,4
Eixo 3 - Coesão Social	139.469,9	20,5	70.723,9	23,1	68.745,9	18,3	61.231,6	7.514,4
Eixo 4 - Assistência Técnica	14.239,1	2,1	9.967,4	3,2	4.271,7	1,1	4.271,7	0,0
Total	681.363,7	100,0	306.689,2	100,0	374.674,5	100,0	165.789,6	208.884,9

Fonte: SI PORLisboa

O eixo prioritário mais representativo é o Eixo 1 – *Competitividade, Inovação e Conhecimento*, com 57,0% do financiamento total. É neste eixo que se integram os sistemas de incentivos, geridos em comum com os restantes PO Regionais e com o COMPETE. Os Eixos 2 – *Sustentabilidade Territorial* e 3 – *Coesão Social* repartem entre si cerca de 41,0% do financiamento e o Eixo 4 – *Assistência Técnica* tem um carácter residual (2,1% do financiamento total).

É de registar que o peso do financiamento privado na contrapartida nacional é diferente nos três eixos, representando 83,2% no Eixo 1, 10,9% nos Eixos 2 e 3 e sendo inexistente no Eixo 4. A percentagem média é de 55,8%.

3.6 – Execução do PORLisboa

Neste ponto analisa-se a realização física e financeira do PORLisboa a 31 de Dezembro de 2010.



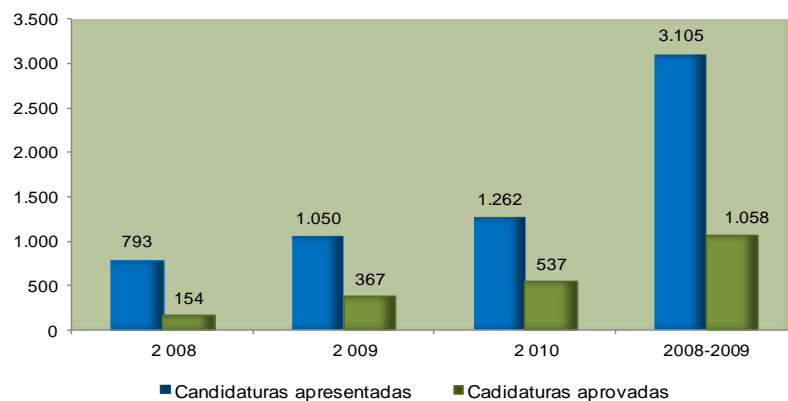
3.6.1 – Candidaturas

Entre 2008 e 2010 foram apresentadas no total 3.105 candidaturas (€ 3.037,1 milhões) e aprovadas 1.058 (€ 866,8 milhões).

Das candidaturas apresentadas desde 2008, 1.262 reportam-se a 2010, com 874 no Eixo 1 - *Competitividade, Inovação e Conhecimento*, 160 no Eixo 2 - *Sustentabilidade Territorial*, 215 no Eixo 3 - *Coesão Social* e 13 no Eixo 4 - *Assistência Técnica*. No mesmo ano foram aprovadas 537 candidaturas, 280 do Eixo 1, 96 do Eixo 2, 148 do Eixo 3 e 13 do Eixo 4.

Ao longo deste período tem-se verificado um crescimento do número de candidaturas, conforme se apresenta no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Candidaturas apresentadas e aprovadas de 2008 a 2010

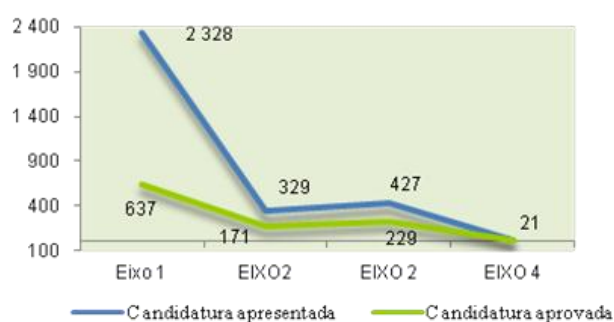


Fonte Relatórios de execução 2008, 2009 e 2010

Como se pode verificar no gráfico 2, o Eixo 1 - *Competitividade, Inovação e Conhecimento* representou 75,0% do total de candidaturas apresentadas (€ 2.097,5 milhões), no Eixo 3 - *Coesão Social*, esta percentagem foi de 13,8% (€ 717,5 milhões), e nos Eixos 2 - *Sustentabilidade Territorial* e 4 - *Assistência Técnica* foi de 10,6% (€ 205,9 milhões) e 0,7% (€ 16,2 milhões), respetivamente.

A estrutura das candidaturas aprovadas foi idêntica à das apresentadas: Eixo 1 - *Competitividade, Inovação e Conhecimento* – 60,2% (€ 511,8 milhões), Eixo 3- *Coesão Social* – 21,6% (€ 231,8 milhões), Eixo 2 - *Sustentabilidade Territorial* – 16,2% (€ 109,3 milhões), e Eixo 4 - *Assistência Técnica* – 2,0% (€ 13,8 milhões).

Gráfico 2 – Estrutura das candidaturas apresentadas e aprovadas entre 2008 e 2010, por eixo



Fonte: Relatórios de execução 2008, 2009 e 2010

As taxas de aprovação bruta⁹, como consta do Quadro 5, variaram ao longo dos três anos, apresentando uma tendência crescente, tendo atingido 42,6% em 2010.

Quadro 5 – Taxas de aprovação bruta das candidaturas entre 2008 e 2010, por Eixo Prioritário

Eixo	Taxa de aprovação bruta (aprovadas/apresentadas)		
	2008	2009	2010
Eixo 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	18,0	29,8	32,0
Eixo 2 - Sustentabilidade Territorial	32,9	52,5	60,0
Eixo 3 - Coesão Social	17,9	50,0	68,8
Eixo 4 - Assistência Técnica	100,0	100,0	100,0
	19,4	35,0	42,6

Fonte: Relatórios de execução 2008, 2009, e 2010.

⁹ Taxa de aprovação bruta das candidaturas = candidaturas aprovadas / candidaturas apresentadas.



3.6.2 – Execução financeira acumulada

A execução financeira do PORLisboa, a 31 de Dezembro de 2010, era a seguinte:

Quadro 6 – Valores de execução financeira

(milhares de euros)

Eixo	Programação (2007-2013)			Aprovações			Execução		
	Custo total elegível	Despesa pública	FEDER	Custo total elegível	Despesa pública	FEDER	Custo total elegível	Despesa pública	FEDER
Eixo 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	388.184,9	194.328,7	155.273,9	224.448,5	157.198,8	97.530,5	50.344,6	39.876,6	27.687,2
Eixo2 - Sustentabilidade Territorial	139.469,9	131.955,5	70.723,9	64.702,1	63.249,8	30.397,1	7.259,5	7.259,5	3.469,9
Eixo 3 - Coesão Social	139.469,9	131.955,5	70.723,9	107.681,1	104.713,3	52.922,1	43.780,5	42.462,7	21.912,2
Eixo 4 - Assistência Técnica	14.239,1	14.239,1	9.967,4	6.134,5	6.134,5	4.294,2	2.291,3	2.291,3	1.603,9
Total	681.363,7	472.478,8	306.689,2	402.966,2	331.296,4	185.143,9	103.675,9	91.890,2	54.673,2

Fonte: PORLisboa- Sistema de Informação

Do valor programado total já existia, em 31 de Dezembro de 2010, um compromisso de € 402.966,2 milhares, sendo a componente comunitária de € 185.143,9 milhares. Registaram-se valores de execução financeira de € 103.675,9 milhares, quanto ao custo total elegível, dos quais € 54.673,2 milhares correspondentes à comparticipação FEDER (52,7%).

Tendo em conta a programação financeira atrás descrita no ponto 3.5 – “Plano financeiro do PORLisboa” e a execução financeira, foi possível apurar os seguintes indicadores: “taxa de compromisso”, “taxa de execução” e “taxa de realização”¹⁰.

¹⁰Taxa de compromisso = Despesa aprovada/despesa programada;
Taxa de execução = Despesa validada/despesa programada;
Taxa de realização = Despesa validada/despesa aprovada.

