

AUDITORIA

**FINANCEIRA
AO INSTITUTO DE
FINANCIAMENTO
DA AGRICULTURA
E PISCAS**

7³
9⁴ 3⁴ 4⁵
6⁴ 5³ 1⁶ 5⁹
TRIBUNAL
DE CONTAS
9¹ 2⁵ 3⁴ 4⁷
2³ 1⁸ 4⁷

RELATÓRIO Nº 31/2017 - 2ª SECÇÃO | PROCESSO DE AUDITORIA Nº 12/2016 - AUDIT

PROCESSO N.º 12/2016 – AUDIT

**Auditoria Financeira ao Instituto de Financiamento da Agricultura e
Pescas**

- Gerência de 2014 -

Relatório

Dezembro de 2017



Tribunal de Contas

Índice

| | |
|--|-----------|
| FICHA TÉCNICA | 7 |
| SIGLAS | 8 |
| 1 - SUMÁRIO | 9 |
| 1.1 - CONCLUSÕES | 9 |
| 1.2 - RECOMENDAÇÕES | 13 |
| 2 - INTRODUÇÃO | 14 |
| 2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS | 14 |
| 2.2 - SÍNTESE METODOLÓGICA | 14 |
| 2.3 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES | 15 |
| 2.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 15 |
| 3 - PARTE EXPOSITIVA | 16 |
| 3.1 - CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS | 16 |
| 3.1.1 - <i>Natureza, missão e atribuições</i> | 16 |
| 3.1.2 - <i>Órgãos</i> | 17 |
| 3.1.3 - <i>Regime contabilístico e prestação de contas</i> | 17 |
| 3.2 - AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO | 18 |
| 3.2.1 - <i>Ambiente de controlo</i> | 18 |
| 3.2.2 - <i>Controlo administrativo e financeiro</i> | 18 |
| 3.3 - CARATERIZAÇÃO FINANCEIRA NO PERÍODO 2012-2014 | 19 |
| 3.4 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL | 21 |
| 3.4.1 - <i>Alterações orçamentais</i> | 23 |
| 3.4.2 - <i>Execução global da receita</i> | 23 |
| 3.4.3 - <i>Execução global da despesa</i> | 24 |
| 3.4.4 - <i>Período complementar para o pagamento da despesa</i> | 25 |
| 3.4.5 - <i>Lei dos compromissos e pagamentos em atraso</i> | 26 |
| 3.5 - DISPONIBILIDADES | 28 |
| 3.5.1 - <i>Princípio da unidade de tesouraria</i> | 29 |
| 3.5.2 - <i>Fundos de maneo</i> | 29 |
| 3.6 - RECEITA - RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES | 30 |
| 3.7 - DESPESA - RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES | 30 |
| 3.7.1 - <i>Despesas com Pessoal</i> | 31 |
| 3.7.2 - <i>Despesas com a aquisição de bens e serviços</i> | 36 |
| 3.8 - DÍVIDAS A RECEBER E A PAGAR | 40 |
| 3.8.1 - <i>Dívidas de terceiros</i> | 40 |
| 3.8.2 - <i>Dívidas a terceiros</i> | 43 |
| 3.8.3 - <i>Atividade de atribuição de apoios</i> | 45 |
| 3.9 - PROVISÕES, ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS | 46 |
| 3.9.1 - <i>Provisões</i> | 46 |
| 3.9.2 - <i>Acréscimos e diferimentos</i> | 49 |
| 3.10 - IMOBILIZADO | 49 |
| 3.11 - JUÍZO DE AUDITORIA | 50 |
| 3.12 - PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS | 51 |
| 4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 51 |

| | |
|---|-------------------------------------|
| 5 - EMOLUMENTOS..... | 51 |
| 6 - DETERMINAÇÕES FINAIS..... | ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO. |
| ANEXO I - EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS | 53 |
| ANEXO II - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS | 57 |
| ANEXO III - COMPROMISSOS | 58 |
| ANEXO IV – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 59 |

Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| QUADRO 1 - BALANÇO | 19 |
| QUADRO 2 - ESTRUTURA DE RESULTADOS..... | 20 |
| QUADRO 3 - FLUXOS DE CAIXA DA GERÊNCIA DE 2014..... | 21 |
| QUADRO 4 - EXECUÇÃO DA RECEITA EM 2014 | 23 |
| QUADRO 5 - EXECUÇÃO DA DESPESA EM 2014 | 24 |
| QUADRO 6 - FATURAÇÃO EM CONFERÊNCIA EM 31/12/2014..... | 44 |
| QUADRO 7 - ANTIGUIDADE DAS DÍVIDAS AO IFAP POR ERROS/IRREGULARIDADES | 46 |
| QUADRO 8 - ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS COM VIOLAÇÃO DA LCPA..... | 53 |
| QUADRO 9 - PAGAMENTO DE ABONOS A TÍTULO DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO/SUPLEMENTAR..... | 55 |
| QUADRO 10 - RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS..... | 57 |
| QUADRO 11 - COMPROMISSOS ASSOCIADOS AO SALDO CREDOR DE FORNECEDORES EM 31/12/2014 | 58 |



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

| Nome | Categoria | Formação Académica |
|---|--|---|
| Equipa Técnica Daphnie Góis Fátima Jorge | Técnica Verificadora Superior Inspetora | Licenciatura em Direito Licenciatura em Economia |
| Apoio Administrativo e Informático: | Cristina Fernandes, Assistente Técnica | |
| Coordenação Coordenação Geral | António Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora | |

SIGLAS

| Siglas | Denominação |
|----------|---|
| ACACSA | Aqência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Setor do Azeite |
| ADSE | Direção-Geral de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas |
| AL | Ativo Líquido |
| AQ | Acordo Quadro |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CE | Comissão Europeia |
| CD | Conselho Diretivo |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| DF | Demonstrações Financeiras |
| DGAV | Direção-Geral de Alimentação e Veterinária |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| DGR | Departamento de Administração e Gestão de Recursos |
| DGTF | Direção-Geral do Tesouro e Finanças |
| DL | Decreto-Lei |
| DRAP | Direção Regional de Agricultura e Pescas |
| FEADER | Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural |
| FEAGA | Fundo Europeu Agrícola de Garantia |
| FEOGA | Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola |
| FEAMP | Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas |
| FEP | Fundo Europeu das Pescas |
| FP | Fundos Próprios |
| FMA | Fundo de Melhoramentos Agrícolas |
| GPP | Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral |
| IAPMEI | Aqência para a Competitividade e Inovação, I.P. |
| IFADAP | Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, I.P. |
| IFAP | Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. |
| IGCP | Aqência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E. |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| INGA | Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, I.P. |
| INIAV | Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P. |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| LCPA | Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso |
| LEO | Lei do Orçamento do Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LTFF | Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas |
| MFC | Mapa de Fluxos de Caixa |
| NACM | Núcleo de Apoios Comunitários da Região Autónoma da Madeira |
| OE | Orcamento do Estado |
| OET | Operações Específicas do Tesouro |
| PA | Pagamentos em Atraso |
| PGRIC | Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas |
| PL | Plano de Liquidação |
| POCP | Plano Oficial de Contabilidade Pública |
| PRODER | Programa de Desenvolvimento Rural |
| PRODERAM | Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira |
| PROMAR | Programa Operacional Pesca 2007 - 2013 |
| PRORURAL | Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores |
| PRV | Processo de Recuperação de Verbas |
| QCA | Quadro Comunitário de Apoio |
| QUAR | Quadro de Avaliação e Responsabilização |
| RCTFP | Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas |
| SAMS | Serviços de Assistência Médico Social |
| SCI | Sistema de Controlo Interno |
| SIADAP | Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública |
| SIIE | Sistema de Informação dos Imóveis do Estado |
| SIPAC | Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas |
| TC | Tribunal de Contas |
| UE | União Europeia |



1 - SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2014 do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

1.1 - Conclusões

Controlo interno

1. A avaliação global do sistema de controlo interno foi de regular, observando-se (**cf. pontos 3.2 e 3.2.2**):
 - ◆ Os procedimentos adotados na gestão e controlo da tesouraria e dos ativos e passivos financeiros e os respeitantes à realização da despesa de funcionamento não se encontravam formalizados;
 - ◆ O IFAP não dispunha de um manual de procedimentos contabilísticos, tendo apenas disponibilizado uma instrução interna para tratamento da despesa e recuperações de verbas relativas ao FEADER, desatualizada na parte respeitante às recuperações;
 - ◆ A obrigação constante da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso no sentido das entidades disporem de sistemas informáticos para registo dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso não estava a ser observada na íntegra, existindo o risco de assunção de compromissos sem existência de fundos disponíveis.

Caraterização financeira

2. O ativo e o passivo líquidos são constituídos essencialmente pelos agregados “*Outros devedores*” e “*Outros credores*”, refletindo a atividade de atribuição de apoios pelo IFAP ao setor primário (**cf. 3.3. e 3.8.3**).
3. Regista-se o decréscimo dos resultados correntes em 2014, em virtude da redução das verbas destinadas ao funcionamento do Instituto e das receitas com a prestação de serviços (**cf. ponto 3.3**).
4. Destaca-se a evolução positiva em 2013 e 2014 dos resultados financeiros decorrente da descida da taxa de juro dos empréstimos contraídos junto do Tesouro, por forma a assegurar o pagamento dos apoios aos beneficiários, enquanto não eram transferidos os fundos da União Europeia (**cf. ponto 3.3**).

Execução Orçamental

5. O IFAP é financiado essencialmente pelas transferências do Orçamento do Estado e da União Europeia, as quais representaram 98,6% do total da receita em 2014 (**cf. ponto 3.4.2**).

6. O saldo das operações extraorçamentais apresentava-se deficitário, perfazendo € 83,6 M, em resultado de operações de tesouraria por regularizar e do pagamento antecipado ao IGCP de empréstimos contraídos para fazer face aos financiamentos comunitários no âmbito do QCA III. Todavia, como o correspondente reembolso de fundos da União Europeia não ocorreu, trata-se de uma despesa a ser reconhecida pelo Estado Português (cfr. ponto 3.4).
7. No final de 2014, existia um montante de € 8,4 M relativo a operações de tesouraria por regularizar, que resultavam essencialmente da devolução de apoios cuja proveniência o IFAP desconhecia, embora o seu valor se tenha reduzido substancialmente desde 2012 (cfr. ponto 3.8.3).
8. As despesas do IFAP respeitam principalmente aos apoios nacionais e comunitários, representado as despesas de funcionamento 1,9% do total (cfr. ponto 3.4.3).
9. Relativamente ao funcionamento, as despesas com o pessoal representaram cerca de 65,9% e a aquisição de serviços 26,2% do total da despesa corrente, respetivamente. Destas, as que tiveram maior relevância enquadram-se na rubrica de classificação económica “*Outros trabalhos especializados*” (cfr. ponto 3.4.3).
10. Os procedimentos contabilísticos estabelecidos para relevação das receitas e despesas relacionadas com os apoios atribuídos originam elevados montantes de operações extraorçamentais, que em 2014 atingiram € 816,3 M de receita e € 813,3 M de despesa (cfr. ponto 3.4).
11. Os pagamentos realizados no período complementar foram registados na contabilidade patrimonial como ocorridos em 31 de dezembro de 2014, não tendo sido utilizada a conta do Plano Oficial de Contabilidade Pública destinada a evidenciar estes pagamentos. Tal situação teve reflexo no saldo contabilístico de terceiros e disponibilidades, estando este último subavaliado em 2% no balanço de fim de exercício (cfr. ponto 3.4.4).

Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

12. Em 2014 foram criados compromissos pelo IFAP em data posterior à indicada no sistema de informação, não tendo por isso sido considerados nos cálculos mensais dos fundos disponíveis, tendo sido assumidos compromissos em violação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, incorrendo os respetivos responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das Leis n.º 8/2012 e n.º 98/97 (cfr. ponto 3.4.5).
13. Não obstante as desconformidades verificadas, o IFAP conseguiu controlar e conter os pagamentos em atraso (cfr. ponto 3.4.5).

Disponibilidades e Tesouraria

14. O IFAP não tem observado de forma integral o princípio da unidade de tesouraria, procedendo, no entanto, à transferência mensal dos saldos das contas na banca comercial para o IGCP (cfr. ponto 3.5.1);
15. Os dois fundos de maneo existentes no IFAP não foram formalmente constituídos e objeto de liquidação, nos termos legais, não existindo regulamento de gestão até julho de 2016, nem tendo sido designados os funcionários responsáveis pelos mesmos (cfr. ponto 3.5.2);



16. Ainda no âmbito dos fundos de maneiio observou-se o pagamento, com regularidade, de despesas não urgentes e inadiáveis, não se enquadrando algumas delas nas atribuições do IFAP (cfr. ponto 3.5.2).

Despesa – Resultado das Verificações

17. As secretárias e os motoristas afetos ao Conselho Diretivo encontravam-se dispensados do registo de pontualidade e de assiduidade, sendo que tal situação contrariava o Regulamento Interno de Atendimento ao Público e de Trabalho do IFAP, o regime do contrato de trabalho em funções públicas e a atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (cfr. ponto 3.7.1.1).
18. Entre 2014 e 2016, o IFAP efetuou pagamentos a título de prestação de trabalho extraordinário/suplementar no total de € 136.240,16, não tendo a respetiva prestação de trabalho sido previamente fundamentada e autorizada, não se encontrando verificados os pressupostos legais para a sua realização, nem existindo evidência da necessidade da sua prestação, bem como de que o mesmo foi prestado. Tais situações são suscetíveis de constituir eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos da Lei n.º 98/97 (cfr. ponto 3.7.1.1).
19. A aquisição do fornecimento de eletricidade não foi efetuada, em 2014, ao abrigo do respetivo Acordo Quadro (cfr. ponto 3.7.2.1).
20. Nos anos de 2013 a 2016, o IFAP, embora tendo celebrado contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens de valor superior a € 750.000, não procedeu à publicação do respetivo pré-anúncio de informação, conforme disposto no Código dos Contratos Públicos (cfr. ponto 3.7.2.2).

Dívidas de e a Terceiros

21. Para além dos valores a receber e a pagar decorrentes da posse temporária de fundos de terceiros destinados ao pagamento de apoios, os restantes direitos de recebimento e obrigações de pagamento evidenciados no seu balanço de fim de exercício de 2014 perfaziam um montante total de € 20,3 M e de € 683,3 M, respetivamente (cfr. pontos 3.8.1 e 3.8.2).
22. As contas a receber decorriam de empréstimos concedidos (€ 12,1 M), de clientes (€ 2,4 M), de IVA a recuperar (€ 1,9 M) e de dívidas do pessoal (€ 3,9 M) (cfr. ponto 3.8.1).
23. Das contas a pagar são de destacar € 681,3 M referentes a empréstimos do Tesouro por regularizar, € 0,7 M de créditos de fornecedores e € 0,9 M relativo a um empréstimo contraído em 2008 junto do IAPMEI, para assegurar o financiamento de uma medida do Programa MARE (cfr. ponto 3.8.2).
24. Em resultado da circularização de clientes e fornecedores e da análise de documentação interna conclui-se pela existência de saldos devedores e credores incorretos, no montante total de € 55.255 e € 57.982, respetivamente; verificou-se ainda a existência de uma dívida a receber incobrável, no valor de € 14.263. Em sede de contraditório o IFAP referiu que já procedeu à regularização destes saldos (cfr. pontos 3.8.1 e 3.8.2).
25. Também não estava relevada a dívida ao IGCP do ex-IFADAP relativa a juros no valor de € 265,2 mil (cfr. ponto 3.8.2).

26. Cerca de 28% do saldo da conta de “Fornecedores, c/c” respeitava a faturas em conferência referentes a despesas incorridas com o “Programa Medidas Veterinárias” e com o serviço de cobrança da taxa SIRCA. Cerca de 80% tinha uma antiguidade superior a um ano e 57% mais de dois anos. Relativamente ao serviço de cobrança da taxa SIRCA, apesar de ter deixado de ser prestado em 2011, continuou a ser faturado e contabilizado pelo IFADAP (cfr. ponto 3.8.2).
27. A maioria (99,9%) da dívida ao IFAP relativa às linhas de crédito FMA - Fundo de Melhoramentos Agrícolas e PL-480, no valor de € 8,3 M, encontra-se vencida, não se registando quaisquer amortizações referentes aos créditos PL-480 e FMA, respetivamente, desde 2012 e 2014 (cfr. ponto 3.8.1).
28. A situação exposta revela um deficiente controlo dos saldos devedores e credores quando estes não estão relacionados com a atividade de atribuição de apoios (cfr. pontos 3.8.1 e 3.8.2).
29. O valor em dívida (€ 8,3 M) à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, relativo ao Fundo de Melhoramentos Agrícolas e ao PL-480, está indevidamente relevado (cfr. ponto 3.8.1).

Atribuição de Apoios

30. No âmbito desta atividade, é de salientar a existência no final de 2014 (cfr. ponto 3.8.3):
- ◆ Do défice de € 80,3 M relativo a despesas do Quadro Comunitário de Apoio III não reembolsadas pela União Europeia;
 - ◆ Do montante de € 8,4 M de operações de tesouraria por regularizar, essencialmente, relacionadas com a devolução de apoios indevidamente pagos;
 - ◆ De € 202,3 M a recuperar junto dos beneficiários, por erros e/ou irregularidades, em que € 31,3 M respeitam a processos de recuperação de verbas abertos sem decisão final, pelo que este montante constitui ainda uma potencial dívida. Dos € 171 M efetivamente em dívida no final de 2014, 49,4% tinha uma antiguidade igual ou superior a 8 anos e 29,5% encontrava-se em execução fiscal.

Provisões e Acréscimos/Diferimentos

31. O balanço de fim de exercício de 2014 evidencia um passivo de € 337,4 M relativo a provisões para riscos e encargos, valor que se encontra sobreavaliado em € 332,4 M. Com efeito, este montante não deveria ter dado lugar à criação de provisões por respeitar a obrigações certas de pagamento (€ 252,1 M), a propostas de correções financeiras da Comissão Europeia (€ 76,1 M) e a ações de contencioso relacionadas com apoios (€ 4,2 M), cujos eventuais encargos terão que ser assumidos pelo Estado Português (cfr. ponto 3.9.1).
32. A provisão para fazer face ao risco de responsabilidades financeiras decorrentes de contencioso laboral, no valor de € 4,8 M, foi criada por contrapartida de “custos diferidos” em vez de custos do exercício conforme determina o POCP (cfr. ponto 3.9.1).

Juízo de auditoria

33. As demonstrações financeiras relativas à gerência de 2014, exceto quanto aos efeitos decorrentes dos procedimentos adotados na constituição de provisões para riscos e encargos e na contabilização dos pagamentos efetuados no período complementar, apresentam de forma verdadeira, nos aspetos



materialmente relevantes, a posição financeira do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, de acordo com as regras contabilísticas aplicáveis (**cfr. ponto 3.11**).

34. As operações examinadas são legais e regulares em todos os aspetos materialmente relevantes, salientando-se, no entanto, as situações relatadas nos pontos 3.4.5, 3.7.1 e 3.7.2, em que não foram observados, respetivamente, os regimes legais relativos à assunção de compromissos, ao trabalho extraordinário/suplementar e ao fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre para Portugal Continental (**cfr. ponto 3.11**).

1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

1) *Ao Ministro das Finanças*

Promover as medidas necessárias à regularização do montante não reembolsado pela Comissão Europeia e que originou um défice extraorçamental na gerência de 2014, de € 80,3 M.

2) *Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas*

- a) Elaborar o manual de procedimentos contabilísticos;
- b) Implementar o sistema de informação referido no n.º 2 do artigo 5.º da LCPA;
- c) Observar o princípio da unidade de tesouraria;
- d) Proceder à constituição, utilização e liquidação dos fundos de maneo nos termos legais;
- e) Observar o regime legal aplicável ao trabalho suplementar;
- f) Diligenciar pela publicação do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos;
- g) Analisar os saldos relativos às linhas de crédito Fundo de Melhoramentos Agrícolas e PL-480 e, em função do apurado, proceder à sua regularização em articulação com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças;
- h) Proceder à análise das faturas em conferência;
- i) Proceder à reclassificação contabilística das provisões para riscos e encargos.

2 - INTRODUÇÃO

A presente auditoria foi realizada ao IFAP, instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, prosseguindo atribuições no âmbito dos Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e do Mar.

2.1 – Âmbito e objetivos

A auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2014, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Apreciar se:
 - ◇ As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
 - ◇ Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
 - ◇ Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis.
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

2.2 - Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas.

A sua execução compreendeu numa primeira fase o levantamento e análise preliminar do sistema de controlo interno (SCI) através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade. Tendo em conta as análises efetuadas, selecionaram-se amostras de despesa e receita com vista à verificação da regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2014 do IFAP, bem como da sua consistência, integralidade e fiabilidade:

- ◆ Uma amostra constituída por despesas de funcionamento, representando 53% do valor total;
- ◆ Uma amostra constituída por receitas próprias, representando 43% do valor total;
- ◆ Uma amostra de despesas de funcionamento com sinal negativo, representando 75% do valor total;
- ◆ Uma amostra de apoios comunitários e nacionais, representando 1% do total pago pelo IFAP em 2014.

Procedeu-se ao exame dos saldos das contas do ativo e passivo em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Programa de Auditoria, salientando-se:



- ◆ A análise da Base de Dados de Devedores do IFAP resultantes de irregularidades e/ou erros na atribuição dos apoios nacionais e comunitários;
- ◆ Análise da documentação de suporte ao saldo credor da conta 292 - “Provisões para outros riscos e encargos”;
- ◆ Obtenção de informação junto do Departamento de Administração e Gestão de Recursos (DGR) sobre os empréstimos concedidos pelo extinto Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) aos seus trabalhadores e sobre a gestão dos bens móveis e imóveis;
- ◆ Circularização dos cinco fornecedores com maior valor em dívida, representando 66% dos saldos credores de fornecedores c/c e de imobilizado, em 31 de dezembro de 2014;
- ◆ Confirmação, através de circularização, dos saldos devedores junto dos 5 principais clientes do IFAP, representando 96% do total a receber.

2.3 - Condicionantes e limitações

O decurso da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do normal desenvolvimento do trabalho de campo, sendo de destacar a complexidade e volume financeiro da atividade do Instituto, assim como o reiterado atraso na disponibilização da informação de natureza financeira e a morosidade na obtenção de respostas aos pedidos de esclarecimento formulados.

O IFAP, no âmbito do contraditório, veio justificar as situações de atraso e morosidade referidas com o défice do quadro de pessoal e com o volume de trabalho relacionado com o encerramento de três Programas Operacionais do período de programação 2007-2013, com a certificação das contas do FEAGA e do FEADER e a sua acreditação como Organismo Pagador, com a preparação da sua intervenção no PO MAR2020 enquanto Autoridade de Certificação, na qualidade de Organismo Intermédio e como Estrutura Segregada de Auditoria e, paralelamente, com as auditorias da DG AGRÍ da Comissão Europeia.

2.4 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado aos Ministros das Finanças, da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e do Mar, não se tendo pronunciado estes dois últimos, e ainda ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

Ainda no âmbito do exercício do contraditório foram igualmente enviados extratos do relato aos responsáveis individuais, que manifestaram, nas suas respostas, integral adesão às alegações apresentadas pelo Instituto.

As respostas recebidas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo IV, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - Caracterização do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

3.1.1 - Natureza, missão e atribuições

O IFAP, criado pelo Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de março¹, é um instituto público de regime especial², que integra a administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, encontrando-se sujeito à superintendência e tutela do Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, da Ministra do Mar, do Ministro das Finanças³ e do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas⁴.

Através do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de agosto⁵, este Instituto foi reestruturado, tendo a Portaria n.º 393/2012, de 29 de novembro, estabelecido a organização interna dos serviços e aprovado os seus estatutos.

O IFAP tem por missão proceder à validação e ao pagamento dos apoios atribuídos no âmbito das medidas definidas, a nível nacional e comunitário, para os setores da agricultura, desenvolvimento rural, pescas e setores conexos, bem como propor as políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação no âmbito da agricultura e pescas⁶.

São assim atribuições do IFAP:

- ◆ Garantir o funcionamento dos sistemas de apoio e de ajudas diretas nacionais e comunitárias e a aplicação, a nível nacional, das regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum;
- ◆ Garantir o cumprimento da função de organismo pagador do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)⁷;
- ◆ Garantir o cumprimento da função de autoridade de certificação no âmbito do Fundo Europeu das Pescas (FEP) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas⁸ (FEAMP), que veio substituir o FEP no período de programação 2014 - 2020;
- ◆ Executar a política estratégica na área das tecnologias de informação e comunicação, para o setor da agricultura e pescas, assegurando a construção, gestão e operação das infraestruturas na respetiva área de atuação;

¹ Na sequência da extinção do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), foi criado o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas - IFAP, I.P.

² Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de agosto.

³ Quanto à sua gestão financeira.

⁴ Cfr. n.º 6 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, que aprovou a lei orgânica do XXI Governo Constitucional.

⁵ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 50/2012, de 17 de setembro.

⁶ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 195/2012.

⁷ De acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 195/2012 e no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, diploma que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020.

⁸ Nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.



- ♦ Apoiar o desenvolvimento da agricultura e das pescas, bem como do setor agroalimentar, através de sistemas de financiamento direto e indireto.

3.1.2 - Órgãos

São órgãos do IFAP o Conselho Diretivo (CD) e o fiscal único. Ao primeiro cabe a gestão do Instituto, sendo composto por um presidente, por um vice-presidente e por dois vogais, os quais são equiparados, para efeitos remuneratórios, a gestores públicos⁹.

O fiscal único, órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto, é designado nos moldes definidos no artigo 27.º da Lei-Quadro dos institutos públicos¹⁰.

A sua organização interna encontra-se prevista nos estatutos, os quais definem a existência de 11 unidades orgânicas de primeiro nível (nove departamentos¹¹ e dois gabinetes, um de auditoria e outro de planeamento estratégico) e a possibilidade de criação, extinção e modificação, por deliberação do CD, de unidades orgânicas de segundo e terceiros níveis, até ao limite máximo, respetivamente, de 31 e 14¹².

3.1.3 - Regime contabilístico e prestação de contas

O referencial contabilístico do IFAP é o POCP, estando as contas sujeitas à certificação legal pelo fiscal único, tendo as relativas ao exercício de 2014 sido certificadas¹³ com reservas e uma ênfase.

Na qualidade de organismo pagador dos apoios financiados pelo FEAGA e FEADER em Portugal, este Instituto tem de apresentar à União Europeia (UE) as contas anuais relativas às despesas financiadas por estes Fundos¹⁴, precedida de certificação pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF)¹⁵. As contas destes Fundos relativas ao exercício de 2014¹⁶ foram certificadas sem reservas.

O sistema de informação que suporta a contabilidade orçamental e patrimonial é um módulo da aplicação informática interna designada por *iSinga*, que possibilita também a gestão e controlo das ajudas, a elaboração dos resumos de apuramento dos apoios a pagar, o cálculo da condicionalidade e a prestação de contas.

⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 7/2012 e artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 195/2012.

¹⁰ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, foi objeto de várias alterações.

¹¹ Departamento de Ajudas Diretas, Departamento de Apoios ao Investimento, Departamento de Apoios de Mercado, Departamento de Controlo, Departamento de Gestão e Controlo Integrado, Departamento de Sistemas de Informação, Departamento Financeiro, Departamento Jurídico, Departamento de Administração e Gestão de Recursos.

¹² Cfr. Deliberação do CD n.º 319/2013, de 31 de janeiro, publicada no DR, 2ª Série, n.º 26, de 6 de fevereiro de 2013.

¹³ Relatório e Parecer do Fiscal Único emitido em 31 de outubro de 2015.

¹⁴ Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

¹⁵ Cfr. art. 9º, n.º 1, Regulamento (UE) n.º 1306/2013, conjugado com os artigos 2º e 5º do Decreto-Lei n.º 323/2007, de 28 de setembro.

¹⁶ Este exercício iniciou-se em 16 de outubro de 2013 e terminou em 15 de outubro de 2014.

3.2 - Avaliação do controlo interno

A avaliação global do SCI existente foi de regular, salientando-se de seguida os principais aspetos ao nível do ambiente e dos procedimentos de controlo.

3.2.1 - Ambiente de controlo

O ambiente de controlo foi avaliado de bom, tendo em conta o seguinte:

- ◆ O IFAP, além de elaborar anualmente os instrumentos de gestão e controlo legalmente exigidos¹⁷ e de proceder à sua monitorização, tem ainda um código de conduta aplicável a todos os trabalhadores, promove com regularidade formação interna e evidenciou a aplicação do SIADAP 2 e 3;
- ◆ Existe uma clara definição das atribuições dos departamentos e unidades orgânicas de 2.º e 3.º nível e das competências delegadas pelo presidente do CD nos seus membros e dirigentes;
- ◆ Possui, em regra, normas de procedimentos para as atividades relacionadas com a sua missão e segurança dos sistemas de informação. O âmbito de aplicação de algumas destas normas estende-se também às atividades de suporte;
- ◆ Dispõe de um Fiscal Único e de um Gabinete de Auditoria Interna, este último essencialmente direcionado para o controlo das funções delegadas pelo IFAP no âmbito da gestão dos apoios comunitários. No entanto, a realização de auditorias à gestão interna do Instituto não está excluída, tendo sido realizada em 2013 uma auditoria na área da contratação pública;
- ◆ No âmbito do processo de acreditação do IFAP como organismo pagador dos apoios FEAGA e FEADER foi verificada a adequação dos procedimentos de autorização, execução e contabilização dos pagamentos, a repartição de tarefas e adequação do sistema de controlo interno das transações financiadas por estes Fundos, bem como a segurança dos sistemas de informação e os procedimentos de conservação dos registos contabilísticos. A manutenção de tais requisitos é avaliada pela IGF no âmbito da certificação anual das contas daqueles Fundos.

3.2.2 - Controlo administrativo e financeiro

Os procedimentos de controlo interno foram avaliados de regular, tendo em conta as seguintes fragilidades:

- ◆ Os procedimentos adotados na gestão e controlo da tesouraria e dos ativos e passivos financeiros não se encontram formalizados. O mesmo sucedendo relativamente ao circuito da realização da despesa de funcionamento.
- ◆ O IFAP não dispõe de um manual de procedimentos contabilísticos, tendo apenas disponibilizado uma instrução interna para tratamento da despesa e recuperações de verbas relativas ao FEADER, estando desatualizada na parte respeitante às recuperações. Dada a especificidade dos lançamentos contabilísticos relacionados com as ajudas, os quais são

¹⁷Orçamento, plano e relatório de atividades, balanço social, quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (PGRCIC).



efetuados na sua generalidade em subcontas da conta POCP 268 – “Devedores e credores diversos”, afigura-se que, pelo menos, a sua movimentação deveria estar explicitada em normativo interno.

- ◆ Os fundos disponíveis, na aceção da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)¹⁸, não são registados no sistema de informação contabilística do IFAP. São inscritos mensalmente nos serviços *on-line* da DGO e controlados em folhas “*excel*”, onde são deduzidos os compromissos assumidos naquele sistema.
- ◆ O exposto, além de não observar o n.º 2 do artigo 5.º da LCPA, que estabelece a obrigatoriedade de existência de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento, constitui uma fragilidade do sistema de controlo interno ao elevar o risco de serem assumidos compromissos sem que haja fundos disponíveis.

Face ao exposto considera-se o SCI regular.

No âmbito do contraditório, o IFAP referiu que “(...) no contexto da adoção do novo referencial contabilístico (SNCAP) irá proceder à revisão das instruções e manuais que detém em vigência” e “(...) estudar a melhor forma de colmatar” as lacunas verificadas no sistema de informação, de modo a dar cumprimento aos requisitos da LCPA.

3.3 - Caracterização financeira no período 2012-2014

As principais rubricas do balanço do IFAP registaram a seguinte evolução no período 2012-2014:

Quadro 1 - Balanço

(em euros)

| Rubricas | 31/12/2012 | 31/12/2013 | 31/12/2014 | Δ 13/12 | Δ 14/13 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|--------------|-------------|
| Ativo não corrente líquido | 41 975 799 | 42 314 249 | 40 323 365 | 0,8% | -4,7% |
| Imobilizado | 8 220 299 | 8 558 749 | 7 567 865 | 4,1% | -11,6% |
| Investimentos Financeiros | 33 755 500 | 33 755 500 | 32 755 500 | 0,0% | -3,0% |
| Ativo corrente líquido | 1 247 928 970 | 1 418 543 566 | 1 542 095 273 | 13,7% | 8,7% |
| Total do Ativo | 1 289 904 769 | 1 460 857 815 | 1 582 418 638 | 13,3% | 8,3% |
| Fundos Próprios | 85 784 860 | 72 878 957 | 71 879 387 | -15,0% | -1,4% |
| Passivo corrente | 1 204 119 909 | 1 387 978 858 | 1 510 539 252 | 15,3% | 8,8% |
| Total dos Fundos Próprios e Passivo | 1 289 904 769 | 1 460 857 815 | 1 582 418 639 | 13,3% | 8,3% |

Fonte: Balanço

É de salientar:

- ◆ Em 31 de dezembro de 2014 o ativo líquido (AL) era composto maioritariamente por dívidas de terceiros enquadradas no agregado “*Outros devedores*” e por “*Custos diferidos*”, que

¹⁸Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

representavam, respetivamente, cerca de 60,9% e 21,3% do AL. O aumento da rubrica “*Custos diferidos*” esteve na base do aumento do AL em 2013, enquanto, o acréscimo das disponibilidades e do saldo do agregado “*Outros devedores*” foram determinantes para o crescimento do AL em 2014;

- ◆ O passivo do IFAP, no final de 2014, era formado principalmente por “*Outros credores*” (73,3%) e pelas obrigações de pagamento, certas ou prováveis¹⁹, registadas na conta 292 – “*Provisões para riscos e encargos*” (22,3%). A sua evolução, com um aumento de 15,3% em 2013 e de 8,8% em 2014, reside essencialmente no acréscimo, em 2013, dos “*Proveitos diferidos*” decorrente da mudança de política contabilística de reconhecimento dos subsídios ao imobilizado²⁰ e dos saldos transitados com origem em receitas próprias, e em 2014, do crescimento do agregado “*Outros credores*”.
- ◆ Os Fundos Próprios, no final de 2014, eram constituídos pelo Património (31,7%, € 22,8 M), pelas Reservas – Subsídios²¹ (45,6%, € 32,8 M) e Resultados Transitados (22,7%, € 16,3 M), sendo residual o peso do resultado líquido do exercício. Mantiveram-se estáveis em 2014, resultando o ligeiro decréscimo da alienação de ações de que o IFAP era titular (€ 1 M).