Quadro 7 – Taxas de execução financeira em 31 de Dezembro de 2010

Eixo	Taxa de compromisso			Taxa de execução			Taxa de realização		
	Custo total elegível	Despesa pública	FEDER	Custo total elegível	Despesa pública	FEDER	Custo total elegível	Despesa pública	FEDER
Eixo 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	57,8	80,9	62,8	13,0	20,5	17,8	22,4	25,4	28,4
Eixo 2 - Sustentabilidade Territorial	46,4	47,9	43,0	5,2	5,5	4,9	11,2	11,5	11,4
Eixo 3 - Coesão Social	77,2	79,4	74,8	31,4	32,2	31,0	40,7	40,6	41,4
Eixo 4 - Assistência Técnica	43,1	43,1	43,1	16,1	16,1	16,1	37,4	37,4	37,4
Total	59,1	70,1	60,4	15,2	19,4	17,8	25,7	27,7	29,5

Fonte: PORLisboa - Sistema de Informação

Até 31 de Dezembro de 2010 a taxa de compromisso do PORLisboa foi de 59,1%, sendo de realçar a taxa alcançada no Eixo 3 – *Coesão Social*, de 77,2%. As taxas menores registaram-se nos Eixos 2 e 4, sendo de 46,4% e 43,1%, respetivamente.

As taxas de execução apresentaram valores médios de 15,2% no custo total elegível, de 17,8% e de 19,4%, nas componentes FEDER e despesa pública, respetivamente. Encontram-se particularmente abaixo da média do PO as taxas de execução do Eixo 2, com 5,2% para o custo total elegível e 4,9% para o FEDER.

Com taxas superiores à média destaca-se o Eixo 3, com 31,4% no custo total elegível e 32,2% na despesa pública.

Os valores das taxas de realização são superiores aos das taxas de execução, cifrando-se em 27,7%, para a despesa pública, e 29,5%, para a comparticipação FEDER.

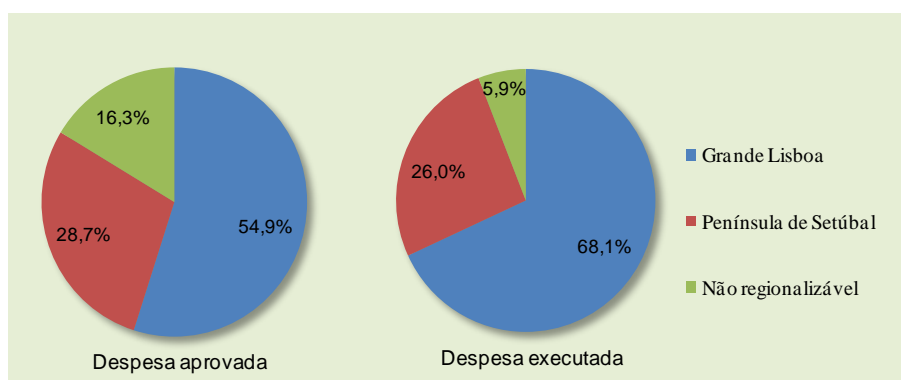
A área de intervenção do PORLisboa abrange as NUTS III “*Grande Lisboa*” e “*Península de Setúbal*”. A 31 de Dezembro de 2010 a despesa pública aprovada cifrava-se em € 182,0 milhões na “*Grande Lisboa*” e € 95,1 milhões na “*Península de Setúbal*”, sendo € 54,1 milhões não regionalizáveis. Na despesa executada os valores registados foram



significativamente inferiores, respetivamente € 62,6 milhões, € 23,8 milhões e € 5,5 milhões.

A expressão percentual destes valores, com idêntica estrutura de dados, está presente no gráfico seguinte:

Gráfico 3 - Distribuição da despesa pública aprovada e executada por NUTS III



Fonte Relatório de execução 2010

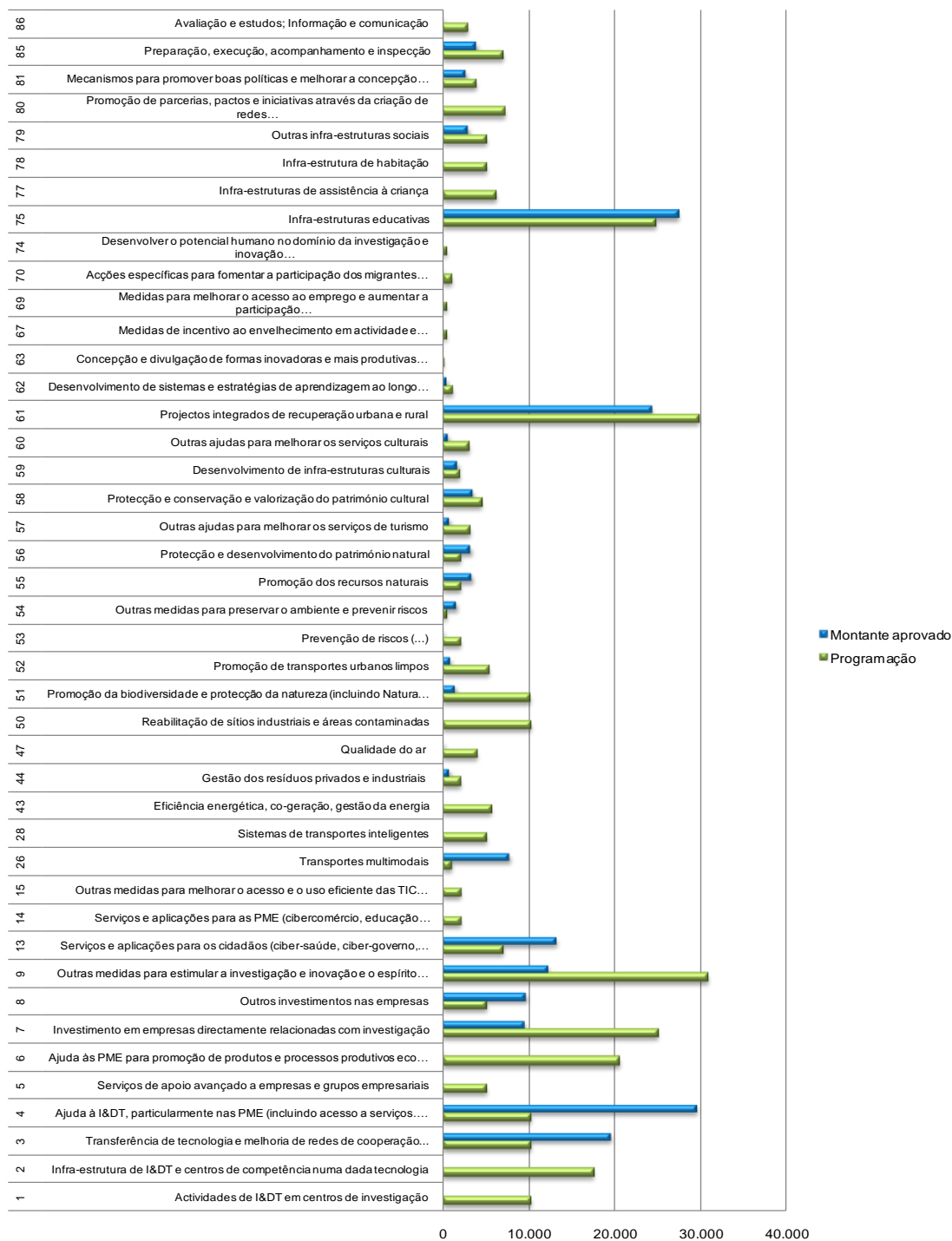
Verifica-se maior expressão financeira na despesa pública aprovada e executada na região “Grande Lisboa” face à região “Península de Setúbal”, sendo ainda mais evidente em termos de execução (68,1%).

Regista-se também um diferencial claro entre a despesa aprovada e a despesa executada nos apoios não regionalizáveis, implicando uma diferença de 10,4 pp. na expressão percentual deste tipo de apoios no total do PO, face aos apoios regionalizáveis.

O gráfico seguinte indica o montante planeado e aprovado por Tema Prioritário/EARMARKING, destacando-se os Temas “Infra-estruturas educativas”, “Ajuda à I&DT, particularmente nas PME (incluindo acesso a serviços...)” e “Projectos integrados de recuperação urbana e rural”.