É de notar que a elevada expressão financeira dos agregados “*Outros devedores*” e “*Outros credores*” reflete a atividade principal do IFAP, enquanto responsável pelo pagamento dos apoios nacionais e comunitários aos setores da agricultura, desenvolvimento rural e pescas. Nos pontos 3.8 a 3.10 apresenta-se a decomposição destes dois agregados, assim como um maior detalhe das restantes componentes do ativo e passivo.

Os resultados do IFAP apresentaram a seguinte evolução no período 2012-2014:

Quadro 2 - Estrutura de resultados

(em euros)

| Resultados | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|-------------------|---------------|------------|
| Resultados Correntes | 10 899 947 | 3 279 928 | 740 366 |
| Resultados Financeiros | -12 238 758 | -4 387 325 | -1 924 245 |
| Resultados Extraordinários | 19 233 | 1 117 462 | 1 184 308 |
| Resultado Líquido do Exercício | -1 319 579 | 10 065 | 429 |

Fonte: Demonstrações de Resultados

Da análise efetuada à estrutura de custos e proveitos, conclui-se por tipologia de resultados:

- ◆ O decréscimo dos *Resultados Correntes* em 2013 e 2014 deve-se principalmente à redução das transferências alocadas às despesas de funcionamento e das prestações de serviços que anularam

¹⁹Que se detalham no ponto 3.9.1.

²⁰Os subsídios obtidos pelo IFAP para aquisição de imobilizado deixaram de ser registados na conta 575 – “*Subsídios*” e passaram a ser lançados na conta 2745 – “*Proveitos diferidos – Subsídios para investimento*”. Estes subsídios deverão ser movimentados numa base sistemática para a conta 7983 – “*Proveitos e ganhos extraordinários – Outros proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de Capital*” à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitem.

²¹Financiaram os investimentos financeiros do IFAP.



os efeitos da diminuição global dos custos operacionais, menos 13,9% em 2013 e menos 0,8% em 2014;

- ◆ A melhoria substancial dos *Resultados Financeiros* ao longo do triénio deriva basicamente da diminuição da taxa de juro aplicada pelo IGCP aos empréstimos concedidos ao IFAP;
- ◆ A evolução positiva dos *Resultados Extraordinários* em 2013 e 2014 resulta essencialmente da citada alteração do procedimento contabilístico de reconhecimento dos subsídios para aquisição de bens amortizáveis.

3.4 - Execução Orçamental

O quadro abaixo sintetiza a execução do orçamento na gerência de 2014:

Quadro 3 - Fluxos de caixa da gerência de 2014

(em euros)

| | | | |
|--|----------------------|---|----------------------|
| 1. Saldo da Gerência Anterior | 175 800 182 | 5. Despesas Orçamentais Pagas | 1 019 486 870 |
| 2. Saldo da Execução Orçamental da Gerência Anterior | 258 175 301 | Funcionamento | 35 333 731 |
| 3. Receitas Orçamentais Líquidas* | 1 069 728 533 | FEAGA | 94 788 569 |
| Orçamento de Estado | 236 372 819 | Outras Ajudas Nacionais e Comunitárias | 142 958 646 |
| Orçamento da União Europeia | 794 221 276 | Investimento | 746 405 924 |
| Receitas Próprias do IFAP | 25 556 372 | 6. Importâncias entregues ao Estado e Outras Entidades | 952 926 783 |
| Receitas Próprias de outros organismos | 13 578 066 | Receita do Estado | 3 835 667 |
| 4. Importâncias retidas para entrega ao Estado e Outras Entidades | 951 732 213 | Retenção de Fundos Alheios | 2 709 168 |
| Receita do Estado | 3 809 360 | Extraorçamentais | 813 292 958 |
| Retenção de Fundos Alheios | 2 670 506 | Outras operações de Tesouraria | 133 088 989 |
| Extraorçamentais | 816 288 263 | Saldo para Gerência Seguinte (1)+(3)+(4)-(5)-(6) | 224 847 276 |
| Outras operações de Tesouraria | 128 964 084 | Saldo da Execução Orçamental (2)+(3)-(5) | 308 416 964 |

*Receitas cobradas deduzidas dos reembolsos, restituições e saldo de gerência anterior RG - fonte financiamento 311.

Fonte: Mapa Fluxos de Caixa

Sobre evidenciado no quadro é de ressaltar:

- ◆ As gerências de 2013 e 2014 apresentam um saldo deficitário nas operações extraorçamentais de € 82,4 M e de € 83,6 M, respetivamente, motivo pelo qual os saldos orçamentais são superiores aos correspondentes saldos de gerência.

- ◆ Este déficit resulta de operações de tesouraria por regularizar e do pagamento antecipado de empréstimos do Tesouro destinados à execução do QCA III sem que tivesse ocorrido o correspondente reembolso da União Europeia. O principal pagamento ao Tesouro que está na gênese desta situação ocorreu faseadamente durante 2009, perfazendo um total de € 128,8 M, com verbas provenientes de saldos transitados do ex-IFADAP. Foi contabilizado como operação de tesouraria, originando o aparecimento de um déficit extraorçamental suportado pela tesouraria a partir desse exercício. Este saldo negativo cifrava-se em € 124,5 M em 31 de dezembro de 2009, sendo da ordem dos € 80,3 M no final de 2014, em resultado da alocação dos saldos do QCA III entretanto recebidos da União Europeia e de verbas recuperadas dos beneficiários relativas àquele período de programação.

Com vista à regularização da despesa não reembolsada pela UE, após parecer favorável do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), coordenador do Programa Orçamental do Ministério da Agricultura e Pescas, e da concordância do Secretário de Estado da Agricultura, em 19 de outubro de 2015, foi solicitada autorização ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para considerar os referidos € 80,3 M através do ajustamento de saldos orçamentais registados no final da gerência de 2014. Tal proposta mereceu parecer positivo da DGO, datado de 7 de dezembro de 2015, por considerar que será nulo o impacto na contabilidade pública e por entender que não alteraria o valor de incumprimento da regra do equilíbrio orçamental que se verificava no momento da emissão do parecer. Considera, no entanto, que na impossibilidade de recuperação das verbas não reembolsadas junto dos beneficiários, o tratamento deste ajustamento em contas nacionais será classificado como despesa de transferência de capital do Estado membro.

De acordo com o transmitido pelo Gabinete do Ministro das Finanças, em sede de contraditório, o pedido de regularização encontra-se em análise no Ministério das Finanças.

Salienta-se ainda que esta matéria foi objeto de reserva no âmbito da certificação legal de contas de 2014, onde é referido que o valor dos apoios a recuperar junto dos beneficiários relativos ao QCA III e anteriores períodos de programação *“incluindo juros vencidos, atingia os 107.203 m € (...) e cuja estimativa de recuperação, feita pelos serviços do IFAP, é de 51.500 m €, o que se traduziria em receitas a registar suscetíveis de compensar parcialmente aquele saldo, visto que para esses programas deixou de ser exigida a devolução à comunidade do valor que venha a ser recuperado.”*

- ◆ O valor elevado das operações extraorçamentais está relacionado com os fluxos financeiros dos fundos comunitários, os quais foram relevados na contabilidade orçamental de acordo com as instruções complementares do decreto-lei de execução orçamental para 2014, estabelecidas na Circular n.º 1375, Série A, da DGO. Estas instruções determinam que as ajudas financiadas exclusivamente por fundos comunitários e destinadas a entidades fora das administrações públicas, assim como a parte comunitária das ajudas pagas a entidades pertencentes às administrações públicas, são registadas como despesas e receitas extraorçamentais, bem como os adiantamentos e reembolsos dos fundos europeus;
- ◆ No final do exercício de 2014 o IFAP observava a regra do equilíbrio orçamental;
- ◆ A integração dos saldos transitados no orçamento da receita para 2014, assim como a aplicação em despesa de parte desses saldos, observaram o disposto no decreto de execução orçamental, com exceção do tratamento dado ao saldo orçamental da gerência anterior com origem em receitas gerais e não destinado ao financiamento de ajudas. Este saldo foi integrado no orçamento da receita do IFAP para 2014, tendo sido abatido aquando da sua entrega na tesouraria do Estado,



que ocorreu um mês após a data limite estabelecida legalmente para o efeito²². Este tratamento contabilístico foi inadequado dado que o saldo em causa não corresponde a uma receita orçamental do IFAP no exercício de 2014.

3.4.1 - Alterações orçamentais

Da análise efetuada aos procedimentos seguidos no âmbito das alterações orçamentais, com base numa amostra constituída por reforços e créditos especiais, conclui-se que foi observado o disposto sobre esta matéria no decreto de execução orçamental para 2014, tendo sido aprovadas pelo órgão com competência para o efeito e devidamente lançados por rubrica orçamental.

3.4.2 - Execução global da receita

O IFAP é financiado essencialmente pelas transferências do Orçamento do Estado (OE) e da União Europeia, dispondo ainda das receitas próprias previstas no diploma²³ que procedeu à sua reestruturação em 2012.

Em 2014, as transferências do OE e da União Europeia representaram 98,6% do total da receita, atingindo a receita própria apenas 1,4%, conforme demonstra o quadro seguinte:

Quadro 4 - Execução da receita em 2014

(em euros)

| Fonte Financiamento | Valor | Peso |
|-------------------------------------|----------------------|---------------|
| Orçamento do Estado | 249 950 885 | 13,3% |
| Transferências do Estado | 236 372 819 | 12,5% |
| Transferências de outros organismos | 13 578 066 | 0,7% |
| União Europeia | 1 610 509 539 | 85,4% |
| Transferências orçamentais | 794 221 276 | 42,1% |
| Transferências extraorçamentais | 816 288 263 | 43,3% |
| Receitas Próprias | 25 556 372 | 1,4% |
| Cobradas no exercício | 23 801 392 | 1,3% |
| SIPAC | 1 754 980 | 0,1% |
| Total | 1 886 016 796 | 100,0% |

Fonte: Mapa Fluxos de Caixa e Mapa de Controlo da Receita

Sobre o comportamento das receitas próprias importa referir:

- ◆ O item “*receitas cobradas no exercício*” engloba essencialmente as receitas provenientes das recuperações de verbas junto dos beneficiários relativas a apoios indevidamente pagos (cerca de

²²Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril, este saldo deveria ter sido entregue no prazo de 15 dias úteis após a publicação deste diploma, ou seja, até dia 30 de abril.

²³Cfr. alíneas b) a i) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 195/2012.

61%), as comissões bancárias cobradas no âmbito do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais - Crédito PAR e ainda o reembolso das despesas de assistência técnica dos programas que o IFAP gere.

- ◆ O decréscimo do seu valor de 7,7%, em 2014, foi resultado da diminuição acentuada das contribuições dos agricultores e companhias de seguros para os Fundos de Compensação de Sinistralidade e de Calamidades no âmbito do Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC), que passaram de € 4,3 M, em 2013, para € 1,8 M, em 2014.

3.4.3 - Execução global da despesa

O IFAP apresentou a seguinte execução da despesa no exercício de 2014:

Quadro 5 - Execução da despesa em 2014

(em euros)

| Despesa Orçamental | Valor | Peso |
|---|----------------------|---------------|
| Funcionamento | 35 333 731 | 1,9% |
| Outras Ajudas Nacionais e Comunitárias | 142 958 646 | 7,8% |
| FEAGA | 94 788 569 | 5,2% |
| Investimento | 746 405 924 | 40,7% |
| Total da despesa orçamental (A) | 1 019 486 870 | 55,6% |
| Despesa Extraorçamental (*) | | |
| Outras Ajudas Nacionais e Comunitárias | 16 853 677 | 0,9% |
| FEAGA | 636 445 879 | 34,7% |
| Investimento | 159 993 402 | 8,7% |
| Total da despesa extraorçamental (B) | 813 292 958 | 44,4% |
| Total (A+B) | 1 832 779 828 | 100,0% |

(*) Pagamento de apoios financiados exclusivamente por verbas comunitárias e de apoios que, embora tivessem comparticipação nacional, se destinaram a entidades da Administração Pública

Fonte: Mapa Fluxos de Caixa e Mapa de Controlo da Despesa

Com exceção da divisão “*Funcionamento*”, que comporta as despesas correntes e de capital necessárias ao funcionamento do Instituto, incluindo os juros suportados com as OET, todas as outras divisões abrangem principalmente os apoios pagos pelo IFAP, nomeadamente:

- ◆ “*Outras Ajudas Nacionais e Comunitárias*” - inclui as despesas com o pagamento da componente nacional de ajudas cofinanciadas pelo FEAGA, dos apoios nacionais e comunitários pagos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira no âmbito dos programas PRODERAM, PRORURAL, PROMAR e Medidas Veterinárias e, ainda, as despesas com o pagamento destas Medidas no continente e os encargos decorrentes de protocolos celebrados com organizações de agricultores para a prestação de determinados serviços;
- ◆ “*FEAGA*” - compreende o pagamento de subsídios a empresas privadas, instituições sem fins lucrativos e a particulares, bem como o pagamento da componente comunitária de ajudas às empresas públicas EDIA e Companhia das Lezírias;



- ◆ “Investimento” - inclui as despesas com o pagamento das ajudas exclusivamente nacionais e da comparticipação pública, nacional e comunitária, no âmbito dos programas financiados pelo FEADER e pelo FEP no continente.

Sobre a execução do orçamento de funcionamento em 2014, importa sublinhar:

- ◆ As despesas com o pessoal representaram cerca de 65,9% do total da despesa corrente de funcionamento, sendo constituídas pelas remunerações certas e permanentes (46,5%), pelas contribuições para a Segurança Social, CGA, ADSE e SAMS (13,3%) e pelos abonos variáveis ou eventuais (6,1%).

Esta tipologia de despesas manteve-se estável em 2014, tendo o efeito do decréscimo das remunerações certas e permanentes (menos 6,2%) e das referidas contribuições (menos 13,8%) sido anulado pelo aumento dos abonos variáveis ou eventuais (mais 609,1%). Este acréscimo advém da execução do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo²⁴ (€ 662,6 mil pagos em 2014) e das indemnizações e remunerações pagas pelo IFAP (€ 1,2 M) em cumprimento de condenação, transitada em julgado, por ações intentadas por ex-trabalhadores da Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Setor do Azeite (ACACSA);

- ◆ Das despesas com a aquisição de serviços, que representam 26,2% da despesa corrente, as que tiveram maior relevância enquadram-se na rubrica de classificação económica “Outros trabalhos especializados” e englobaram pagamentos no âmbito de contratos de aquisição de serviços de controlo e teledeteção em regime de *outsourcing* (€ 2,2 M), de serviços de manutenção e/ou desenvolvimento aplicacional dos sistemas informáticos do IFAP (€ 877,5 m) e de serviços de assistência técnica ao PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural (€ 285,9 m);
- ◆ Com um peso menos representativo na despesa corrente de funcionamento surgem os juros pagos pelos empréstimos obtidos do IGCP, mas ainda assim com alguma relevância (6,1%);
- ◆ As despesas de capital foram residuais, representando cerca de 0,7% do total pago no âmbito da despesa total de funcionamento.

3.4.4. - Período complementar para o pagamento da despesa

O saldo para a gerência seguinte no Mapa de Fluxos de Caixa (MFC) de 2014 coincide com o valor das disponibilidades constante do balanço de fim do exercício de 2014, embora tenham sido efetuados pagamentos no período complementar²⁵, que totalizaram € 4.493.198. Esses pagamentos foram contabilizados com a data de 31 de dezembro de 2014 e nas reconciliações bancárias de final de exercício foram subtraídos aos saldos bancários existentes naquela data. Acresce ainda que a conta 25221 – “Período complementar”²⁶ com a finalidade de evidenciar os pagamentos que são efetuados no decurso deste período não foi movimentada.

²⁴Programa estabelecido na Portaria n.º 8-A/2014, de 15 de janeiro.

²⁵Estabelecido no n.º 1 do artigo 11.º do decreto de execução orçamental e abrangeu o período de 1 a 7 de janeiro de 2015.

²⁶A movimentação desta conta é objeto da Norma Interpretativa n.º 1/2001 - Período Complementar, da Comissão de Normalização Contabilística, publicada no DR, 2ª Série, de 30 de maio.

Este tratamento contabilístico teve um impacto reduzido ao nível das dívidas a terceiros, cujo valor efetivo em 31 de dezembro de 2014 é superior ao contabilizado em apenas 0,4%. Já no que se refere ao saldo contabilístico das disponibilidades no balanço final, o seu valor ficou aquém do montante efetivo em 2%.

3.4.5. - Lei dos compromissos e pagamentos em atraso

De acordo com o plano de liquidação de pagamentos em atraso (PA) reportado a 31 de dezembro de 2011, elaborado pelo IFAP em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 16.º da LCPA, os PA perfaziam naquela data a quantia de € 53,1 M. Entretanto, em 31 de dezembro de 2013 passaram para € 13,8 M, em 31 de dezembro de 2014 para € 12,2 M e em 31 de dezembro de 2015 para € 4,3 M. Esta evolução demonstra que o IFAP está a alcançar o objetivo principal da Lei - controlo e contenção dos pagamentos em atraso.

No exercício do contraditório, o IFAP referiu que em 2016 os pagamentos em atraso decresceram novamente, perfazendo € 2,4 M em 31 de dezembro de 2016, o que representa uma redução de 95,5% face ao que se verificava no final de 2011.

É de salientar que estes pagamentos em atraso respeitam a obrigações relacionadas com a execução do SIPAC, que deixou de vigorar em 2014. O financiamento destes apoios é assegurado por dotações do OE, dependendo a despesa do número de seguros de colheita celebrados pelas companhias de seguros com os agricultores, bem como dos níveis de sinistralidade e calamidade registados por campanha, fatores não controláveis pelo IFAP. A este Instituto cabia exclusivamente a validação da despesa que lhe era submetida e o seu pagamento. Ao longo dos anos não foram atribuídas ao IFAP as verbas necessárias ao pagamento dos compromissos assumidos nesse âmbito e daí o acumular de dívida. Está-se perante uma situação de insuficiência de fundos disponíveis que, neste caso concreto, impossibilitou o reconhecimento contabilístico dos compromissos por pagar, conforme se explana com maior detalhe no ponto 3.9.1.

Apesar do exposto, verificaram-se algumas desconformidades na aplicação da LCPA:

- ◆ Não há evidência de os encargos plurianuais constantes dos planos de liquidação, reportados a 31 de dezembro de 2011 e de 2014, terem sido inscritos no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) da DGO, conforme previsto no n.º 4 do artigo 16.º da LCPA.
- ◆ O mapa de controlo orçamental da despesa constante da conta de gerência de 2014 apresenta um montante para os compromissos por pagar no final do exercício de 2014 (€ 323.575) inferior em € 329.690 ao saldo credor da conta de fornecedores (€ 653.265). Segundo o IFAP este diferencial resulta de não ter sido efetuado o reporte no SIGO devido à data de encerramento deste sistema, justificação que não se evidencia plausível²⁷.

Com efeito, analisados os registos existentes no sistema de informação contabilística do IFAP constatou-se que todas as faturas que integravam o saldo credor de *Fornecedores, c/c*, em 31 de dezembro de 2014, tinham número de compromisso. Contudo, 13 dos 62 compromissos associados a essas dívidas, que se assinalam no anexo III, no valor global de € 171.678, foram criados efetivamente em mês posterior ao indicado no sistema de informação, atenta a numeração sequencial dos compromissos do IFAP em 2014. Verificou-se que a data indicada no sistema corresponde àquela em que os compromissos deveriam ter sido assumidos e foi introduzida

²⁷O IFAP, no âmbito do contraditório, veio apresentar novamente esta argumentação.



manualmente, ao contrário da numeração do compromisso que é gerada de forma automática no sistema.

Face a esta situação, analisou-se a totalidade dos compromissos constantes do sistema de informação não relacionados com os apoios financeiros, tendo-se verificado que, para além daqueles 13 compromissos, existiam mais compromissos em idênticas circunstâncias (€ 291.609). Apurou-se, assim, um total de € 463.287 de compromissos que foram assumidos em mês diferente e posterior ao indicado no sistema de informação. Neste valor inclui-se a totalidade dos compromissos transitados de 2013 relativos a dívidas a fornecedores que se encontravam por pagar no final de 2014 (€ 144.302), os quais foram sendo registados no sistema de informação em fevereiro, abril, julho, novembro e dezembro de 2014.

Ora, o artigo 3.º, alínea a), da LCPA²⁸ define compromissos como as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se estes assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo. Nos termos da alínea f) do mesmo preceito, os fundos disponíveis são as verbas disponíveis a muito curto prazo, aí referidas, desde que não tenham sido comprometidos ou gastos.

Nos termos do artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 8/2012 e do artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012²⁹, os fundos disponíveis e os compromissos devem ser registados e especificados pela respetiva data de vencimento, devendo os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitir um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos.

O artigo 5.º, n.º 1, da LCPA e o artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012 vieram estabelecer que não podem ser assumidos compromissos que ultrapassem os fundos disponíveis.

Decorre do exposto que com os procedimentos utilizados pelo IFAP relativos à criação e registo dos compromissos atrás identificados foram violados os preceitos legais citados, tendo sido assumidos compromissos em violação da LCPA, não tendo sido levados em conta nos cálculos mensais dos fundos disponíveis verbas que deveriam ser consideradas comprometidas.

Na sua resposta no contraditório, o IFAP alegou que não assumiu compromissos que excedessem os fundos disponíveis, tendo cumprido o disposto no artigo 5.º, n.º 1, da LCPA, e assegurou a principal finalidade da lei, tanto na vertente da redução dos pagamentos em atraso, como no objetivo de assegurar o seu não aumento, em pleno período de assistência financeira.

Referiu, ainda, quanto às desconformidades verificadas na aplicação da LCPA o seguinte:

“a) A convicção de que as práticas, as ações e as medidas objetivamente tomadas pela estrutura Dirigente do Instituto (superior e intermédia), em matéria relativa ao cumprimento da LCPA, se terem sempre pautado por princípios eticamente corretos, não existindo em momento algum qualquer espécie de dolo ou negligência;

²⁸Lei n.º 8/2012, com a alteração da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

²⁹Diploma que regulamentou a LCPA. A redação aqui aplicável é também a dada pela Lei n.º 66-B/2012.

b) A existência, em permanência (...) dos fundos disponíveis para cobertura de todas as situações elencadas no relato (...), cuja apontada deficiência se refere, na sua essência, à tempestividade do registo de um número reduzido e muito específico de compromissos, e nunca à ausência ou omissão de escrituração dos mesmos;

c) A falta de representatividade e de relevância material daquelas situações e dos valores envolvidos (...);

d) A certeza absoluta de que nunca, e em qualquer hipotético cenário, se ultrapassariam os fundos disponíveis”.

Relativamente à questão da responsabilidade pelo apuramento e gestão dos fundos disponíveis, o IFAP argumentou:

“(...) importa reafirmar que é o GPP (entidade coordenadora do programa orçamental no MAFDR) quem apura, comunica e valida todos os meses os fundos disponíveis dos diferentes organismos do Ministério, não resultando tal procedimento de nenhuma decisão ou de quaisquer atos de gestão exclusiva do IFAP.

Quer-se com isto dizer que é ao coordenador dos Programas Orçamentais do MAFDR que incumbe o apuramento e a gestão efetiva dos fundos disponíveis de receitas gerais do Ministério, sendo que tais valores têm presente, não só as previsões de receita e compromissos dos diversos organismos, como também a verba disponibilizada pelo Ministério das Finanças. Este procedimento altera e redefine a forma de fixação dos fundos disponíveis, de modo mais complexo e distinto do que parece resultar da aplicação direta da fórmula de cálculo dos mesmos e que está na base do entendimento do relatório do Tribunal de Contas em análise.

Esta situação suporta o entendimento do IFAP, de não poderem ser imputadas inequivocamente ao Instituto responsabilidades em singelo, visto este assunto depender de atos de gestão alheia, isto é, dos quais o IFAP não é o único decisor ou gestor efetivo”.

O alegado pelo IFAP não contraria o atrás exposto no sentido de que não foram levados em conta nos cálculos mensais dos fundos disponíveis verbas que deveriam ser consideradas comprometidas, salientando-se, no que respeita à questão de não poderem ser imputadas inequivocamente responsabilidades aos responsáveis do IFAP, face às competências do GPP, que a assunção de compromissos em violação da LCPA decorre das deficiências dos procedimentos utilizados pelo Instituto relativos à criação e registo oportuno dos compromissos que deveriam ter sido levados em conta no cálculo dos fundos disponíveis, situações estas que eram do completo domínio de ação dos responsáveis do IFAP.

Decorre do exposto que com os procedimentos utilizados pelo IFAP relativos à criação e registo dos compromissos atrás identificados foram violados os preceitos legais citados, tendo sido assumidos compromissos em violação da LCPA, não tendo sido levados em conta nos cálculos mensais dos fundos disponíveis verbas que deveriam ser consideradas comprometidas, incorrendo os respetivos responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 11.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, 3.º do Decreto Lei n.º 127/2012 e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março³⁰, no horizonte de um provável enquadramento no âmbito do erro de proibição (não desculpável).

3.5 - Disponibilidades

No final de 2014 o IFAP era titular de 20 contas bancárias, 14 no IGCP e 6 na banca comercial, estas com um saldo contabilístico no montante total de € 95.652, o que representa 0,04% do total das

³⁰Cfr. quadro 8 do Anexo I.



disponibilidades naquela data. Observa-se que nenhuma das contas sedeadas na banca comercial gerou juros em 2014.

3.5.1 - Princípio da unidade de tesouraria

Nos exercícios de 2014 e 2015, através dos despachos do Secretário de Estado do Tesouro de 19 de dezembro de 2014 e 22 de setembro de 2015, respetivamente, o IFAP foi dispensado do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria para as operações relacionadas com o Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais – Crédito PAR³¹, cujo regime financeiro obriga à existência de contas na banca comercial.

Durante o exercício de 2014 foram movimentadas 10 contas na banca comercial, tendo sido evidenciado o encerramento de quatro. Três das seis contas bancárias que permaneciam na banca comercial, em 31 de dezembro de 2014, movimentaram verbas relativas ao Crédito PAR e a outras operações não relacionadas com esta linha de crédito, de acordo com os extratos bancários. Em 31 de agosto de 2016, o IFAP mantinha aquelas seis contas abertas, duas³² das quais continuavam a ser utilizadas para outros fins.

Sobre a utilização das contas para fins não autorizados o IFAP esclareceu: *“Por se tratar de contas abertas em bancos, o IFAP não é emissor ou gerador de todas as operações que nela possam suceder. Assim, é possível que ocorram movimentos despoletados por terceiros, que não o Instituto, e que o Instituto não pode controlar. A única forma que o IFAP tem de reparar estas situações é monitorizar estas contas e, caso se trate de créditos, proceder à sua transferência para as suas contas abertas no IGCP, no menor espaço de tempo possível, bem como analisar e procurar resolver com a maior celeridade as situações decorrentes de débitos que neles possam ocorrer. Ainda assim, é completa e manifestamente impossível, por exemplo, resolver as situações que não dependem de ações do IFAP e que sucedem nas referidas 6 contas, a partir da tarde do dia 30/31 de Dezembro de cada ano”*.

Apesar do IFAP não observar de forma integral o princípio em causa, a situação exposta tem um impacto reduzido na unidade de tesouraria do Estado, por serem residuais as importâncias movimentadas não relacionadas com o crédito PAR nas contas que permanecem na banca comercial e dado o procedimento instituído, a partir de 2015, de transferência mensal dos saldos das contas na banca comercial para o IGCP.

3.5.2 - Fundos de manei

Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, para a realização de despesas de pequeno montante podem ser constituídos fundos de manei em nome dos respetivos responsáveis, em termos a definir anualmente no decreto-lei de execução orçamental.

Pela sua natureza, os fundos de manei devem ser constituídos para pagamentos urgentes e inadiáveis.

³¹Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais, criado pela R/CM n.º 159/80, de 15 de abril, cujo regime financeiro se encontra definido na RCM n.º 245/80, de 3 de julho.

³²Uma na CGD e outra no Millennium BCP.

No ano de 2014 existiam no IFAP dois fundos de maneiio: um respeitante à movimentação de verbas na sede, em Lisboa, no valor de € 3.000 e o outro, respeitante ao Núcleo de Apoios Comunitários da Região Autónoma da Madeira (NACM), no Funchal, no valor de € 500, não se encontrando qualquer deles formalmente constituído, conforme determina o preceito legal atrás citado, nem tendo sido objeto de liquidação, conforme determinado no n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril³³. Os responsáveis por estes fundos não foram formalmente designados.

No decurso da auditoria foi aprovado pelo CD do Instituto³⁴ o regulamento de fundo de maneiio do IFAP³⁵, bem como a constituição de dois fundos de maneiio para o exercício económico de 2016.

As despesas pagas através dos fundos de maneiio da sede e do NACM, no ano de 2014, foram, respetivamente, de € 16.255 e de € 5.979.

Da análise ao suporte documental dos pagamentos efetuados através do fundo de maneiio da sede verificou-se a existência de despesas sem carácter urgente e inadiável, nomeadamente, compra de jornais com carácter regular e permanente, transportes e deslocações no país e no estrangeiro feitas no âmbito do acompanhamento de missões comunitárias, realização de reuniões e diligências judiciais, todas previamente programadas, pagamento de passe social durante seis meses, formação profissional (renovação ISACA 2014). Verificou-se ainda que em algumas das despesas não se encontra indicada a respetiva finalidade de modo a aferir se as mesmas eram enquadráveis nas atribuições do Instituto, salientando-se as respeitantes a refeições que não foram previamente autorizadas nem objeto de qualquer prévia requisição e informação, e despesas que não cabem nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos, como é o caso da compra de vinho para o lanche de Natal de 2013 e de despesas com um lanche do Departamento de Gestão.

No que respeita ao fundo de maneiio do NACM, observou-se igualmente a existência de despesas sem carácter urgente e inadiável, indicando-se a título exemplificativo o pagamento da anuidade de jornal e a aquisição regular de material de economato.

3.6 - Receita - resultado das verificações

Em resultado da verificação e dos testes realizados observou-se que os processos relativos às receitas se encontravam devidamente instruídos, sendo os procedimentos e as operações que lhe estiveram subjacentes legais e regulares.

3.7 - Despesa - Resultado das verificações

As despesas do IFAP são as que resultam da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, tendo-se observado a correção dos registos, a segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria e a adoção dos procedimentos estabelecidos na Norma da Cadeia de Apuramento do Pagamento, no caso dos apoios analisados.

³³De acordo com o Decreto-Lei de Execução Orçamental relativo ao ano de 2014, a liquidação dos fundos de maneiio devia ser efetuada até 9 de janeiro de 2015.

³⁴Deliberação n.º 3302/2016, de 4 de agosto.

³⁵Com efeitos a partir de 4 de agosto de 2016.



3.7.1 - Despesas com Pessoal

Da análise efetuada às despesas com pessoal, tendo em conta as remunerações pagas em junho de 2014 e a amostra de despesas de funcionamento referenciada no ponto 2.2, que abrangeu despesas de representação dos cargos de direção intermédia, os encargos da entidade para a Caixa Geral de Aposentações e Segurança Social e as indemnizações decorrentes de contencioso laboral e do programa de rescisões por mútuo acordo, conclui-se pela sua legalidade e regularidade financeira, com exceção das relacionadas com trabalho extraordinário. Constatou-se ainda que se encontram devidamente contabilizadas em conformidade com o POCP.

3.7.1.1 - Trabalho extraordinário/suplementar

Até 31 de julho de 2014, a prestação de trabalho extraordinário encontrava consagração legal na Lei n.º 59/2008, de 11 de novembro³⁶, a qual aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), cujo artigo 160.º estatuiu o seguinte:

“1- O trabalho extraordinário só pode ser prestado quando o órgão ou serviço tenha de fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho e não se justifique a admissão de trabalhador.

2- O trabalho extraordinário pode ainda ser prestado havendo motivo de força maior ou quando se torne indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves para o órgão ou serviço.”

Com a entrada em vigor, em 1 de agosto de 2014, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, o n.º 1 do artigo 120.º deste diploma veio estabelecer que é “(...) aplicável aos trabalhadores com vínculo de emprego público, com as necessárias adaptações e sem prejuízo do disposto no presente artigo e nos artigos seguintes, o regime do Código do Trabalho em matéria de trabalho suplementar”³⁷.

O n.º 1 do artigo 226.º do Código do Trabalho define a noção de trabalho suplementar: “*Considera-se trabalho suplementar o prestado fora do horário de trabalho.*”

Por sua vez, o artigo 227.º, nos n.ºs 1 e 2, define as condições de prestação de trabalho suplementar:

1 - O trabalho suplementar só pode ser prestado quando a empresa tenha de fazer face a acréscimo eventual e transitório de trabalho e não se justifique para tal a admissão de trabalhador.

2 - O trabalho suplementar pode ainda ser prestado em caso de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade.

O n.º 5 do artigo 212.º do RCTFP, aplicável até julho de 2014, determinava que o pagamento de trabalho extraordinário apenas era exigível quando aquele tivesse sido “(...) *prévia e expressamente determinado (...)*”. Por sua vez, o n.º 5 do artigo 162.º da LTFP veio estabelecer, igualmente, que “*é exigível o pagamento de trabalho suplementar cuja prestação tenha sido prévia e expressamente determinada*”, estabelecendo ainda o n.º 6 que “*A autorização prévia é dispensada em situações de prestação de trabalho suplementar motivadas por força maior ou sempre que indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para os órgãos e serviços, desde que as mesmas sejam posteriormente justificadas pelo dirigente máximo do serviço*”.