Gráfico 4 – Temas Prioritários/Earmarking

(milhares de euros)



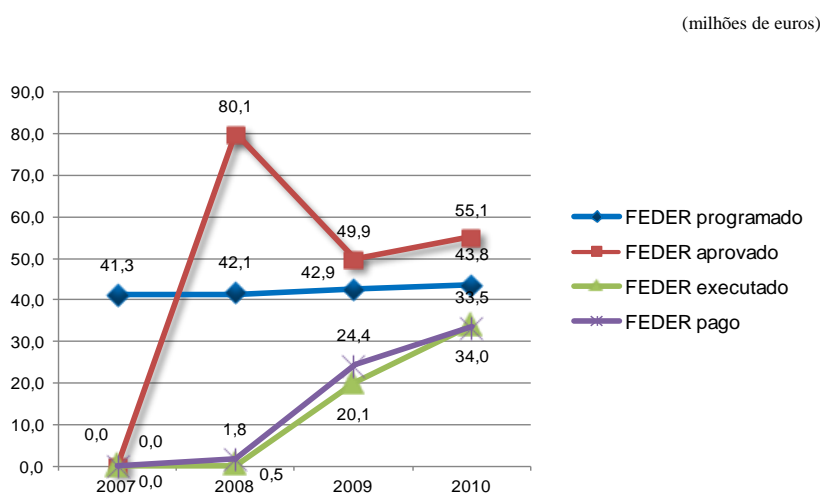
Fonte: PORLisboa - Relatório de Execução 2010



3.6.3 – Evolução da execução financeira

Tendo em conta o financiamento do QREN 2007-2013 para o PORLisboa, representa-se no gráfico e quadro seguintes a evolução da execução financeira da despesa comunitária:

Gráfico 5 - Execução financeira do FEDER 2007-2010



Fonte: PoRLisboa - Relatório de Execução 2010

Quadro 8 – Taxas de compromisso, execução e realização do FEDER 2007-2010

	Taxa de compromisso	Taxa de execução	Taxa de realização
2007	0,0	0,0	0,0
2008	190,3	1,2	0,6
2009	116,3	46,9	40,3
2010	125,8	77,6	61,7

Embora o PORLisboa tivesse tido início em 2007, só apresentou execução física e financeira a partir de 2008 e neste ano ainda com níveis de execução muito baixos, apresentando taxas de execução e de realização de 1,2% e 0,6% em relação ao FEDER.

A execução anual do FEDER tem aumentado nos últimos anos, registando desde 2008 acréscimos na taxa de execução de cerca de 46 pp. no primeiro ano e de cerca de 31 pp. em 2010, atingindo então 77,6%.

É de assinalar que, após três anos de desempenho do PO, o valor executado no ano de 2010 não consumiu o valor programado para o ano, não contribuindo assim para recuperar os baixos níveis de execução registados entre 2007 e 2009.

O relatório de execução anual de 2010 do PORLisboa não inclui dados sobre a execução financeira do ano, sendo a generalidade da informação relativa ao período 2007-2010, ou seja, dados acumulados desde o início de execução do PO.

A execução financeira do ano é uma informação de gestão da maior relevância pois permite identificar claramente a dinâmica da sua evolução, pelo que estes dados devem constar do relatório de execução anual.

No âmbito do contraditório, a Gestora do PORLisboa referiu que a “(...) estrutura do relatório anual de execução do PORLisboa não foi concebida pela gestão do PO, resulta da aplicação da Norma n.º 08/2011 do IFDR, de 2011/03/25 (Programas Operacionais FEDER/Fundo de Coesão Estrutura e conteúdo do Relatório de Execução de 2010).

Esta norma acata as disposições do artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, bem como dos Anexos VI do Regulamento (CE) n.º 846/2009, de 1 de Setembro, e do Regulamento (UE) n.º 832/2010, de 17 de Setembro, que alteram o Anexo XVIII do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de Dezembro.

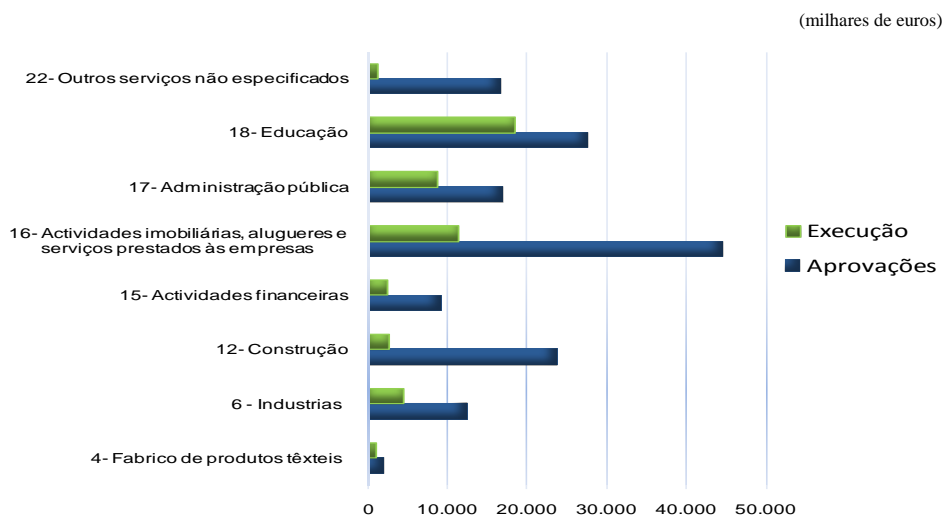
Por outro lado, tem ainda em consideração as observações apresentadas pela Comissão Europeia, transmitidas às autoridades nacionais através das cartas de aceitação dos relatórios de execução reportados ao ano de 2009.”



Apesar do referido pela Comissão Diretiva, é a própria citada Norma n.º 08/2011 que dispõe no seu ponto “7. CONCLUSÕES E PREVISÕES PARA 2011” que “Atendendo a que o relatório de execução apresenta informação acumulada, deverão ser identificados os principais dados da execução anual de 2010, destacando as informações mais relevantes quanto ao ritmo de execução física e financeira e ao cumprimento dos objectivos.” No entanto, pese embora essa orientação, o relatório de execução de 2010, disponibilizado pela Autoridade de Gestão, não inclui os principais dados da execução anual de 2010.

Em relação à distribuição do FEDER aprovado e executado por atividades económicas, salientam-se as seguintes, em termos de aprovação e execução financeira.

Gráfico 6 – Distribuição dos apoios FEDER por atividade económica



As atividades “... imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas”, “Educação”, “Construção”, “Administração pública” e “Outros serviços não especificados” representam o maior volume de FEDER aprovado. As atividades “Educação”, “... imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas” e “Administração pública” concentram o maior nível de execução financeira do FEDER.

Existe um conjunto significativo de apoios, no total de € 3.959,6 milhares (FEDER aprovado) e de € 1.472,1 milhares (FEDER executado) relativamente aos quais não foi considerada aplicável esta classificação no respetivo processo de aprovação.

3.6.4 – Cumprimento da regra n+3

O Regulamento CE 1083/2006, do Conselho, de 31 de Julho, previu, a exemplo do período de programação anterior, a anulação automática das dotações comunitárias que não fossem utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao ano a que respeitavam. Para os países com PIB inferior a 85% da média comunitária, o que era o caso de Portugal, a anulação só ocorreria a 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte, nos anos de 2007 a 2010. Esta regra¹¹ foi objeto de alteração pelo Regulamento CE 539/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho, distribuindo pelos anos de 2008 a 2013 o montante da dotação de 2007, para efeitos da aplicação da anulação automática. Isto significa que só em relação a 31 de Dezembro de 2011 será apurada pela primeira vez, no âmbito do QREN, a utilização das dotações comunitárias, incidindo sobre a dotação de 2008 acrescida de um sexto da dotação de 2007 (€ 48.953.988,00).

Até 31 de Dezembro de 2010 o PORLisboa recebeu adiantamentos no valor de € 23.001.687,83 e foi reembolsado de despesas pela UE no valor de € 29.960.930,08, perfazendo um total de € 52.962.617,91, pelo que se pode concluir que em relação a 2008 não se irá verificar perda de financiamento comunitário.