³⁶O regime de prestação e remuneração do trabalho extraordinário constava dos artigos 158º a 161º da referida Lei.

³⁷A Lei n.º 35/2014 passou a designar o trabalho extraordinário como suplementar.

As normas transcritas expressam a natureza excecional do trabalho extraordinário/suplementar, bem como a necessidade da respetiva fundamentação atentos os requisitos legais em que o mesmo pode ocorrer (“*acréscimos eventuais e transitórios de trabalho*”, “*motivo de força maior*” ou quando for “*indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves*”), competindo ao órgão do serviço aferir sobre o seu preenchimento e conseqüente autorização.

Na análise ao processamento de vencimentos, relativos ao ano de 2014, relativo a seis secretárias e cinco motoristas do CD, constatou-se que foram pagos abonos a título de trabalho extraordinário/suplementar em dias úteis e de descanso semanal.

Nos termos da Deliberação n.º 1507/2011, do CD, de 30 de março de 2011, seis secretárias do CD e quatro motoristas foram dispensados, por razões organizacionais, do registo de pontualidade e de assiduidade “(*... por motivo de conveniente organização do serviço ao abrigo do n.º 3 do artigo 125.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro*)”.

Regista-se que nos anos de 2012 a 2016 não existe qualquer documento escrito do CD a dispensar do registo de pontualidade e de assiduidade os referidos funcionários.

De acordo com informação prestada pelo IFAP, as secretárias do CD e os motoristas cumpriam no ano de 2014 o regime de horário flexível³⁸, encontrando-se dispensados do registo de pontualidade e de assiduidade, situação que se manteve nos anos de 2015 e 2016.

Tal situação contrária, no entanto, o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento Interno de Atendimento ao Público e de Trabalho do IFAP, em vigor no ano de 2014³⁹, que estabelecia que “*Os trabalhadores do IFAP, com exceção do pessoal dirigente e responsáveis de núcleo, estão obrigados a efetuar diariamente, através de um sistema de leitura de dados biométricos, os registos das entradas e das saídas, incluindo as respeitantes aos intervalos de descanso*”.

No que respeita ao registo dos tempos de trabalho, o artigo 125.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas - RCTFP), aplicável até à data da entrada em vigor da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)⁴⁰, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, determinava:

“A entidade empregadora pública deve manter um registo que permita apurar o número de horas de trabalho prestadas pelo trabalhador, por dia e por semana, com indicação da hora de início e de termo do trabalho, bem como dos intervalos efectuados.

Nos órgãos ou serviços com mais de 50 trabalhadores, o registo previsto no número anterior é efectuado por sistemas automáticos ou mecânicos;

Em casos excepcionais e devidamente fundamentados, o dirigente máximo ou órgão de direcção do serviço pode dispensar o registo por sistemas automáticos ou mecânicos”.

Por sua vez, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que revogou o RCTFP, estabelece regime idêntico no artigo 104.º (...).

³⁸Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento Interno de Atendimento ao Público e de Trabalho do IFAP, o horário flexível constitui um horário com períodos obrigatórios de permanência: período da manhã - das 10:00 às 12:00 horas, Período da tarde: das 14:30 às 16:30 horas.

³⁹Com as alterações aprovadas pela Deliberação n.º 4801/2013, do CD, de 2 de outubro de 2013.

⁴⁰Com a entrada em vigor em 1 de agosto de 2014, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), foi revogado o RCTFP.



De acordo com o enquadramento legal atrás explanado a dispensa de registo por sistemas automáticos ou mecânicos só se justifica em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, quando a especificidade das funções desempenhadas o justifique, devendo, no entanto, a entidade pública manter um registo dos tempos de trabalho, nos termos legais.

Em 2014, 2015 e 2016⁴¹ foi abonado ao secretariado e aos motoristas do CD, a título de trabalho extraordinário/suplementar, respetivamente, o valor de € 88.124,48 e de € 48.115,68.

De acordo com informação prestada pelo IFAP, as seis secretárias que exerciam funções em 2014, e que, em 2015 e 2016, passaram a cinco, e cinco motoristas cumpriam, nos referidos anos, o regime de horário flexível “(...) *sem prejuízo da necessidade da sua prestação para além destes períodos, por força do exercício de funções que lhe está cometido (secretárias dos membros do CD)*”.

Da análise dos documentos relativos à prestação de trabalho extraordinário/suplementar, constituídos por um impresso designado “*cálculo das horas extraordinárias*”, que é processado através da ferramenta informática de gestão de vencimentos – GIAF, e das folhas de registo subscritas e assinadas pelos funcionários, verificou-se que foi prestado trabalho extraordinário/suplementar e em dias de descanso semanal, com carácter regular e contínuo.

Nos anos de 2014, 2015 e 2016, as secretárias prestaram 9.995,5 horas de trabalho extraordinário/suplementar e os motoristas 8.541 horas, que não implicaram uma remuneração a este título superior a 60% da remuneração base do trabalhador.

No âmbito dos esclarecimentos solicitados no decurso da auditoria acerca do circuito da realização do trabalho extraordinário/suplementar, da necessidade da sua prestação e da natureza das funções exercidas pelas secretárias e pelos motoristas, o IFAP informou do seguinte:

“Em regra, o circuito de realização do trabalho suplementar no IFAP, efetua-se da seguinte forma sequencial:

- 1. Informação com fundamentação;*
- 2. Autorização/deliberação;*
- 3. Execução;*
- 4. Validação;*
- 5. Autorização de pagamento.*

Excecionalmente, no caso dos trabalhadores que dão apoio ao Conselho Diretivo (secretariado e motoristas), e considerando o respetivo conteúdo funcional e a relação hierárquica existente, o procedimento passa pelas seguintes fases:

“1. Fundamentação: A natureza das funções que aqueles trabalhadores exercem, com exigência de total disponibilidade e confiança, justifica que o Conselho Diretivo reconheça periodicamente a necessidade de realização de trabalho suplementar;

2. Realização, autorização e pagamento: Com a formalização da “folha de registo de trabalho extraordinário” encontra-se demonstrada a prestação do trabalho suplementar, a autorização para o seu processamento e o respetivo pagamento (...).”

No que respeita à determinação da realização do trabalho extraordinário/suplementar por parte das secretárias e dos motoristas, o IFAP esclareceu o seguinte:

⁴¹No período compreendido entre janeiro e agosto.

“O trabalho extraordinário, neste caso, dos trabalhadores que dão apoio ao Conselho Diretivo (secretariado e motoristas), é determinado pelos membros do mesmo Conselho Diretivo, em função das respetivas necessidades, de modo genérico através de orientações prévias”.

A realização de trabalho extraordinário/suplementar apenas deve ocorrer para fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho, em que não se justifique a admissão de um trabalhador (n.º 1 do artigo 160.º do RCTFP e n.º 1 do artigo 227.º do Código do Trabalho), pelo que a autorização para a sua realização se deve concretizar apenas em circunstâncias excecionais, temporalmente delimitadas e devidamente fundamentadas, sendo que o pagamento deste tipo de trabalho apenas é exigível quando tenha sido “(...) *prévia e expressamente determinado* (...)” (n.º 5 do artigo 212.º do RCTFP e n.º 5 do artigo 162.º da LTFP) o que, nos casos em análise, não se verificou.

Dos documentos analisados não constam as autorizações para a prestação de trabalho extraordinário/suplementar por parte das secretárias e dos motoristas.

Os atos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário/suplementar em dias úteis e em dia de descanso semanal, complementar e feriado, na medida em que produzem efeitos jurídicos na situação individual e concreta dos funcionários e agentes a quem se dirigem, são atos administrativos nos termos do artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Têm, por isso, que assumir forma escrita, nos termos do artigo 150.º, n.º 1, do CPA⁴².

Por outro lado, e dada a natureza excecional, não regular, não normal, esporádica do trabalho extraordinário/suplementar, a avaliação da necessidade da prestação desse tipo de trabalho teria de ser feita previamente à realização do mesmo pelo dirigente com competência para tal.

Nos casos em concreto, verificou-se que os membros do CD não determinaram, *prévia e expressamente*, a realização de trabalho extraordinário/suplementar por parte das secretárias e dos motoristas, não se encontrando assim verificados os pressupostos legais para a sua realização.

A prestação de trabalho extraordinário/suplementar sem autorização *prévia* consubstancia também uma violação do preceituado no artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental⁴³, que estabelece que nenhuma despesa pode ser realizada sem que tenha sido autorizada.

Conforme referido anteriormente, os funcionários em causa não procederam ao registo automático das respetivas presenças no local de trabalho. De acordo com informação prestada pelo IFAP, “... *o preenchimento da “folha de registo de trabalho extraordinário” é efetuado pelo trabalhador, validada pelo DGR, quanto à sua conformidade com a lei e subsequentemente validade e autorizada por um membro do Conselho Diretivo.*”

Constatou-se ainda que não foi observado o registo de trabalho extraordinário/suplementar em mapa modelo de suporte aprovado pelo membro responsável pela área da administração pública⁴⁴, designadamente quanto ao fundamento para a realização do mesmo, à indicação do número de horas prestadas em meses anteriores, à indicação dos períodos de descanso compensatório gozados pelo trabalhador e às importâncias a pagar.

⁴²Cfr. também artigos 120.º e 122.º, n.º 1, do anterior Código.

⁴³Na versão republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

⁴⁴De acordo com o disposto nos n.ºs 1 a 4 do artigo 165.º e no artigo 113.º do Regulamento do RCTFP (anexo II), no n.º 2 do artigo 121.º da LTFP e no n.º 1 da Portaria n.º 609/2009, de 5 de junho.



No que respeita aos procedimentos relativos à prestação de trabalho extraordinário/suplementar, no âmbito do contraditório, o IFAP reconheceu que deveriam constar de normas internas.

O Instituto argumentou na sua resposta que *“(...) não se pode desconsiderar ou retirar valor aos pedidos, ainda que não escritos, do CD ou dos seus membros, dirigidos às secretárias ou aos motoristas, solicitando a prestação de trabalho suplementar (...). Por conseguinte, não se pode simplesmente concluir pela falta de autorização da prestação de trabalho extraordinário/suplementar pois, atenta a relação hierárquica existente, quem pede a sua prestação é também quem o autoriza e quem valida a sua execução”*.

Considera o IFAP que na validação dada pelos membros do CD à prestação de trabalho extraordinário/suplementar por parte dos motoristas e secretárias *“(...) está implícito o pedido e a autorização prévia para a prestação de trabalho extraordinário/suplementar”*, reconhecendo que *“É um facto que não encontramos um documento escrito com esse conteúdo”*, aduzindo, no entanto, que *(...) a natureza das funções que aqueles trabalhadores exercem, com exigência de total disponibilidade e confiança, justificou que o Conselho Diretivo ou os seus membros reconhecessem a necessidade de realização de trabalho suplementar, sempre que ocorressem imprevistos ou que a falta de execução de determinadas tarefas pudesse por em causa os serviços ou a organização”*.

Acrescentou, ainda: *“No caso dos motoristas, a evidência da necessidade da prestação de trabalho extraordinário/suplementar decorre (...) da sua afetação e do próprio conteúdo funcional. Efetivamente, aos motoristas afetos ao CD e aos seus membros é exigida total disponibilidade para deslocações em todo o território do continente (note-se que o IFAP é um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional - cfr. artigo 2.º do DL 195/2012, de 23/8), quer as previamente planeadas, quer as ocorridas inopinadamente”*. Relativamente às secretárias afetas ao CD foi invocado *“(...) o conteúdo funcional das funções exercidas, cujas tarefas são de natureza urgente e que não podem, nem devem transitar para o dia seguinte”*, destacando algumas dessas tarefas.

O IFAP conclui que *“(...) verificando-se que o trabalho extraordinário/suplementar foi considerado necessário, foi pedido, foi autorizado e foi realizado para dar a resposta a acréscimos de trabalho ou tarefas urgentes e inadiáveis, não pode o mesmo ser considerado ilegal. E muito menos se pode concluir que houve dano ou lesão patrimonial para o Estado. Note-se que o trabalho foi prestado, a pedido dos superiores hierárquicos, os mesmos que depois o validaram. Ora, esse trabalho foi feito a favor do Estado, tendo o respetivo pagamento sido efetuado como contraprestação da sua realização”*.

Contrariamente ao entendimento do IFAP, os pedidos não escritos do CD ou dos seus membros, dirigidos às secretárias e aos motoristas solicitando a prestação de trabalho extraordinário/suplementar, não consubstanciam uma autorização prévia para a sua prestação, reiterando-se que os atos autorizadores da prestação do referido trabalho na medida em que produzem efeitos jurídicos na situação individual e concreta dos funcionários e agentes a quem se dirigem, constituem atos administrativos, que devem assumir a forma escrita.

A existência de autorização prévia em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 212.º do RCTFP e no n.º 5 do art.º 162.º do LTFP, constitui um dos pressupostos para que seja permitida a prestação de trabalho extraordinário/suplementar, não se podendo deixar de refutar a argumentação de que na validação dada pelos membros do CD estão implícitos o pedido e a autorização prévia, porquanto tal ato é posterior à realização do respetivo trabalho extraordinário/suplementar e ainda porque a obrigação de autorização prévia prende-se com a necessidade de avaliação e ponderação que, por natureza, só poderá ser feita *“ex ante”* à respetiva autorização.

A realização de trabalho extraordinário/suplementar tem subjacente o carácter prévio e casuístico do despacho autorizador da despesa e, bem assim, a fundamentação e respetivos limites legais.

Apesar da declaração mensal pelos motoristas e pelas secretárias do CD das horas de trabalho extraordinário/suplementar, o IFAP não manteve um registo dos tempos de trabalho destes funcionários que permitisse apurar o número de horas de trabalho prestadas pelo trabalhador, por dia e por semana, com indicação da hora de início e de termo do trabalho, em violação do disposto nos artigos 125.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2008 e 104.º, n.º 1, da Lei n.º 35/2014.

Ora, considerando a falta de registo dos tempos de trabalho, o facto de, nos anos de 2014 a 2016, os funcionários em questão, de acordo com a informação prestada pelo IFAP, terem observado o regime de horário flexível, com períodos obrigatórios de permanência - das 10:00 às 12:00 horas e das 14:30 às 16:30 horas - e verificando-se dos documentos onde é declarada a realização do trabalho extraordinário/suplementar que este começa e acaba, por sistema, a horas e/ou minutos certos em todos os dias da semana⁴⁵, mesmo em dia de descanso semanal complementar⁴⁶, estas declarações não são suscetíveis de constituir prova idónea de que o trabalho foi prestado.

Do exposto decorre que não se encontram verificados os pressupostos legais para a realização de trabalho extraordinário/suplementar, nem existe evidência da necessidade da sua prestação, bem como de que o mesmo foi prestado. Nestes termos, existe dano para o Estado, incorrendo os responsáveis pela autorização das despesas e pagamentos ilegais, no ano de 2014, 2015 e 2016, no montante global de € 136.240,16, em eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, de acordo com os n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto^{47 48}.

3.7.2 - Despesas com a aquisição de bens e serviços

No âmbito da verificação documental dos processos de despesa com a aquisição de bens e serviços pagos em 2014, procedeu-se à análise de 16 procedimentos de contratação pública contratados nos anos de 2011, 2012 e 2013, que abrangeu a verificação do circuito processual inerente, desde o início do procedimento até ao pagamento das faturas, a análise dos procedimentos contabilísticos instituídos, nomeadamente ao nível de cabimento, compromisso e validação da despesa e da regularidade do pagamento.

Com exceção da situação a seguir referida conclui-se que as despesas analisadas são legais e regulares, encontrando-se devidamente suportadas, registadas e contabilizadas em conformidade com o POCP. Salienta-se, ainda, a adequada organização dos processos, que incluem toda a documentação comprovativa do cumprimento das fases de realização das despesas.

⁴⁵Declaração de trabalho extraordinário/suplementar das secretárias: 17h00m às 20h00; 17h30m às 19h30m; 17h30m às 20h00m; 17h30m às 20h30m; 18h00 às 20h00.

Declaração de trabalho extraordinário/suplementar dos motoristas: 16h30 às 20h00m; 16h30m às 20h30m; 17h00m às 20h00; 17h00 às 20h30m; 17h30m às 19h30 m; 17h30m às 20h30; 17h30m às 21h00; 17h30m às 22h00m; 17h30m às 22h20m.

⁴⁶Declaração de trabalho extraordinário/suplementar das secretárias: 09h00m às 18h00m; 10h30m às 13h00 e das 14h00 às 17h15m.

Declaração de trabalho extraordinário/suplementar dos motoristas: 09h00m às 17h00m; 09h00m às 18h00m; 09h00 às 13h00m e das 14h00m às 17h00m; 10h00m às 13h00m e das 14h30m às 18h00m.

⁴⁷Com as alterações das Leis n.º 48/2006, de 29 de agosto, e n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

⁴⁸Cfr. Quadro 9 do Anexo I.



3.7.2.1 - Fornecimento de eletricidade

No ano de 2014 o IFAP não procedeu à aquisição do fornecimento de eletricidade ao abrigo do Acordo-Quadro para fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre para Portugal Continental (AQ-ENE 2011), que se encontrava em vigor desde o dia 1 de novembro de 2011⁴⁹.

De acordo com os esclarecimentos prestados pelo IFAP, as despesas pagas com o fornecimento de eletricidade foram feitas ao abrigo de um contrato celebrado em 2007, que se foi mantendo até que os serviços tivessem condições de fazer a aquisição ao abrigo do AQ, o que só veio a acontecer em 2015, na sequência de procedimento agregado de fornecimento de eletricidade iniciado em 2014⁵⁰.

Neste âmbito, o IFAP veio referir que não avançou de imediato com o procedimento de aquisição ao abrigo de AQ, mantendo-se em vigor os contratos vigentes desde 2007, devido, designadamente:

- ◆ O referido AQ foi o primeiro celebrado pela ESPAP para o fornecimento de eletricidade. Era muito complexo, muito técnico e tinha como objeto uma matéria para a qual não existia qualquer experiência de contratação no IFAP;
- ◆ A Unidade Ministerial de Compras do Ministério não tinha esta categoria centralizada, sendo que as peças de procedimento referiam expressamente que a aquisição deveria ser, preferencialmente, assegurada por uma entidade agregadora;
- ◆ No final de 2011, estava em curso no IFAP um processo de reestruturação interna com impacto na organização, que originou alterações na Unidade de Gestão de Compras e Património. Só após a sua estabilização é que foi determinado a elaboração e aprovação de uma norma de procedimentos para a gestão dos processos de aquisição assente na elaboração e execução de um Plano Anual de Aquisições;
- ◆ Entre os anos de 2012 e meados de 2014 subsistiu um grande nível de incerteza sobre as instalações a ocupar pelos serviços do IFAP.

Do exposto resulta que a aquisição do fornecimento de eletricidade em questão foi efetuada em violação do disposto na Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho⁵¹, uma vez que o IFAP, como organismo vinculado⁵² devia adquirir bens e serviços ao

⁴⁹Acordo-Quadro para fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre para Portugal Continental por parte das entidades compradoras vinculadas, onde se incluem todos os serviços da administração direta do Estado e institutos públicos, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, salvo os casos de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças.

⁵⁰Pela Deliberação n.º 3811/2014 do CD do IFAP, de 8 de outubro de 2014, foi autorizada a contratação de fornecimento de eletricidade para 2015, ao abrigo do Acordo-Quadro AQ-ENE 2011. O contrato de aquisição de eletricidade, com a vigência de 1 ano, início em 1 de janeiro de 2015 e fim em 31 de dezembro de 2015, foi celebrado em 22 de dezembro de 2014.

⁵¹Regulamento do sistema nacional de compras públicas.

⁵²Nos termos previstos no art.º 3.º do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, conjugado com o n.º 4 do art.º 5.º do mesmo diploma, o IFAP é uma entidade legalmente vinculada, pelo que estava obrigada a recorrer aos mecanismos de aquisição centralizada.

abrigo dos AQ⁵³, após a sua entrada em vigor, a não ser nos casos em que se justificasse um pedido de exceção⁵⁴, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, devidamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, o que não se verificou.

Por força do disposto no n.º 6 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007 e do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas, os contratos celebrados em violação destas regras são nulos, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais de direito.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório, o IFAP, no essencial, invocou as razões de ordem técnica e organizacionais apresentadas no decurso da auditoria e que atrás sinteticamente se encontram referidas, pelo que se mantém o aí observado, sendo ainda de aduzir o seguinte: se não existiam condições para aderir ao acordo quadro para fornecimento de eletricidade, então o Instituto deveria ter procedido de acordo com o n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, solicitando ao membro do Governo responsável pela área das finanças um pedido de exceção de aquisição ao abrigo do respetivo acordo quadro devidamente fundamentado, o que não aconteceu.

A violação das normas do Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas é assim suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁵⁵. Contudo, considerando os factos invocados no contraditório relacionados com as questões organizacionais do Instituto e as dificuldades técnicas verificadas, a par das diligências efetuadas pelo IFAP no sentido de, designadamente, adquirir conhecimentos especializados sobre a matéria, bem como a necessidade de obter o fornecimento de energia elétrica, encontra-se suficientemente evidenciado que a conduta dos responsáveis individuais só pode ser censurada a título de negligência. Assim, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

3.7.2.2 - Falta de publicitação do anúncio de pré-informação

O n.º 1 do artigo 34.º do CCP estabelece que as entidades adjudicantes devem enviar para publicação no JOUE, imediatamente após o início de cada exercício orçamental, um anúncio de pré-informação, no qual indiquem, no caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de contratos de aquisição de serviços, o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes, quando esse preço seja igual ou superior a € 750.000.

⁵³A Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, veio definir as categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de aquisição passaram a ser celebrados e conduzidos pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (posteriormente Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.), nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, vedando às entidades compradoras vinculadas, a partir da data de entrada em vigor dos AQ referidos da lista a ela anexa (na qual constam os combustíveis rodoviários - aquisição no posto ou a granel -, vigilância e segurança e higiene e limpeza), proceder à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não fossem feitos ao abrigo desses AQ e que tivessem por objeto ou efeito a aquisição de bens ou serviços pelos mesmos abrangidos.

⁵⁴Artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007: “4 - A contratação centralizada de bens e serviços, nos termos do n.º 1, é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nos termos do n.º 3, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada”.

⁵⁵Com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Em 2008 foi recomendado ao IFAP que procedesse, no início de cada ano económico, à publicação do anúncio de pré-informação⁵⁶. Igualmente, em 2010, foi novamente formulada a recomendação em questão⁵⁷.

Em 2012, no âmbito do acompanhamento da referida recomendação, o IFAP confirmou o acolhimento da mesma através do envio da documentação comprovativa da publicação dos anúncios de pré-informação nos anos de 2011 e de 2012⁵⁸.

Na presente ação foi analisado o cumprimento da obrigação de publicitação dos anúncios de pré-informação correspondentes às aquisições de bens e serviços nos anos de 2013 a 2016, tendo-se verificado que o IFAP, no ano de 2013, procedeu à contratação de bens e serviços no valor de € 21.555.694 (s/IVA), nos anos de 2014 e 2015, no valor, respetivamente, de € 2.414.706 (s/IVA) e de € 10.769.923 (s/IVA) e em 2016, até outubro, o valor de € 641.424, prevendo-se que seria ultrapassado o valor de € 750.000, de acordo com o previsto no plano anual de aquisições no referido ano.

Do exposto resulta que o IFAP não procedeu, nos anos de 2013 a 2016, à publicação de anúncio de pré-informação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do CCP, relativo aos contratos de prestação de serviços com valor total estimado igual ou superior a € 750.000.

Em sede de trabalho de campo, face aos factos evidenciados, foram solicitados esclarecimentos tendo o IFAP prestado a seguinte informação:

“(…) No Plano Anual de Aquisições de 2014 (PAA 2014) só existiam 2 processos de contratação cujo valor estimado fosse superior ao limiar comunitário definido no Regulamento (UE) n.º 1336/2013 de 13 de Dezembro, a saber 207.000,00 euros, para efeito do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do CCP.

Sendo o processo de aquisição de serviços de vigilância tramitado pela UMC (GPP), cabe a essa entidade cumprir com os formalismos previstos na lei, designadamente no que respeita aos anúncios no JOUE.

O outro processo era relativo a aquisição de licenciamento Oracle, mas encontrava-se condicionado a uma decisão técnica pelo que, para que não fossem criadas expetativas no mercado, a publicação não ocorreu. Posteriormente, verificou-se que a adjudicação deste processo foi efetuada por menos de metade do valor constante no PAA 2014”.

O IFAP esclareceu ainda que, a partir de 2012:

“(…) as dificuldades que envolvem este específico processo de publicitação, nem sempre claro nos seus objetivos concretos, e muito pouco regulamentado (por não dar resposta às dificuldades sentidas no preenchimento do formulário, deixando várias opções e soluções em aberto), aumentaram significativamente, prejudicando, por ressa razão, a sua concretização.

Com efeito, um conjunto de fatores, decorrentes, essencialmente, das dificuldades na interpretação e execução do procedimento, por manifesta falta de clareza do mesmo, associados aos procedimentos

⁵⁶ Auditoria ao Programa do PIDDAC “Sociedade de Informação e Governo Eletrónico” - Relatório n.º 54/08 - 2.ª Secção, do Tribunal de Contas.

⁵⁷ Auditoria de Acompanhamento das Recomendações Formuladas na Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Eletrónico” – Relatório de Auditoria n.º 15/11 - 2.ª Secção, do Tribunal de Contas.

⁵⁸ O IFAP veio, através do ofício n.º 5311/2012, de 17 de fevereiro, informar: “Seguindo a recomendação efetuada, em 2011 foram publicados os anúncios de pré-informação, conforme documentos que se anexam (formulários com a Ref. 2011-060258 e 2011-060460). Relativamente a 2012, em 29 de Fevereiro, foi autorizada a publicação dos anúncios de pré - informação, relativos aos procedimentos de desenvolvimento aplicacional e do parcelário (...), conforme modelo constante do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de setembro”. Nos termos do ofício n.º 6861/2012, de 17 de fevereiro, o Instituto enviou a documentação comprovativa dos referidos anúncios.

internos de aquisição do IFAP (...), dificultaram e inviabilizaram o preenchimento do formulário existente para o efeito (...)”.

Sobre esta matéria, o IFAP, em sede de contraditório, veio assinalar as incongruências relacionados com o facto de o formulário não ser validado sem que a data do anúncio do concurso seja inserida, o que não é coerente (...)” com a escolha de uma data aleatória para ultrapassar a questão pois tal redundaria na transmissão ao mercado de informação incorreta (...)”, informando ainda que passou a utilizar o anúncio de pré-informação para todos os procedimentos específicos cujo valor estimado, individualmente considerado, seja superior ao limiar comunitário e obrigue à publicação no Jornal Oficial da União Europeia (atualmente € 209.000).

Relativamente ao referido pelo IFAP, observa-se que o procedimento adotado não cumpre a exigência legal de o anúncio de pré-informação indicar o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes, conforme atrás exposto.

3.8 - Dívidas a receber e a pagar

Face à especificidade da contabilização das operações decorrentes da posse temporária de fundos de terceiros pelo IFAP no âmbito da atribuição de apoios, as contas a pagar e a receber relacionadas com tal atividade são explicitadas em subponto autónomo.

3.8.1 - Dívidas de terceiros

O Balanço do IFAP em 31 de dezembro de 2014 apresenta um conjunto de dívidas a receber de € 20,3 M, decorrentes de empréstimos concedidos (€ 12,1 M), de clientes (€ 2,4 M), de IVA a recuperar (€ 1,9 M) e de dívidas do pessoal (€ 3,9 M), que incluíam € 3,7 M de empréstimos à aquisição de habitação concedidos pelo ex-IFADAP aos seus funcionários.

◆ Empréstimos concedidos

Engloba os valores em dívida respeitantes a três linhas de crédito que já não vigoram: Crédito PAR (€ 3.812.445), Fundo de Melhoramentos Agrícolas (FMA)⁵⁹ (€ 2.508.315) e Public Law-4/80 (PL-4/80)⁶⁰ (€ 5.796.910). À medida que os beneficiários destes apoios procederem à amortização do crédito junto do IFAP as respetivas verbas serão entregues à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Os saldos devedores relativos às linhas de crédito FMA e PL-4/80 mantiveram-se inalterados em 2015 e são compostos sobretudo por capital vencido. Somente uma pequena parte do valor em dívida do FMA (€ 9.887, representando 0,12% do total⁶¹) respeita a capital vincendo. Por outro lado, o PL-4/80 não regista qualquer alteração desde 2012 e o FMA desde 2014. Atendendo à antiguidade destas dívidas e ao facto de se encontrarem vencidas na sua maioria, o IFAP deverá tomar as medidas mais adequadas à

⁵⁹Fundo criado pelo Decreto-Lei n.º 35993, de 23 de novembro de 1946, tendo a gestão do seu património, incluindo todos os direitos e obrigações, transitado para o IFADAP, através do Decreto-Lei n.º 299/87, de 1 de agosto. Com a extinção deste Instituto e a criação do IFAP, que lhe sucedeu nas atribuições, direitos e responsabilidades, o FMA transitou também para o domínio do IFAP.

⁶⁰Linha de Crédito que remonta à década de 70, financiada por um programa do governo dos Estados Unidos da América, designado por PL-480. Encontra-se regulamentada pelo Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano, da Agricultura e Pescas e do Comércio e Turismo, de 12 de abril de 1979.

⁶¹Engloba capital e juros.



sua regularização, em articulação com a DGTF, em função da avaliação que efetuar sobre o seu grau de cobrabilidade.

Em sede de contraditório, o IFAP referiu que “(...) *está já a tomar as medidas mais adequadas para uma mais rápida regularização, em adequada articulação com a DGTF*”.

O IFAP não acionou a opção prevista no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 299/87, que atribuía ao IFADAP a legitimidade e capacidade judiciária para a cobrança de dívidas no âmbito do FMA através de execução fiscal, atribuição transferida para o IFAP, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de outubro⁶².

Sobre este assunto o IFAP, no contraditório, mencionou que “(...) *a aplicação dos consequentes procedimentos de cobrança não se pôde verificar por vicissitudes várias, de que se destacam a antiguidade, em muitos casos superior a 20 anos, dos processos envolvidos e a falta de elementos essenciais para a constituição dos processos*”.

Em relação ao saldo contabilístico do Crédito PAR, este é superior em € 32.088 ao indicado no relatório de execução desta linha de crédito referente ao 4.º trimestre de 2014 (€ 3.780.356), tendo sido transmitido pelo IFAP: “*Trata-se de uma diferença nos saldos transitados do ex-IFADAP, anteriores a 2007, relativa a valores de responsabilidades transitadas do Crédito Par, decorrentes de eventuais erros de registo internos face aos valores reportados pelas Instituições de Crédito e cuja reconciliação deverá ser feita no âmbito do encerramento dos diferentes processos abertos junto destas entidades, à medida que o programa for encerrado*”.

Constatou-se ainda que o critério contabilístico de reconhecimento dos valores em dívida para com a DGTF não é idêntico para as 3 linhas de crédito. Assim, o saldo credor junto da DGTF relativo ao Crédito PAR está refletido na conta 268 - “*Devedores e credores diversos*”, enquanto os referentes às outras duas linhas de crédito estão relevados como proveitos diferidos.

Na sua resposta, no contraditório, o Instituto referiu que “(...) *foi utilizada para contrapartida da conta 283 a conta 27 (...) visto assim terem transitado, em 2007, os respetivos saldos do ex IFADAP para as contas do IFAP, no qual se mantém a anterior prática de escrituração*”.

Sobre o alegado observa-se que embora a forma diferenciada de contabilização destas linhas de crédito não tenha implicações no valor global do ativo e do passivo, o critério usado para o Crédito PAR é o mais apropriado, por o montante a entregar à DGTF não se enquadrar na noção de proveito diferido.

◆ Clientes

Em 31 de dezembro de 2014, o saldo de “*Clientes, c/c*” era de € 1.561.434, em que € 1.201.027 (77% deste saldo) respeita a um débito do INIAV-Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária⁶³, contraído pela entidade que o antecedeu, o INRB - Instituto Nacional de Recursos Biológicos, no âmbito de controlos efetuados à carne bovina⁶⁴.

⁶²Diploma legal que procedeu à extinção do IFADAP.

⁶³O INIAV foi criado em 2012, ficando com parte das atribuições relacionadas com a investigação agrária e veterinária do antigo Instituto Nacional dos Recursos Biológicos I.P. (INRB); as restantes atribuições deste organismo relativas às áreas das pescas e da aquicultura foram incorporadas no Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA).

⁶⁴O Regulamento (CE) n.º 2777/2000, da Comissão, de 18 de dezembro, que adotava medidas excecionais de apoio ao mercado de carne bovina, dispunha, no artigo 2.º, sobre as condições de cofinanciamento, pela União Europeia, dos

Em 2012 foi celebrado um acordo de reconhecimento de dívida⁶⁵ entre o INIAV e o IFAP com vista à liquidação faseada do valor a pagar (€ 1.503.858), ao abrigo do qual foi amortizado € 302.831, até janeiro de 2014. Após esta data não ocorreram mais amortizações, tendo o IFAP, em 5 de abril de 2016, notificado⁶⁶ o INIAV no sentido da regularização da dívida a breve prazo. Pese embora este acordo, apurou-se junto do INIAV que este Instituto considera que parte daquele montante não é devido, embora não tenha identificado o valor da divergência em causa.

No âmbito do contraditório, o IFAP juntou o acordo celebrado com o INIAV, em 26 de setembro de 2017, no qual este último Instituto se assume como devedor da quantia de € 1.153.549,12 (inclui juros de mora), a liquidar em 3 anos, através de seis prestações semestrais de € 192.258,19, devendo a primeira ser liquidada em 30 de junho de 2018.