3.6.5 – Execução física

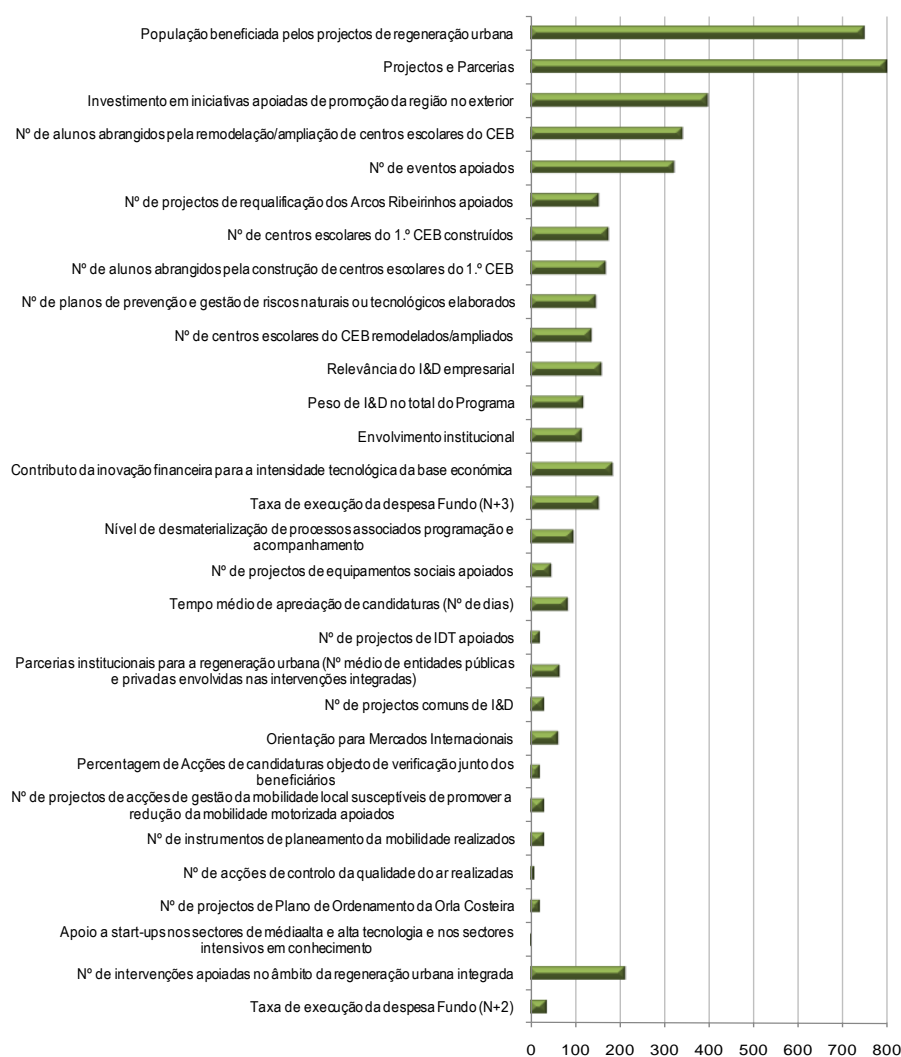
Dos 46 indicadores definidos para o PORLisboa, 16 não registavam execução a 31 de Dezembro de 2010. De entre os restantes 30 existem vários indicadores com execução largamente superior à meta estabelecida para 2015, apresentando um número significativo

¹¹ Artigo 93.º e seguintes do Regulamento.



níveis de realização superiores a 200% ao previsto, o que indicia que as metas terão sido incorretamente definidas.

Gráfico 7 – Execução física do PORLisboa (%)



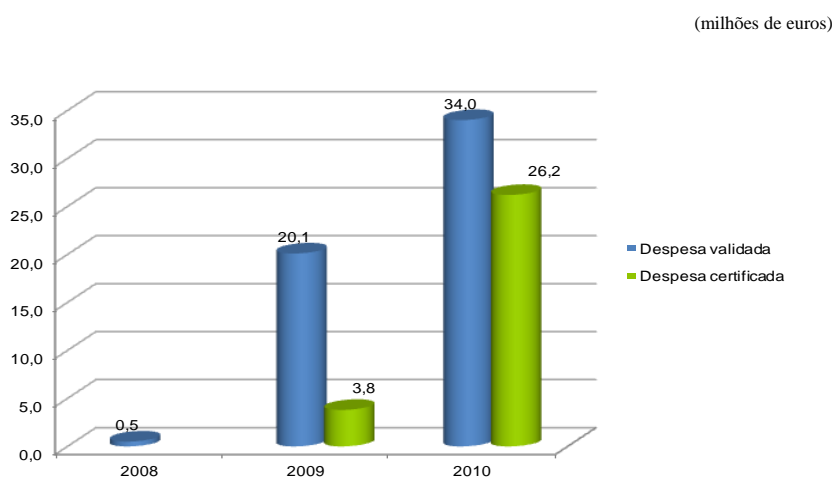
Fonte: PORLisboa - Relatório de execução

Destacam-se os indicadores “*Projectos e Parcerias*”, 800% de execução face à meta final, “*População beneficiada pelos projetos de regeneração urbana*”, 750% e “*Investimento em iniciativas apoiadas de promoção da região no exterior*”, 400%.

3.6.6 – Evolução da despesa certificada

A comparação da despesa validada com a despesa certificada permite constatar a seguinte evolução desde 2008.

Gráfico 8 – Evolução da despesa validada e certificada



Fonte: PORLisboa - Relatório de execução e dados do IFDR

Sendo natural a existência de um desfasamento inicial entre a despesa validada pela Autoridade de Gestão e a despesa certificada pela Autoridade de Certificação, dada a sucessão temporal da respetiva intervenção, é desejável que os níveis de despesa certificada acompanhem mais de perto os da despesa validada, nomeadamente para evitar o desequilíbrio entre pagamentos e recebimentos e que se registava a 31 de Dezembro de 2010, como se desenvolve no ponto seguinte.

3.7 – Recebimentos do PORLisboa

Os pagamentos comunitários podem assumir a forma de adiantamentos, reembolso e de saldo. Até 31 de Dezembro de 2010 registaram-se sete recebimentos da UE destinados ao PORLisboa:



Quadro 9 - Recebimentos da UE

(euros)

N.º Pedido à EU	Montante	Data recebimento	Tipo de pedido
1.º Pré-financiamento (2% programação)	6.133.783,42	30-Out-07	Adiantamento
2.º Pré-financiamento (3% programação)	9.200.675,13	16-Mai-08	Adiantamento
3.º Pré-financiamento (2,5% programação)	7.667.229,28	20-Abr-09	Adiantamento
2009/LISBOA/FEDER/1	3.758.944,40	18-Jan-10	Reembolso
2010/LISBOA/FEDER/2	9.019.187,59	12-Jul-10	Reembolso
2010/LISBOA/FEDER/3	7.757.680,17	14-Set-10	Reembolso
2010/LISBOA/FEDER/4	9.425.117,92	27-Dez-10	Reembolso
Total	52.962.617,91		

Fonte: IFDR

No ano de 2010 o IFDR registou recebimentos da UE no montante total de € 29.960.930,08, tendo realizado pagamentos no total de € 23.102.819,19 e transferências para OI pagadores de € 11.755.261,00. A soma dos movimentos de débito - € 34.858.080,19 – excede em € 4.897.150,11 o total dos recebimentos do ano. Tendo em conta que já tinham sido aplicados os valores recebidos a título de adiantamento (€ 23.001.687,83) em pagamentos e transferências para OI pagadores em 2008 e 2009 (€ 26.787.567,18), o que representava já a 31 de Dezembro de 2009 uma situação de deficit de € 3.785.879,35, o PORLisboa apresenta uma situação deficitária face à gestão financeira global do FEDER de € 7.640.370,42, uma vez abatidos à diferença entre pagamentos/transferências e recebimentos (€ 8.683.029,46) os créditos por juros gerados (€ 303.265,39) e por recuperações (€ 739.393,65).

O quadro seguinte resume a situação financeira do PORLisboa a 31 de Dezembro de 2010.

Quadro 10 – Ponto de situação financeiro do PORLisboa a 31 de Dezembro de 2010

Pré-financiamentos	Juros de aplicações financeiras sobre os pré-financiamentos	Reembolsos recebidos	Recuperações e devoluções	Total recebimentos
23.001.687,83	303.265,39	29.960.930,08	739.393,65	54.005.276,95
		Transferências para Organismos Intermédios	Pagamentos a beneficiários	Total pagamentos
		21.503.735,00	40.141.912,37	61.645.647,37
Situação do PO a 31/12/2010 face à gestão financeira global do FEDER				
-7.640.370,42				

Fonte: IFDR

A gestão financeira do PORLisboa apresentava assim, a 31 de Dezembro de 2010, uma situação negativa pois o total dos pagamentos a beneficiários e transferências para OI era superior aos montantes recebidos da UE para o Programa.

3.8 – Exame de Pagamentos

Os processos de pagamento inseridos na amostra foram objeto de verificação junto das entidades pagadoras – IFDR, IAPMEI e TP – incluindo a circularização de beneficiários¹², não tendo sido encontrados, nos respetivos processos, incongruências ou indícios de irregularidades.

O IFDR, enquanto entidade pagadora, manifestou dificuldade em demonstrar o ciclo completo de cada pagamento feito aos beneficiários, nomeadamente sobre os movimentos bancários, pois o extrato da conta do PORLisboa na Tesouraria do Estado apresenta estes movimentos agregados em conjuntos de transferências.

¹² A circularização foi realizada com base na lista de pagamentos efetuados em 2010, fornecida pela AG, sobre uma amostra de 10 ocorrências, das quais foram solicitadas cópias de todas as evidências do recebimento efetivo e da contabilização pelo beneficiário.



Das datas constantes da listagem de pagamentos efetuados aos beneficiários em 2010, foi possível apurar que o tempo médio entre a ordem de pagamento pela Autoridade de Gestão e a transferência executada pelas entidades pagadoras foi de 18 dias¹³.