Em resultado da circularização dos 4 clientes com maior saldo devedor a seguir ao INIAV, representando 19% do total em dívida, apurou-se o seguinte:

- ◆ Um cliente não confirmou o saldo (€ 14.955), tendo o IFAP, após análise, concordado com o alegado e afirmado que iria proceder à regularização da situação;
- ◆ Um outro cliente foi objeto de dissolução, encontrando-se encerrado o respetivo processo de liquidação, o que impossibilita a reclamação do débito (€ 14.263). Assim sendo, esta situação deverá ser objeto de regularização;
- ◆ Os outros dois clientes⁶⁷ não responderam e os respetivos saldos mantinham-se no final do exercício de 2015. Segundo o transmitido pelo IFAP, respeitam à faturação, em 2013, das despesas de água e luz suportadas pelo IFAP nos silos propriedade deste Instituto que transitaram para o património do Estado⁶⁸ em 2010.

Existe uma dívida⁶⁹ da Casa do Douro, no valor de € 878.338, classificada de cobrança duvidosa. Em 27 de março de 2008, o IFAP requereu a execução fiscal ao Serviço de Finanças de Peso da Régua, para cobrança coerciva da quantia de € 1.022.241⁷⁰ (acrescidos dos respetivos juros de mora vencidos). Devido às várias vicissitudes ocorridas neste processo, o IFAP criou uma provisão pelo valor total da dívida para fazer face à eventual incobrabilidade da mesma.

custos de aquisição de *kits* de teste e dos reagentes destinados à realização de testes rápidos a bovinos, visando a deteção da encefalopatia espongiforme bovina (EEB). Neste âmbito, cabia ao IFAP enquanto sucessor das atribuições do INGA disponibilizar ao Laboratório Nacional de Investigação Veterinária - LNIV/INRB os *kits* para a execução de testes e em contrapartida eram faturadas ao IFAP as análises realizadas.

⁶⁵O acordo determinava que o montante em dívida deveria ser regularizado por recurso a compensação com eventuais créditos, nunca ultrapassando 25% dos valores a pagar ao INIAV. A partir da celebração do referido acordo, o IFAP passou a deduzir aos montantes a pagar ao INIAV 25% para compensar o valor em dívida. A última amortização desta dívida ocorreu em janeiro de 2014, aquando do último pagamento realizado ao INIAV.

⁶⁶Ofício com referência IFAP-DAS-14559672016.

⁶⁷Associação dos Agricultores de Setúbal, SA (€ 208.593) e Agrigénese – Produtos para a Agricultura e Pecuária, SA (€ 58.502,78);

⁶⁸Transição nos termos do Despacho Conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, datado de 4 de junho de 2010.

⁶⁹Este débito deriva de operações de importação de aguardente para benefício do Vinho do Porto nos anos de 1988, 1989 e 1990, quantia que a referida associação recebeu mas que, segundo o IFAP, não tinha direito por não reunir as condições previstas na legislação aplicável, determinando-se, em consequência, a reposição da quantia indevidamente recebida.

⁷⁰€ 878.338 de capital e € 143.903 de juros vencidos.



◆ Pessoal

Confirmou-se o saldo devedor respeitante aos empréstimos à aquisição de habitação, o qual representava cerca de 96% do total das dívidas do pessoal relevadas na contabilidade no final do exercício de 2014. Por seu turno, constatou-se que as dívidas relacionadas com os empréstimos de apoio social a trabalhadores e vencimentos por regularizar, perfazendo um montante total de € 40.300, não se verificam, pelo que o IFAP deverá proceder à regularização dos respetivos saldos.

Em contraditório, o IFAP transmitiu que já procedeu à regularização dos referidos saldos incorretos.

3.8.2 - Dívidas a terceiros

Das contas a pagar pelo IFAP refletidas no seu balanço em 31 de dezembro de 2014, no montante total de € 683,3 M, destacam-se € 681,3 M de empréstimos do Tesouro, € 0,7 M de créditos de fornecedores e € 0,9 M referentes a um empréstimo contraído em 2008 junto do IAPMEI, no montante de € 9,8 M, para assegurar o financiamento da medida 3.2 – Desenvolvimento da Aquicultura - Programa MARE. Este crédito veio a ser amortizado na íntegra em 29 de dezembro de 2015.

◆ IGCP - Operações Específicas do Tesouro

Com o intuito de assegurar o pagamento dos apoios comunitários, o IFAP recorre com regularidade à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia através de OET. Em 31 de dezembro de 2014 detinha um saldo credor junto do IGCP por conta de OET concedidas, no montante de € 681,3 M, o qual foi confirmado por certidão daquele Instituto, datada de 20 de maio de 2015. O prazo para regularização destes empréstimos terminava em 31 de dezembro de 2015.

Aquela certidão incluía ainda um montante de € 265.219 referente a juros de uma OET de 2002, que não se encontra relevado na contabilidade em 2014. No ano seguinte esse montante foi contabilizado como custo financeiro e pago de forma faseada. De acordo com o transmitido pelo IFAP esta situação decorre do ex-IFADAP não ter assumido como seu encargo estes juros nem os ter relevado nas suas contas. No entanto, o IFAP “(...) em cumprimento das suas obrigações e responsabilidades procedeu à assunção dos encargos (custos) com os referidos juros nas suas contas (o que fez em 2015), promovendo a regularização integral da situação, em três prestações de cerca de 88 406 euros (uma por trimestre), tendo os citados juros sido contabilizados a débito da conta 68”.

◆ Fornecedores, c/c e de imobilizado

O saldo de “Fornecedores, c/c,” engloba € 182.709 de dívidas a pagar que, segundo o IFAP, se encontravam no final de 2014 em conferência, representando 28,0% do saldo.

De acordo com o sistema de informação, aquele montante é relativo a faturação de despesas no âmbito do “Programa Medidas Veterinárias” e do serviço de cobrança da taxa SIRCA prestado por estabelecimentos de abate, nos termos de protocolos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei nº 244/2003, de 7 de outubro. A maior parte destas faturas não foram facultadas, não constando também do sistema de informação registo da data do seu vencimento. Contudo, face às suas datas de emissão no sistema de informação, conclui-se que cerca de 80% daquele montante tem uma antiguidade superior a um ano e 57% mais de dois anos, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 6 - Faturação em conferência em 31/12/2014

(em euros)

| Ano de Emissão das Faturas | Valor | % do total |
|----------------------------|----------------|---------------|
| 2011 | 22 666 | 12,4% |
| 2012 | 81 368 | 44,5% |
| 2013 | 53 076 | 29,0% |
| 2014 | 25 368 | 13,9% |
| s/ informação | 232 | 0,1% |
| Total | 182 709 | 100,0% |

Fonte: iSinga

A deliberação do Conselho Diretivo do IFAP n.º 3003/2014, de 28 de julho, determinou que o pagamento das faturas de 2014 e de um montante de € 13.995 relativo à faturação emitida em 2013 com entrada no Instituto em 2014, ficava condicionado “à validação das faturas e enquadramento legal na legislação em vigor” devido à transferência da competência de pagamento das despesas decorrentes do programa “Medidas Veterinárias” para a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), a partir de 1 de janeiro de 2014, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 81/2014, de 15 de maio.

Sobre a faturação do serviço de cobrança da taxa SIRCA⁷¹ por estabelecimentos de abate, o IFAP entende que o serviço de cobrança deixou de vigorar após a publicação, em 7 de fevereiro de 2011, do Decreto-Lei n.º 19/2011. Efetivamente, com a publicação deste diploma a referida taxa passou a ser devida pelos estabelecimentos de abate⁷², quando até então era cobrada aos detentores dos animais por aqueles estabelecimentos, que recebiam do IFAP um valor pela liquidação e cobrança da taxa. Deste modo, o serviço deixou de ser prestado e os protocolos ao abrigo dos quais o mesmo era faturado ao Instituto deixaram de ter validade jurídica. Contudo, os estabelecimentos continuaram a faturar ao IFAP, tendo este Instituto devolvido às entidades emissoras a respetiva faturação, no final de 2016.

Sobre esta situação, foi referido, em contraditório, que “O IFAP tem vindo a analisar e a resolver todos os assuntos que o enquadramento regulamentar, de alguma complexidade, permite”.

Os cinco fornecedores com maior valor em dívida, representando 65% do total de fornecedores, foram circularizados com vista à confirmação de saldos. Obteve-se resposta de dois deles, cujos saldos representam 37,3% daquele total, tendo-se apurado relativamente ao fornecedor ESTAMO que existe uma discordância não justificada. Esta situação já transitou de 2013, conforme o exposto pelo IFAP em ofício remetido em 14 de agosto de 2013 àquela empresa, onde informa que não possui qualquer suporte contabilístico que justifique o diferencial em causa (€ 99.400).

Apurou-se também que se encontra em curso o processo de insolvência de um dos fornecedores, cujo saldo respeita às referidas faturas em conferência (13% do saldo de fornecedores), constando o IFAP na respetiva lista de devedores. Em relação aos outros 2 fornecedores que não responderam, constatou-se para um deles que o saldo se manteve inalterado em 31 de dezembro de 2015.

◆ Outros credores

O montante de € 57.982 que consta na contabilidade e no Mapa dos Descontos, Retenções e Outros, que integra a conta de gerência de 2014, relativo a retenções para o Fundo de Pensões do IFADAP, não se confirma e deverá ser objeto de regularização. Com efeito, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 9.º

⁷¹Este montante é de € 84.278, de acordo com o descritivo das faturas no sistema de informação.

⁷²Nos termos n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 19/2011.



do Decreto-Lei n.º 30/2013, de 22 de fevereiro, este Fundo encontra-se extinto desde 7 de janeiro de 2014, data em que foi transferido pela sua totalidade para a CGA.

Ainda em cumprimento daquela disposição legal, o valor deste Fundo de Pensões foi fixado em € 48.498.238 à data de 31 de dezembro de 2012, tendo a empresa gestora do mesmo, em março de 2013, entregue à CGA um montante de € 48.101.246⁷³, devido à impossibilidade de alinação imediata de uma participação daquele Fundo de Pensões no Fundo de Investimento Imobiliário Vision-Escritórios. A parte remanescente foi entregue pelo IFAP à CGA, em janeiro de 2014⁷⁴, com recurso a fundos próprios do Instituto, tendo sido considerada como despesa orçamental na gerência de 2013. Aquando da alienação daquela participação em 2015, a respetiva receita foi classificada como receita própria do IFAP.

3.8.3 - Atividade de atribuição de apoios

As operações relativas à atribuição de apoios pelo IFAP encontram-se relevadas em subcontas da conta 268 - “*Devedores e credores diversos*”, sendo de destacar as seguintes componentes em 31 de dezembro de 2014:

- ◆ A débito um montante de € 870,3 M por conta de pedidos de reembolso à União Europeia, os já referidos € 80,3 M relativos a despesa do QCA III não reembolsada pela União Europeia e € 2,6 M respeitante a uma dívida da Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Governo da Região Autónoma da Madeira, referente a adiantamentos da componente nacional de apoios atribuídos a esta Região no período de 1995 a 2007. Tendo em vista a sua regularização, foi celebrado um acordo em 28 de março de 2011, que estava a ser cumprido;
- ◆ A crédito um montante de € 309,4 M referente a adiantamentos da Comissão Europeia, destinados à execução de programas no âmbito do atual e do anterior período de programação, e € 17,4 M relativos a verbas entregues pelos agricultores e companhias de seguros para os Fundos de Compensação de Sinistralidade e de Calamidades criados no âmbito do SIPAC;
- ◆ Em subcontas da conta 268 encontram-se ainda evidenciados os valores a recuperar junto dos beneficiários por irregularidades e/ou erros (€ 202,3 M), os adiantamentos aos beneficiários por regularizar (€ 179,9 M) e os subsídios reembolsáveis por amortizar (€ 7,6 M). Como o IFAP é um mero intermediário no pagamento de apoios, àqueles débitos correspondem créditos de igual montante registados na subconta 2689 – “*Devedores e credores – movimentos diversos*”, sendo o efeito na situação patrimonial nulo;
- ◆ A existência de € 8,4 M relativos a operações de tesouraria por regularizar respeitantes a verbas arrecadadas para as quais o IFAP desconhece a sua proveniência. Segundo o Instituto, esta situação advém essencialmente de devoluções de apoios por parte dos beneficiários. A interação da base de dados de devedores com o sistema de informação contabilística e a introdução em 2014 de uma nova funcionalidade neste sistema de informação que possibilita o reembolso de verbas ao IFAP através da rede multibanco, cuja referência identifica automaticamente o processo de recuperação e, conseqüentemente, a origem da receita, contribuiu para o decréscimo das operações de tesouraria por regularizar. Não obstante o montante elevado da receita por identificar no final de 2014, o seu valor reduziu-se substancialmente desde 2012, demonstrando

⁷³Conforme informação transmitida pela sociedade gestora do Fundo de Pensões do IFAP, este montante encontra-se descontado das pensões suportadas pelo Fundo em janeiro e fevereiro de 2013, cujo valor ascendeu a € 320.185,97.

⁷⁴Na data limite para a realização de pagamentos por conta do Orçamento de Estado de 2013.

que tem sido feito um esforço neste sentido. Com efeito, no final de 2012 o valor da receita por identificar situava-se em € 42,3 M, enquanto, no final de 2013 atingia € 18 M, tendo-se reduzido em mais de metade em 2014.

O valor a recuperar junto dos beneficiários por erros e irregularidades relevado na contabilidade, em 31 de dezembro de 2014, coincide com o valor global dos processos de recuperação de verbas (PRV) constante da base de dados de devedores (€ 202.322.718). Contudo, os PRV com decisão final de recuperação perfaziam uma quantia de € 170.978.137, ou seja, é este o valor efetivamente em dívida, sendo o restante valor (€ 31.344.581) potencial dívida.

No quadro seguinte demonstra-se a antiguidade da dívida, em que 49,4% tem uma antiguidade igual ou superior a 8 anos, representando os saldos com mais de 12 anos 15,1%:

Quadro 7 - Antiguidade das dívidas ao IFAP por erros/irregularidades

(em euros)

| Origem | Antiguidade da dívida | | | | Total |
|--------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| | < 4 anos | 4 a 8 anos | 8 a 12 anos | > 12 anos | |
| FEADER | 17 978 966 | 1 605 940 | 0,0 | 0 | 19 584 906 |
| FEAGA | 3 028 417 | 8 124 128 | 7 194 124 | 21 744 194 | 40 090 863 |
| FEP | 1 606 603 | 0,0 | 0,0 | 0 | 1 606 603 |
| Nacional | 2 944 339 | 5 547 780 | 2 136 253 | 3 399 286 | 14 027 658 |
| QCA III | 10 950 440 | 32 684 443 | 4 458 172 | 0 | 48 093 055 |
| QCAII | 190 247 | 1 802 990 | 44 883 393 | 698 422 | 47 575 053 |
| Total | 36 699 011 | 49 765 281 | 58 671 943 | 25 841 902 | 170 978 137 |

Fonte: Base de Dados Devedores do IFAP

Encontra-se em execução fiscal um montante de € 50,3 M, o que representa 29,5% do total em dívida.

3.9 - Provisões, acréscimos e diferimentos

3.9.1 - Provisões

No final do exercício de 2014, para além da já citada provisão para cobranças duvidosas respeitante à Casa do Douro (€ 878.338), o IFAP detinha um saldo credor de provisões para riscos e encargos que ascendia a € 337.449.924. Analisadas as componentes que constituem este saldo, constatou-se a existência de uma diferença de menos € 327.111 que, embora não seja materialmente relevante (0,1% do saldo), não foi suficientemente esclarecida pelo IFAP.

As componentes do referido saldo são as seguintes:

- ◆ *Correções financeiras no âmbito do FEAGA e FEADER*, no valor de € 229.520.000, para as quais já existia decisão final da Comissão Europeia⁷⁵ e com pagamento faseado no período de 2015 a 2017;

⁷⁵Correções Financeiras a aplicar a Portugal no período de 2015 a 2017, com base nas decisões da Comissão Europeia 2010/668/UE, 2012/500/UE, 2013/214/EU, 2014/191/UE e C (2015). Por vezes existem ligeiras variações face ao



- ◆ **Bonificações por pagar às Companhias de Seguros aderentes ao SIPAC**⁷⁶ - € 22.532.672 relativos a bonificações e remuneração por serviços prestados validadas até 31 de dezembro de 2014. Deste montante, € 12.243.286 tinham uma antiguidade superior a 90 dias, de acordo com o plano de liquidação de pagamentos em atraso⁷⁷ do IFAP reportado àquela data.
- ◆ **Correções financeiras propostas pela CE no âmbito do FEAGA, FEADER e FEOGA-O**, no valor de € 76.081.114;
- ◆ **Processos judiciais em curso** (contencioso laboral e comercial) – € 8.989.027.

Estas provisões encontram-se relevadas na conta 292 “Provisões para riscos e encargos” por contrapartida da conta 27293 – “Custos diferidos”, movimento contabilístico que não observa o disposto no POCP e não se apresenta em consonância com o exposto no anexo às Demonstrações Financeiras que justifica este lançamento com base no pressuposto de que os encargos objeto destas provisões terão que ser assumidos pelo Estado Português, princípio que foi consagrado nas Leis dos Orçamentos de Estado de 2014 e 2015⁷⁸, que previram a regularização pelo membro do governo responsável pela área das finanças das responsabilidades financeiras decorrentes de decisões da Comissão Europeia sobre pagamentos de ajudas financiadas e cofinanciadas no âmbito do FEOGA, FEAGA, FEADER, IFOP e FEP, referentes a campanhas anteriores a 2012, por conta do orçamento do Ministério das Finanças. Ao abrigo destas disposições, em 2014 houve um reforço do orçamento do IFAP na ordem dos € 68 M para fazer face a este tipo de correções, em 2015 na ordem dos € 92 M e em 2016 € 100,8 M.