3.9 – Exame de Operações

3.9.1 – Candidaturas

As oito operações examinadas inserem-se em diferentes tipologias, pelo que as candidaturas apresentadas obedecem a regulamentos específicos e ainda às condições constantes dos avisos de abertura dos concursos.

Quadro 11 - Operações analisadas

(euros)

Código de operação	Designação da operação	Data de decisão final	Data prevista de início	Data prevista de conclusão	Investimento total aprovado	Custo total elegível aprovado
LISBOA-01-0166-FEDER-000159	Escola em Rede	14-05-2009	01-11-2008	31-10-2011	13.857.180,73	11.957.576,68
LISBOA-01-0166-FEDER-000246	Escola interactiva	18-06-2009	26-01-2009	31-12-2009	6.501.137,74	6.501.137,74
LISBOA-02-0730-FEDER-000208	EVOA - Espaço de Visitação e Observação de Aves Ponta da Erva - Saragoça	13-02-2009	01-10-2008	31-03-2011	2.000.000,00	1.986.803,00
LISBOA-02-0650-FEDER-000085	Percurso e Corredores Cicláveis	07-01-2010	15-02-2009	15-08-2010	1.688.460,43	1.688.460,43
LISBOA-03-0841-FEDER-000578	Requalificação e Arranjo Urbanístico da Frente do Palácio Nacional de Mafra	13-12-2010	12-08-2009	31-03-2012	4.331.705,00	4.331.705,00
LISBOA-03-0841-FEDER-000500	Operação 1: Requalificação do Espaço Público	16-09-2010	03-09-2009	30-09-2011	3.280.165,01	3.280.165,01
LISBOA-04-1073-FEDER-000224	Assistência Técnica ao Programa Operacional Regional de Lisboa - 2009	10-08-2009	01-01-2009	31-12-2009	1.780.000,00	1.780.000,00
LISBOA-04-1073-FEDER-000228	POLisboa - Assistência Técnica - 2008/2009	21-10-2009	01-01-2008	31-12-2009	195.977,00	175.652,00

Fonte: SI PORLisboa

¹³ O prazo previsto no n.º 7 do artigo 23.º do Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão é de 15 dias.

As candidaturas examinadas tinham enquadramento nas tipologias respetivas e foram afetadas a diferentes “*Temas prioritários/Earmarking*”, conforme o quadro seguinte:

Quadro 12 – Operações analisadas – Tema prioritário/Earmarking

Operação	Beneficiário	Tema prioritário/ <i>Earmarking</i>	Sector	Concurso
LISBOA-01-0166-FEDER-000159	Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação	11 - <i>Tecnologias da informação e da comunicação</i>	22 – Outros serviços não especificados	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento
LISBOA-01-0166-FEDER-000246	Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação	13 - <i>Serviços e aplicações para os cidadãos (cibersaúde, ciberadministração, ciberaprendizagem, ciber-inclusão, etc.)</i>	22 – Outros serviços não especificados	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento
LISBOA-02-0730-FEDER-000208	Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira	51 - <i>Promoção da biodiversidade e proteção da natureza (incluindo rede NATURA 2000)</i>	21 – Atividades associadas ao ambiente	Gestão Ativa de Espaços Protegidos e Classificados
LISBOA-02-0650-FEDER-000085	Município de Lisboa	52 - <i>Promoção de transportes urbanos limpos</i>	12 - Construção	Mobilidade Territorial
LISBOA-03-0841-FEDER-000578	Município de Mafra	58 - <i>Proteção e preservação do património cultural</i>	17 – Administração Pública	Parcerias para a Regeneração Urbana - Eixo 3 - Coesão Social - Operações dos Planos de Ação Aprovados (Centros Históricos)
LISBOA-03-0841-FEDER-000500	Município de Lisboa	61 - <i>Projetos integrados de reabilitação urbana e rural</i>	12 - Construção	Parcerias para a Regeneração Urbana - Eixo 3 - Coesão Social - Operações dos Planos de Ação Aprovados (Centros Históricos)
LISBOA-04-1073-FEDER-000224	CCDRLVT	85 - <i>Preparação, execução, acompanhamento e inspeção</i>	Não aplicável	Assistência Técnica
LISBOA-04-1073-FEDER-000228	AICEP	85 - <i>Preparação, execução, acompanhamento e inspeção</i>	22 – Outros serviços não especificados	Assistência Técnica

Fonte: SI PORLisboa

3.9.2 – Processo de aprovação

A maioria das operações foi alvo de reprogramação, tendo ocorrido já duas reprogramações nas operações “*Percursos e corredores cicláveis*” e “*EVOA - Espaço de Visitação e Observação de Aves Ponta da Erva - Saragoça*”. Neste último caso as reprogramações ficaram a dever-se a atrasos verificados na construção das lagoas devido a



condicionantes climáticas e consequentes dificuldades do empreiteiro em prosseguir com a obra final nas lagoas. O atraso implicou um desvio de um ano.

Na operação “*Percurso e corredores cicláveis*” o decurso dos trabalhos planeados foi prejudicado por situações de incerteza jurídica sobre a titularidade de prédios que seriam atravessados pelas pistas a construir. Esta realidade, que tinha que ter sido identificada pelo beneficiário na fase de projeto, obrigou-o posteriormente a escolher trajetos alternativos, provocando atrasos significativos na conclusão da obra.

As operações da tipologia “*Parcerias para a Regeneração Urbana*” são apresentadas a cofinanciamento em duas fases, a primeira com a sujeição do plano de ação e a segunda, um ano depois, na qual são apresentadas as várias operações a cofinanciamento. As duas operações analisadas da tipologia em causa – “*Requalificação e Arranjo Urbanístico da Frente do Palácio Nacional de Mafra*” e “*Operação 1: Requalificação do Espaço Público*” (Mouraria) integravam-se respetivamente nos planos de ação P0104001124 – “*Programa de Ação para a Regeneração Urbana da Vila de Mafra*” e P0104001119 – “*A Mouraria - As Cidades Dentro da Cidade*”.

Este modelo de gestão de candidaturas, embora fomente a construção de conjuntos harmónicos de operações com uma finalidade comum, revelou-se complexa para a gestão do PO, face ao ano de intervalo entre a construção teórica das operações e a respetiva formalização da candidatura, com os consequentes atrasos na execução do PO.

Como aspeto positivo, que se veio a verificar na operação relativa à ampliação e modernização do Fórum Municipal Luísa Todi (cfr. ponto 3.10), este modelo de aprovação permite a correção atempada de situações detetadas na fase posterior à aprovação do plano de ação.

3.9.3 – Pedidos de pagamento

Relativamente a cada operação examinada constam do sistema de informação um conjunto de pedidos de pagamento. Pela análise efetuada verificou-se que em relação aos pedidos de pagamento registados apenas alguns foram concretizados. Os restantes têm a menção “Reaberto”, o que significa que o pedido não foi aceite e que foi devolvido, para correção.

Este procedimento que está a ser seguido pelo Secretariado Técnico do PORLisboa, mesmo em relação a correções de menor relevância, implica que os promotores tenham que reconstruir todo um novo pedido de pagamento, o que se revela gravoso para estes.

Sobre esta matéria, a Autoridade de Gestão do PORLisboa refere, no âmbito do contraditório, que *“Quando o PP é reaberto, o SI envia ao promotor uma mensagem com identificação dos erros que resultam da análise efectuada pelo técnico. Nesta altura o promotor tem acesso à cópia do PP anteriormente enviado, incluindo os respectivos anexos, tendo uma de duas opções:*

- 1. Apenas corrige os erros detectados e volta a submeter o PP com os anexos, ou*
- 2. Além de corrigir os erros detectados, pode ainda proceder a outras alterações que considere adequadas, por ex., acrescentar novos documentos de despesa.*

Ou seja, o promotor não tem que reconstruir todo o pedido de pagamento, uma vez que tem disponível a versão inicial para rectificar.

O SI guarda o histórico de todos os registos lá efectuados, seja ao nível do beneficiário seja ao nível da administração (AG), motivo pelo qual gera um novo código quando o PP é novamente submetido, mantendo o anterior em estado “Reaberto”.

Pese embora o alegado pela Autoridade de Gestão, no trabalho efetuado na auditoria, conforme acima se refere, observou-se, de facto, a necessidade de o beneficiário ter de reconstruir todo o processo do pedido de pagamento, mesmo para a correção de erros de menor monta, nos casos em que o pedido não foi aceite e que, portanto, foi devolvido - PP “Reaberto”, ou seja, anulado.



Constatou-se que na operação LISBOA-02-0730-FEDER-000208 – “EVOA” foram reembolsados dois pedidos de pagamentos, um no valor de € 192.853,43 e o outro de € 78.197,89, embora tenham sido efetuados pelo beneficiário 7 pedidos de pagamento dos quais 5 foram “reabertos”, ou seja, anulados. Na operação LISBOA-02-0650-FEDER-0002085 – “*Percursos e Corredores Cicláveis*” os pagamentos realizados a título de reembolso corresponderam a 11 pedidos de pagamento e totalizaram € 687.999,32. Dos 21 pedidos apresentados pelo beneficiário 10 foram reabertos, ou seja, anulados.

Foram analisados todos os pedidos que geraram pagamentos efetivos, verificando-se que se encontravam satisfeitos os requisitos de elegibilidade dos documentos de despesa apresentados. Os documentos de despesa que tiveram por base processos de contratação pública foram confrontados com a *checklist* de controlo seguida pelo Secretariado Técnico, não havendo nada a observar.

Já na fase de processamento dos pagamentos pelo IFDR, depois da aprovação dos pedidos de pagamento pelo Secretariado Técnico, na operação LISBOA-01-0166-FEDER-000246 “*Escola interativa*”, verificou-se que dois valores, embora não tenham sido pagos pelo IFDR, um, no montante de € 1.613.395,38, por falta de disponibilidade, e outro, no montante de € 857.036,96, por o NIB fornecido pelo beneficiário estar desatualizado e não ativo, foram registados como pagos no SI do PORLisboa. Estes registos de pagamento vieram a ser anulados, 60 dias depois, pela emissão de uma ordem de pagamento de valor negativo. Posteriormente foi emitida pelo PORLisboa uma nova ordem de pagamento ao beneficiário que foi executada pelo IFDR.

Porém, os registos iniciais mantinham-se incluídos na lista de pagamentos do sistema de informação do PORLisboa, sem qualquer menção à sua posterior anulação, o que é suscetível de leituras erradas.

Sobre esta matéria a Autoridade de Gestão do PORLisboa alegou, na sua resposta, que “*o caso em apreço, relativo à operação LISBOA-01-0166-FEDER-000246, foi uma situação anómala*

já que de Janeiro a Março de 2010 constava no SI PORLisboa como pago o valor de 1.613.395,38 €, quando na realidade não estava pago, e que não se voltou a verificar.

De acordo com o SIEP, SI da Entidade Pagadora, estão sempre disponíveis as informações relativas ao ponto de situação das ordens de pagamento registadas pela AG, informação que pode ser exportada para Excel. Também no SI PORLisboa está disponível um relatório Excel com essa mesma informação.

Os registos iniciais constam sempre lá, sendo anulados pelos registos negativos posteriores, ou seja, a anulação.”

O invocado pela Autoridade de Gestão e os elementos que juntou em nada contrariam o atrás referido, não constando do sistema relativamente à ordem de pagamento inicial qualquer referência sobre a sua não efetivação e mantendo-se registos sobre as datas de autorização e de transferência que não ocorreram.

3.9.4 – Acompanhamento e verificação física das operações

A sequência das operações constantes da amostra, para além da análise da correspondência trocada e dos documentos apresentados constantes do sistema de informação, foi diretamente observada junto dos promotores, quer pelo exame do dossiê da operação, que o promotor tem que manter organizado, incluindo a confrontação com os documentos de despesa originais, quer pela visita aos locais de implantação das operações.

Os elementos analisados e os projetos observados permitiram concluir pela regularidade dos mesmos, não suscitando observações específicas.

3.10 – Verificações complementares

Em Setembro de 2009 foi remetida ao Tribunal de Contas uma exposição sobre uma operação financiada pelo PORLisboa - o “projeto de ampliação e modernização do Fórum Municipal Luísa Todi”, em Setúbal. Este projeto integrava-se no plano de ação apresentado pela Câmara Municipal de Setúbal, enquanto líder de um conjunto de parceiros envolvidos



na candidatura às “*Parcerias para a Regeneração Urbana*”, tipologia presente nos Eixos 2 e 3 do PORLisboa.

Nessa exposição questionava-se a natureza dúbia da entidade promotora (Liga dos Amigos do Fórum Municipal Luísa Todi) e a capacidade de uma associação sem personalidade jurídica reunir os fundos necessários previstos (€ 4 milhões), bem como a previsível adoção de instrumentos de contratação fora do âmbito da contratação pública e da fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O plano de ação foi, contudo, aprovado, embora não reunindo a unanimidade dos votos dos elementos da Comissão Diretiva.

No entanto, pela análise dos factos, verificou-se que, em rigor, a operação ainda não se encontrava aprovada nos seus detalhes. O processo de aprovação das candidaturas com esta tipologia de operações era realizado em duas fases: aprovação do plano de ação, englobando várias operações distintas, em primeiro lugar e, um ano após, aprovação das operações elencadas naquele plano.

Conforme já referido, este modelo de aprovação possibilita a correção de aspetos questionáveis como o que foi salientado, o que veio efetivamente a ocorrer. A Câmara Municipal de Setúbal assumiu-se como promotora da operação e, com este aspeto sanado, a operação foi então aprovada, por unanimidade, pela Comissão Diretiva do PORLisboa, em 11 de Março de 2011.

3.11 – Controlo

No QREN a auditoria às operações para efeitos de controlo físico e financeiro é assegurada pelas Estruturas Segregadas de Controlo das Autoridades de Certificação do FEDER e do Fundo de Coesão (IFDR) e do FSE (IGFSE).

A auditoria às operações objeto de financiamento pelo FEDER não é sistematicamente desenvolvida em relação a cada PO mas sim agregando as operações anualmente em dois “Sistemas comuns”:

- Sistema comum 1 – POFC e PO regionais (todos os que envolvem sistemas de incentivos);
- Sistema comum 2 – POVT e POAT FEDER.

Nos termos do Ponto 1. “Planeamento” da Parte II – “Auditoria em operações” do *Manual de Procedimentos para Auditorias em Operações*, do IFDR, são lançadas anualmente auditorias a despesa certificada no ano anterior. O procedimento em curso é o de extrair, em Janeiro do ano n+1, uma amostra de operações do ano n, tendo como universo o agregado da despesa total certificada nesse ano.

As auditorias da Estrutura Segregada de Controlo são dirigidas às operações, quer sejam geridas pela Autoridade de Gestão, quer sejam geridas por organismos intermédios.

A gestão assegurada pelos organismos intermédios, incluindo as transferências necessárias para os pagamentos realizados por estas entidades, no exercício da função pagadora, não são objeto das ações da Estrutura Segregada de Controlo, tendo sido objeto de análise pela Autoridade de Auditoria, nas ações iniciais dirigidas aos sistemas implantados.

A agregação de vários PO em “Sistemas comuns”, para efeitos de desenvolvimento das ações de controlo sobre operações, pode conduzir, mesmo recorrendo à estratificação do universo a auditar, à concentração do esforço de auditoria em alguns PO em detrimento de outros.

Por exemplo, a aplicação do método das unidades monetárias ao universo do “Sistema comum” vai agregar PO e correspondentes operações com dimensões financeiras muito distintas. Assim, a amostra de operações com valor superior ao intervalo da amostragem, que é extraída através deste método, inclui as operações de maior dimensão do conjunto dos PO e não de cada PO.

É assim previsível que alguns PO e algumas tipologias de operações fiquem pouco representados nas amostras selecionadas.



3.12 – Sistemas de informação

O Sistema de Informação do Programa Operacional Regional de Lisboa – SI PORLisboa ficou operacional no final de 2007.

O SI PORLisboa está interligado com os sistemas de um conjunto de entidades consideradas parceiras no âmbito do Programa Operacional, designadamente: IFDR; tutelas; entidades de auditoria e controlo; entidades emissoras de pareceres técnicos e organismos intermédios.

Estas entidades têm acesso ao SI PORLisboa com níveis de acesso diversificados, podendo registar e/ou consultar informação no SI.

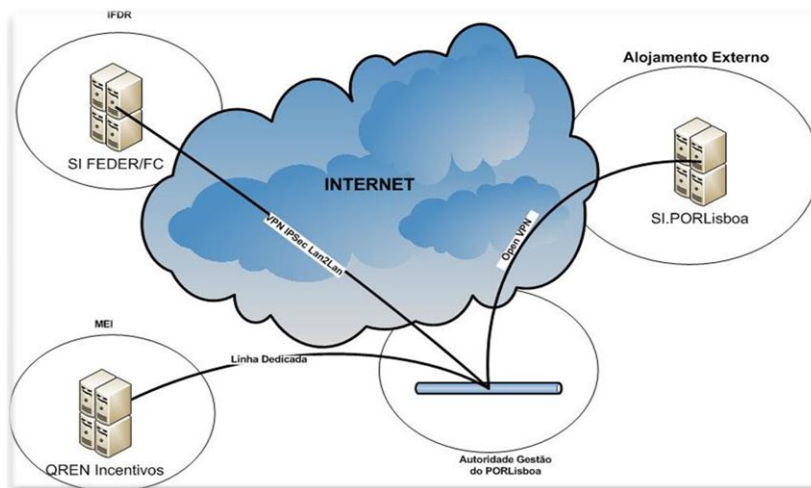
Para as entidades com sistemas de informação próprios foi privilegiada a comunicação automática periódica de dados.

Este sistema de informação contempla uma “Extranet” para o acesso “manual” dos utilizadores destas entidades e a disponibilização de *web-services* para a comunicação intersistemas, como ocorre no caso da ligação ao Sistema de Informação dos Sistemas de Incentivos QREN. A AG do PORLisboa acede ainda a este Sistema de Informação, através de um *login* e *password*, permitindo-lhe um acompanhamento de todas as fases do ciclo de vida dos projetos nele registados.

No domínio do *hardware*, a rede integra uma solução de alojamento externo numa base de dados que oferece o acesso aos utilizadores diários do sistema.

O esquema lógico dos Sistemas de Informação relacionados com o PORLisboa estão representados seguidamente:

Figura 3 – Esquema lógico dos Sistemas de informação



Fonte: PORLisboa – descrição dos sistemas de gestão e controlo

No decorrer da presente ação, o acesso a quase todos os documentos pertinentes foi realizado através do sistema de informação, com as vantagens de acessibilidade e de maior independência do trabalho de auditoria, sem prejuízo dos contactos estabelecidos para esclarecimento de detalhes dos processos analisados. Como aspeto negativo há que referir os momentos de sobrecarga do sistema de informação, com as conseqüentes limitações em termos de consulta.

3.13 – Prevenção da corrupção

A Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa não elaborou um plano próprio, embora tenha participado na preparação do Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção da CCDRLVT.

Para o efeito, o PORLisboa consta duma ficha específica desse Plano, identificando um conjunto de riscos e de medidas preventivas:



Quadro 13 – Plano de prevenção dos riscos de corrupção

Actividade	Risco potencial	Tipologia do risco (Elevado, Moderado e Fraco)	Medidas
Análise de candidaturas e pedidos de pagamento	Participação dos mesmos intervenientes na análise da candidatura e nos pedidos de pagamento	M	Segregação de funções assegurada
	Favoritismo entre candidaturas	M	Critérios de seleção e fórmulas de avaliação estão definidos
	Inserção de documentos no sistema de informação	F	Definição de privilégios de acesso e registo de utilizadores do sistema.
	Insuficiente análise das contratações públicas envolvidas	M	Checklist detalhado
Sistemas de informação	Informalidade de contactos com os beneficiários	M	Formalização dos contactos. Privilégio aos contactos pela plataforma eletrónica do PORLisboa
	Segurança do sistema	M	Alojamento do sistema em local externo ao PORLisboa, em servidores adequados.
	Confidencialidade	M	Estabelecimento de cláusula contratual responsabilizadora da empresa que assegura o alojamento do sistema.
	Acesso indiscriminado ao sistema	M	Gestão de autorizações e registo de utilizadores do sistema

Fonte: CCDRLVT

A generalidade das medidas descritas estão implantadas e inseridas no sistema de informação que gere os processos.

3.14 – Prestação de contas

A AG do PORLisboa não tem prestado contas no âmbito das Instruções 1/2003¹⁴. Todavia, com a implementação do QREN e alteração do circuito financeiro FEDER, mostra-se oportuno analisar a questão da obrigatoriedade da prestação de contas por parte desta AG.

Nesta situação são de salientar os seguintes factos¹⁵:

- ◆ As verbas comunitárias destinadas ao PORLisboa são recebidas e geridas pela Autoridade de Certificação, sendo que a Autoridade de Gestão do PO não recebe qualquer recurso financeiro da UE;

¹⁴DR 2.ª série, de 14 de Janeiro de 2004.

¹⁵Em parte já resultantes do referido no ponto 3.2. Cfr. também o artigo 16.º, n.º 1, n.º 2, alíneas a), c) e e), n.º 3, alíneas a) e b), n.º 4, alínea b) e n.º 6, do Decreto-Lei n.º 312/2007, republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008.

- ◆ O IFDR efetua transferências diretas para os beneficiários, em regime de adiantamento ou de reembolso, executando ordens de pagamento emitidas pelas autoridades de gestão, que o Instituto valida;
- ◆ Os OI pagadores também efetuem transferências diretas para os beneficiários em regime de adiantamento ou de reembolso, após a respetiva validação, executando autorizações de pagamento emitidas pelos próprios;
- ◆ É à Autoridade de Certificação que cabe validar a qualidade da informação, designadamente, dos indicadores de realização financeira produzidos pelos sistemas de informação¹⁶;
- ◆ O IFDR e os OI pagadores recebem os montantes devidos, em situações de recuperação de verbas, oriundos dos beneficiários finais;
- ◆ É a Autoridade de Certificação e os OI pagadores que dão conhecimento à Autoridade de Gestão dos pagamentos efetuados e dos montantes recuperados;
- ◆ O IFDR é responsável no âmbito do FEDER e do FC pela devolução à União Europeia dos montantes relativos ao PO que recaiam nas situações em que essa restituição se encontra prevista nos regulamentos comunitários¹⁷.

Neste âmbito, relativamente aos PO financiados pelo FEDER face ao QCA III verificam-se as seguintes diferenças:

- ◆ No período do QCA III as Autoridade de Gestão dos PO eram titulares de contas abertas na Tesouraria do Estado, contas para as quais eram transferidas pela DGDR (atual IFDR) as verbas FEDER¹⁸;
- ◆ Nesse período as Autoridade de Gestão efetuavam pagamentos aos beneficiários finais mediante a emissão de autorizações de pagamento¹⁹.

¹⁶Cfr. artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 312/2007, republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008.

¹⁷Nomeadamente a devolução dos adiantamentos em caso de ausência de pedido de reembolso no prazo de 24 meses desde a data da primeira fracção do adiantamento Cfr. Artigo 82.º do Regulamento (CE) 1083/2006.

¹⁸Cfr. Relatório de Auditoria n.º 4/2002 - 2ª Secção.



Assim, no período de execução do QCA III o entendimento subjacente às Instruções 1/2003 foi o de que os Gestores das Intervenções Operacionais e os Gestores das Iniciativas Comunitárias eram responsáveis pela gestão financeira dos fundos afetos às referidas intervenções, tendo, designadamente, competência para praticar atos financeiros nesta matéria, efetuando ou assegurando que fossem efetuados os pagamentos, nos termos do artigo 29º, n.º 1, al. f) do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, constituindo-se, deste modo, como responsáveis pela gestão de dinheiros públicos, nos termos da alínea n) do n.º 1 do artigo 51º da Lei n.º 98/97.

O exposto anteriormente permite concluir:

- ◆ A Autoridade de Gestão do PORLisboa não administra ou é responsável pela gestão de dinheiros ou outros ativos do Estado, não realizando, contrariamente ao período de execução do QCA III, operações financeiras, cabendo tal responsabilidade, de movimentação de dinheiros, à Autoridade de Certificação e aos OI pagadores, que efetuam, “*com autonomia*”²⁰, ordens de transferência direta para os beneficiários finais, pelo que não se enquadram na previsão da alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto²¹ e, conseqüentemente, na obrigação de prestação de contas.
- ◆ Os pagamentos assim efetuados pelo IFDR e pelos OI pagadores estão refletidos nas respetivas contas de gerência²², embora agregados por Fundo e não por PO.

¹⁹ Efetuavam ou asseguravam que fossem efetuados os pagamentos, conforme dispunha o artigo 29.º, n.º 1, al. f) do Decreto-Lei n.º 54-A/2000.

²⁰ Cfr. sobre esta matéria António L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I e II, 4.ª Edição – 12ª Reimpressão, pág.470.

²¹ Disposição legal que fundamentava a obrigação de prestação de contas pelas AG no período de execução do QCA III.

²² Que prestam ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 51.º, n.º alínea f), da Lei n.º 98/97.

3.15 – Acompanhamento de recomendações de relatórios de auditoria anteriores

Na presente auditoria procedeu-se também à apreciação do grau de acolhimento de algumas recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias ao modelo de gestão do QREN e à execução global do QCAIII.

1 – Relatório da Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN – Relatório n.º 50/2009, de 10 de Dezembro.

Foi possível recolher elementos sobre as seguintes recomendações:

“4) Às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais

a) Assegurar que na elaboração e revisão dos Regulamentos Específicos e dos Manuais de Procedimento sejam utilizados os conceitos legalmente definidos na legislação comunitária e nacional a fim de garantir a uniformização normativa.

b) Diligenciar no sentido de se acelerar a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3).”

Quarta recomendação, alínea a) – Constava dos regulamentos específicos das tipologias de sistemas de incentivos a expressão “organismo técnico” para denominar os organismos intermédios, conceito que se encontra estabilizado na terminologia comunitária e nacional.

Pelas Portarias n.ºs 1101/2010, 1102/2010 e 1103/2010, de 25 de Outubro, foi dado **total acolhimento** à recomendação, tendo sido substituída a expressão “organismo técnico” por “organismo intermédio” nos regulamentos específicos das tipologias de sistemas de incentivos.

Quarta recomendação, alínea b) – No atual ponto de situação do PORLisboa, como referido no ponto 3.6.4, constata-se que o objetivo de evitar a perda de verbas a 31 de Dezembro de



2011 se encontra neste momento assegurado pelo nível de execução financeira, **estando a recomendação acolhida.**

2 – Relatório da Auditoria à Execução Global do QCA III – Relatório n.º 42/2010, de 25 de Novembro.

Foi possível recolher elementos sobre as seguintes recomendações:

“B) Ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. e ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. enquanto Autoridades de Pagamento do QCA III e Autoridades de Certificação do QREN

3) *“Efetuarem o acompanhamento rigoroso da evolução da certificação de despesa junto da Comissão Europeia tendo em vista os efeitos da regra “n+3/n+2”, tal como foi identificada nos regulamentos aplicáveis ao período de programação 2007-2013.”*

A evolução da despesa certificada foi objeto do relatório anual do PORLisboa (pp. 28 a 30), pelo que a presente recomendação pode ser considerada **acolhida.**

4) *Promoverem a orientação das Autoridades de Gestão dos PO do período de programação 2007-2013 para que, tendo em conta a experiência do QCA III, assegurem o rigor necessário nos procedimentos de contratação pública dos beneficiários, nomeadamente através da orientação adequada das empresas contratadas para assegurar ações de acompanhamento ou controlo.*

Nesta matéria foram facultados à equipa de auditoria os documentos *Manual de procedimentos para Auditorias em Operações, Sistemas de Incentivos QREN – Manual de Procedimentos* e o Checklist de contratação pública que evidenciam o pleno **acolhimento** da recomendação formulada.

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 pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo I, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

O presente Relatório deve ser remetido:

- ◆ Ao Ministro da Economia e do Emprego;
- ◆ À Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ À Presidente da Comissão Diretiva do Programa Operacional Regional de Lisboa;
- ◆ Ao Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

6.1. Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29º, nº 4, 54.º, nº 4, este aplicável por força do artigo 55º, nº 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

6.2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.



Tribunal de Contas

6.3. No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Plenário da 2ª 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)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

(José Manuel Monteiro da Silva)

(José Luís Pinto Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

(José de Castro de Mira Mendes)

Fui presente,

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,

ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS

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

Auditoria ao Programa Operacional Regional de Lisboa

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/2011-AUDIT

Relatório n.º 40 /11-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Programa Operacional Regional de Lisboa.

Entidade devedora: Programa Operacional Regional de Lisboa.

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	4		479,96
Acções na área da residência oficial	88,29	379		33.461,91
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				33.941,87
Emolumentos b):				
Limite mínimo (VR)				1.716,40
Limite máximo (VR)				17.164,00
Emolumentos a pagar				1.716,40

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ª S. do TC.

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

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO II – CONTRADITÓRIO



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo



PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA

Exma. Senhora

Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

LISBOA,

Proc. N.º 06/11-Audit DA III.1

S13541-201111-00.05-03390-ST-
PURL-

ASSUNTO: Auditoria ao PORLisboa

Na sequência do v/ ofício ref. Proc. N.º 06/11-Audit DA III.1, de 27/10/2011, apresenta-se os comentários da Autoridade de Gestão ao ponto 1.2 – Recomendações, alínea B) À Autoridade de Gestão, do Relato de Auditoria desse Tribunal:

Ponto 1.2 – Recomendações, alínea B) À Autoridade de Gestão

Recomendação 2. *Incluir nos relatórios de execução anual do PORLisboa dados relativos à execução financeira do ano e não apenas dados acumulados desde o início do Quadro*

A estrutura do relatório anual de execução do PORLisboa não foi concebida pela gestão do PO, resulta da aplicação da Norma n.º 08/2011 do IFDR, de 2011/03/25 (Programas Operacionais FEDER/Fundo de Coesão Estrutura e conteúdo do Relatório de Execução de 2010).

Esta norma acata as disposições do artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, bem como dos Anexos VI do Regulamento (CE) n.º 846/2009, de 1 de Setembro, e do Regulamento (UE) n.º 832/2010, de 17 de Setembro, que alteram o Anexo XVIII do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de Dezembro. Por outro lado, tem ainda em consideração as observações apresentadas pela Comissão Europeia, transmitidas às autoridades nacionais através das cartas de aceitação dos relatórios de execução reportados ao ano de 2009.

CCDR LVT
Rua Artilharia Um, 33
1269-145 LISBOA

T. 213 847 930
F. 213 847 985

E-mail: porlisboa@ccdr-lvt.

www.porlisboa.qren.pt



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo



PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA

Recomendação 3. Assegurar que sejam identificadas no Sistema de Informação do PORLisboa as ordens de pagamento não concretizadas pelas entidades pagadoras.

O caso em apreço, relativo à operação LISBOA-01-0166-FEDER-000246, foi uma situação anómala já que de Janeiro a Março de 2010 constava no SI PORLisboa como pago o valor de 1.613.395,38 €, quando na realidade não estava pago, e que não se voltou a verificar.

De acordo com o SIEP, SI da Entidade Pagadora, estão sempre disponíveis as informações relativas ao ponto de situação das ordens de pagamento registadas pela AG, informação que pode ser exportada para Excel. Também no SI PORLisboa está disponível um relatório Excel com essa mesma informação.

Os registos iniciais constam sempre lá, sendo anulados pelos registos negativos posteriores, ou seja, a anulação (ver listagem Excel em anexo I).

Os vários registos estão todos associados ao mesmo pedido de pagamento, no caso em apreço, ao PP contra-factura n.º 3, cf. o seguinte output do SI PORLisboa:

Operação LISBOA-01-0166-FEDER-000246 - Em curso

Documentos	Mensagens	Estado	Indicadores	Relatórios	Pedidos
Criado		Gabriela Petersen - 2010/03/15 12:09:46			
Alterado		Gabriela Petersen - 2010/03/15 12:11:44			
Fechado		Gabriela Petersen - 2010/03/15 12:11:44			
Validado		Gabriela Petersen - 2010/03/15 12:12:26			
Autorizado		Gabriela Petersen - 2010/03/15 12:12:26			

Número	00154
Data	2010/03/15
Valor	-1.613.395,38
Pedido de Pagamento	Contra-factura n.º 3
Beneficiário	--
NIS	
Data Segurança Social	
Data Finanças	
Fundamentação	O IFDR não fez a transferência por falta de disponibilidades financeiras.
Nº Pedido SIEP	LISBOA-134
Data IFDR	2010/03/15
Data Transferência	2010/03/15

< voltar

CCDR IVT
Rua Artilharia Um, 33
1269-145 LISBOA

T. 213 847 930
F. 213 847 985

E-mail: porlisboa@ccdr-ivt.

www.porlisboa.qren.pt



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo



PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA



Recomendação 4. Melhorar o procedimento de correção de pedidos de pagamento, no sentido de eliminar registos supérfluos.

Quando o PP é reaberto, o SI envia ao promotor uma mensagem com identificação dos erros que resultam da análise efetuada pelo técnico. Nesta altura o promotor tem acesso à cópia do PP anteriormente enviado, incluindo os respectivos anexos, tendo uma de duas opções:

1. Apenas corrige os erros detectados e volta a submeter o PP com os anexos, ou
2. Além de corrigir os erros detectados, pode ainda proceder a outras alterações que considere adequadas, por ex., acrescentar novos documentos de despesa.

Ou seja, o promotor não tem que reconstruir todo o pedido de pagamento, uma vez que tem disponível a versão inicial para retificar.

O SI guarda o histórico de todos os registos lá efetuados, seja ao nível do beneficiário seja ao nível da administração (AG), motivo pelo qual gera um novo código quando o PP é novamente submetido, mantendo o anterior em estado "Reaberto".

Face ao exposto, consideramos serem estes os esclarecimentos pertinentes a aditar às recomendações do presente relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora do PORL

Teresa Almeida

DGTC 18 11 11 19429

CCDR IVL
Rua Artilharia Um, 33
1269-145 LISBOA

T. 213 847 930
F. 213 847 985

E-mail: portlisboa@ccdr-ivl

www.portlisboa.qren.pt