A certificação legal de contas de 2014 inclui uma reserva sobre estas provisões.

Sobre o exposto importa ainda referir:

- ◆ **Quanto às provisões relativas às correções financeiras e às ajudas SIPAC**

Parte das referidas correções financeiras (€ 229.520.000) e as despesas relativas ao SIPAC (€ 22.532.672) constituíam no final de 2014 obrigações certas de pagamento, ainda que o valor das correções possa ser alvo de pequenos ajustamentos no momento do pagamento à União Europeia. O seu não reconhecimento contabilístico em contas de terceiros deve-se à insuficiência de fundos disponíveis para efetuar o respetivo compromisso e à não permissão pelo sistema de informação do IFAP de lançamentos de despesa por pagar em contas de terceiros (classe 2) sem o correspondente compromisso.

Embora tal parametrização seja uma forma de controlo interno para assegurar a regularidade financeira da despesa, considerando:

montante fixado nas Decisões. Por exemplo, estas decisões estabeleciam uma correção financeira para 2015 de € 97.769.000 e o efetivamente cobrado pela Comissão Europeia foi de € 92.207.000.

⁷⁶Sistema de incentivos criados pelo Decreto-Lei n.º 20/96, de 19 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 23/2000, de 2 de março, encontrando-se regulamentado, para as campanhas de 2012 e 2013, pela Portaria n.º 318/2011, de 30 de dezembro, dos Ministérios das Finanças e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, alterada pela Portaria n.º 61/2012, de 20 de março. Este sistema deixou de vigorar em 2014.

⁷⁷Elaborado em cumprimento do artigo 16º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação dada pela lei n.º 22/2015, de 17 de março.

⁷⁸Leis n.º 75-A/2014 e n.º 82-B/2014.

- A materialidade da despesa em causa e a impossibilidade de controlo pelo IFAP dos factos geradores da mesma;
- A forma de financiamento prevista, com verbas do OE;
- A insuficiência de fundos disponíveis atribuídos ao IFAP para lhe fazer face;
- As considerações técnicas do POCP no sentido de que *“se pretende manter uma distinção clara entre a contabilização das operações orçamentais, com efeitos unicamente internos à entidade, e a contabilização das operações subsequentes ao reconhecimento de um direito ou obrigação, com efeitos na esfera patrimonial de terceiros...”*;

entende-se que o reconhecimento destas responsabilidades certas na conta 268 - *“Devedores e credores diversos”* sem o correspondente compromisso não coloca em causa a sua legalidade e é contabilisticamente mais apropriado. Por outro lado, como estas responsabilidades originam encargos em exercícios futuros, estes deveriam ter sido inscritos no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) da DGO, sendo efetuados os correspondentes compromissos à medida que os encargos se vencessem.

Em contraditório, o IFAP referiu que *“(...) irá rever as suas práticas de escrituração, no contexto da adoção do novo referencial contabilístico (SNCAP)”*.

◆ **Quanto às restantes provisões**

Tendo em conta o pressuposto de que as responsabilidades financeiras do IFAP decorrentes da sua atividade de intermediação não constituem um custo do Instituto, as propostas de correções financeiras e as eventuais obrigações resultantes das ações de contencioso comercial em curso não deveriam ter dado lugar à criação de provisões. Todavia, face à sua materialidade e porque a concretizarem-se irão originar um avultado encargo financeiro para o Estado Português, seria aconselhável fazer menção às mesmas no anexo às Demonstrações Financeiras.

No que se refere às provisões para fazer face ao risco de eventuais responsabilidades financeiras com origem nos processos de contencioso laboral em curso, no valor global de € 4,8 M, deveriam ter sido constituídas por contrapartida de custos do exercício, uma vez que as despesas desta natureza são assumidas contabilisticamente como custos do IFAP.

Em sede de contraditório o IFAP referiu, relativamente à escrituração de € 76.081.114 de correções financeiras:

(...) é assertivo proceder ao seu registo na conta 29 – provisões para riscos e encargos, por contrapartida da conta 27, dada a importância e materialidade que este assunto reveste, e atentando sobretudo ao princípio de prudência (...). Assim, entendemos que não existe por esta via qualquer sobrevalorização do ativo e passivo do balanço.

O IFAP escriturou igualmente nas contas 29 e 27 o montante de € 4,8 M em virtude de ser prática contabilística do instituto reconhecer os gastos/custos decorrentes de decisões judiciais relativas ao contencioso laboral, na medida em que o risco associado venha a ocorrer (...).

Contudo, seria plausível a adoção da prática referida pelo TC (...). Para assim ser, teria igualmente de se reconhecer um proveito potencial de igual valor (débito de conta de classe 2, por contrapartida de crédito na classe 7), em virtude de incumbir ao estado Português, providenciar o necessário financiamento por via do OE (e não ao IFAP por via do seu património ou fundos próprios) para se regularizarem as responsabilidades decorrentes de processos transitados em julgado (...).

Assim, é nosso entendimento que não resulta, em qualquer dos casos, uma sobrevalorização dos fundos próprios do instituto”.



O aludido pelo IFAP não contraria o atrás referido. Com efeito, a prática contabilística seguida pelo IFAP na criação/reforço de provisões para registos e encargos por contrapartida da conta 27 não observa as regras previstas no POCP, no âmbito das quais a constituição/reforço de provisões implica sempre o débito numa conta de custos e o crédito na respetiva conta de provisões do balanço, não sendo aplicável o princípio da prudência atendendo à assunção do Instituto de que os prováveis encargos decorrentes de correções financeiras e contencioso comercial não envolvem riscos para a situação patrimonial do IFAP, dado que a ocorrerem não serão assumidos como custos seus e deverão ser suportados com verbas do OE.

O elevado montante associado aos referidos encargos justificaria, no entanto, a sua divulgação no anexo às demonstrações financeiras, considerando o princípio da materialidade: *“As demonstrações devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões pelos utentes interessados”*, conjugado com o disposto no ponto 2.4 do POCP: *“Os anexos abrangem um conjunto de informações destinadas a permitir uma adequada compreensão das situações expressas nas demonstrações financeiras ou de outras situações que, não tendo reflexo nessas demonstrações, são úteis para uma melhor avaliação do seu conteúdo”*.

Relativamente aos encargos decorrentes de decisões judiciais relativas aos processos de contencioso laboral, se o Estado vier a suportar os mesmos, nesse momento o IFAP regista o respetivo proveito por contrapartida da conta 29 *“Provisões para riscos e encargos”*.

3.9.2 - Acréscimos e diferimentos

Os acréscimos e diferimentos, relativos ao exercício de 2014, envolvem um valor a débito na conta 27 - *“Acréscimos e diferimentos”* de € 337.625.354, referente exclusivamente a custos diferidos, em que 99,95% corresponde à contrapartida das provisões para riscos e encargos, conforme descrito no ponto anterior. Por sua vez, o valor a crédito perfazia € 63.523.287, incluindo € 46.423.159 de saldos transitados com origem em receitas próprias classificados como proveitos diferidos, com base na perspetiva de se proceder à integração na gerência seguinte deste tipo de saldos, segundo a ênfase emitida na certificação legal das contas de 2014.

Verificou-se que foi respeitado o princípio da especialização para os restantes custos e proveitos diferidos, bem como para os acréscimos de custos.

3.10 - Imobilizado

O imobilizado do IFAP engloba os bens móveis e imóveis, as licenças de *software* classificadas como imobilizado incorpóreo e investimentos financeiros, encontrando-se valorizado pelo critério do custo de aquisição.

No que se refere ao imobilizado corpóreo engloba os bens adquiridos pelo IFAP e os transitados do IFADAP e INGA que tinham valor contabilístico e que se encontravam em condições de uso aquando dessa transição (bens móveis e imóveis). Para efeitos de contabilização destes bens, foi assumida como data de aquisição/início de utilização a da criação do IFAP, estando valorizados pelo seu valor efetivo de aquisição deduzido das amortizações acumuladas à data da extinção daqueles organismos.

Em relação aos bens do IFADAP e do INGA que não se encontravam à data da criação do IFAP na situação descrita existe um registo complementar (formato *Excel*) à guarda da unidade responsável pelo património do Instituto.

No que respeita aos investimentos financeiros são constituídos por participações no capital de três sociedades (Agrocapital - Sociedade de Capital de Risco, SA - € 250.000, Agrogarante - Sociedade de Garantia Mútua, SA - € 800.000 e Floresta Atlântica, SA - €172.500), e por participações no Fundo de Capital de Risco para Investidores Qualificados FIQ Agrocapital (€ 10.333.000), Fundo de Contra-Garantia Mútua (€ 12.000.000) e Fundo Especial de Investimento Florestal Fechado - Floresta Atlântica (€ 9.200.000), encontrando-se registados pelo valor de aquisição das ações e das unidades de participação, consoante o aplicável.

É de frisar ainda que os bens (móveis e imóveis) encontram-se identificados nos termos definidos nas instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE)⁷⁹ e os 41 imóveis e 100 viaturas de serviço de que o IFAP era proprietário, em 31 de dezembro de 2014, encontravam-se ainda registados, respetivamente, no SIIE – Sistema de Informação dos Imóveis do Estado e SGPVE – Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado.

3.11 - Juízo de auditoria

Analisou-se o sistema de controlo interno implementado, o qual foi avaliado como regular, as operações de receita e de despesa realizadas constantes da amostra, as demonstrações financeiras finais e outros documentos de prestação de contas da gerência de 2014. Para o efeito foram utilizados os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, os quais incluem a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas.

Tendo em conta as análises efetuadas, e na exata medida das mesmas, existe uma base aceitável para a formulação de um juízo de auditoria.

◆ Bases para o juízo com reservas

A não consistência dos procedimentos adotados na constituição de provisões para riscos e encargos e no tratamento dado aos pagamentos efetuados no período complementar com o referencial contabilístico usado pelo IFAP, juntamente com as incorreções verificadas em saldos devedores/credores, tiveram como implicações no final do exercício de 2014 uma sobrevalorização dos seus fundos próprios em 7% (€ 5 M) e do ativo e passivo em cerca de 5% (€ 80,6 M e € 75,6 M, respetivamente) (cfr. pontos 3.4.4, 3.8 e 3.9).

◆ Juízo de auditoria favorável com reservas

As demonstrações financeiras relativas à gerência de 2014 apresentam, exceto quanto aos efeitos das matérias descritas no parágrafo “*Bases para o juízo com reservas*”, de forma verdadeira, nos aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

⁷⁹Estabelecidas na Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril.



♦ Juízo de legalidade e regularidade sobre as operações examinadas favorável

As operações examinadas são legais e regulares em todos os aspetos materialmente relevantes, salientando-se, no entanto, as situações relatadas nos pontos 3.4.5, 3.7.1 e 3.7.2, em que não foram observados, respetivamente, os regimes legais relativos à assunção de compromissos, ao trabalho extraordinário/suplementar e ao fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre para Portugal Continental.

3.12 - Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

O IFAP dispõe de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas⁸⁰, dando sequência à recomendação emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, o qual foi objeto de uma primeira revisão em abril de 2014.

“O presente plano de ação, bem como a execução das medidas preventivas de risco propostas, será objeto de uma avaliação anual, elaborando-se subsequentemente um relatório de execução”.
O relatório de execução anual, refletirá sempre sobre a necessidade de revisão e, conseqüentemente, da respetiva atualização.

Em 18 de outubro de 2016 foi enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção o relatório anual de execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas que abrange a avaliação relativa aos anos de 2015 e de 2016⁸¹.

4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

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.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

⁸⁰Elaborado em dezembro de 2009.

⁸¹Reportado a junho de 2016.

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

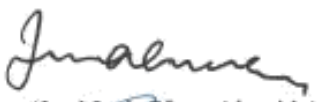
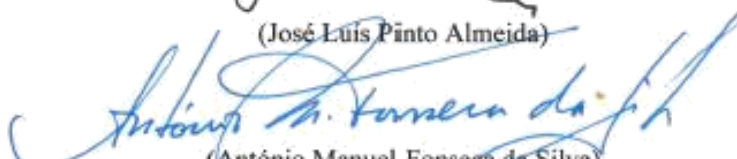
- 6.1 O presente Relatório deve ser enviado, sem o quadro do Anexo I, que apenas deverá ser remetido aos responsáveis neles identificados, às seguintes entidades:
- ◆ Ministro das Finanças
 - ◆ Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
 - ◆ Ministra do Mar
 - ◆ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
 - ◆ Responsáveis individuais a quem foi enviado o relato.
- 6.2 Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4 (este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2) e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- 6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, sem o Anexo I, no sítio do Tribunal na *Internet*.
- 6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem são formuladas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 21 de dezembro de 2017.

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR

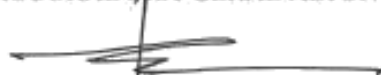

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,


(José Luís Pinto Almeida)

(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,


(Nélia Moura)



Tribunal de Contas

ANEXO II - RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Quadro 10 - Relação nominal dos responsáveis

| Conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014 | |
|--|------------------|
| Nome | Situação |
| Lúis Miguel Gaudêncio Simões do Souto Barreiros | Presidente |
| Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho | Vice- Presidente |
| António Miguel Ulrich de Saavedra Temes (até 1 de dezembro de 2014) | Vogal |
| Fernando Manuel Moreira Borges Mouzinho (desde 15 de dezembro de 2014) | Vogal |
| Fausto Paulo de Melo Bessa Gomes | Vogal |

ANEXO III - COMPROMISSOS**Quadro 11 - Compromissos associados ao saldo credor de fornecedores em 31/12/2014**

(em euros)

| Nº Compromisso | Data de criação no iSinga | Valor | Observações |
|---|---------------------------|----------------|---|
| Compromissos transitados de 2013 | | | |
| 0044/246 | 02/01/2014 | 23 737 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em fevereiro. |
| 0044/258 | 02/01/2014 | 33 094 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em fevereiro. |
| 0044/785 | 02/01/2014 | 4 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em abril. |
| 0044/1543 | 02/01/2014 | 13 268 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em julho. |
| 0044/2525 | 02/01/2014 | 18 505 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em dezembro. |
| 0044/2526 | 02/01/2014 | 36 507 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em dezembro. |
| 0044/2362 | 02/01/2014 | 472 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em novembro. |
| 0044/2364 | 02/01/2014 | 11 898 | Face à numeração sequencial este compromisso foi efetuado em novembro. |
| 0044/2366 | 02/01/2014 | 141 | Face à numeração sequencial foi efetuado em novembro. |
| 0044/2808 | 02/01/2014 | 6 676 | Face à numeração sequencial foram criados em 31/12/2014 ou em data posterior |
| Subtotal (A) | | 144 302 | |
| Compromissos do ano | | | |
| 0044/245 | 28/01/2014 | 1 353 | Face à numeração sequencial foi efetuado em 4/02/2014 ou posteriormente. |
| 0044/1982 | 02/01/2014 | 25 884 | Face à numeração sequencial foi efetuado em 1/10/2014 ou posteriormente. |
| 0044/2619 | 24/10/2014 | 139 | Face à numeração sequencial estes compromissos foram efetuados em 30/12/2014 ou posteriormente. |
| Subtotal (B) | | 27 376 | |
| Total (A) + (B) | | 171 678 | |

Fonte: Sistema de informação contábilística do IFAP



Tribunal de Contas

ANEXO IV – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



14 NOV 17 1855

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|----------------|--------------------|-------------------------------|------|
| | 30/10/2017 | ENT.: 6499 PROC. N.º: 12.1 | |

ASSUNTO: Auditoria financeira ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, gerência de 2014

Exaltno,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que, em relação ao défice extraorçamental na gerência de 2014, no montante de 80,3 M € resultante de valores não reembolsados pela Comissão Europeia a este organismo, a situação encontra-se em análise no Ministério das Finanças.

Com os melhores cumprimentos, *elevar a nível de*

O Chefe de Gabinete



André Caldas

C/c: SEO



AGRICULTURA, FLORESTAS
E DESENVOLVIMENTO RURAL
MAR

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17867/2017
2017/11/23



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA |
|--------------------------|--------------------|------------------|
| Processo 12/2016 - AUDIT | 07-11-2017 | 013429/2017 GAU |

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao IFAP, I.P. Gerência de 2014. Pronúncia do IFAP sobre o projeto de relatório de auditoria.

Com referência ao assunto identificado em epígrafe, e tendo presente a vossa comunicação eletrónica do passado dia 7/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta do IFAP até ao dia 23/11, apresenta-se, em anexo ao presente ofício, os elementos que, nesta fase do processo e atento o prazo concedido pelo Tribunal, foi possível reunir, organizar e expor.

Sublinha-se a relevância das atribuições e competência do IFAP, o elevado nível de exigência e de tecnicidade das suas atividades e processos, bem como o facto de ser responsável pela gestão de um orçamento de cerca de dois mil milhões de euros. Neste contexto, por natureza complexo, e que faz do IFAP um Instituto de regime especial, associa-se uma forte contenção e disciplina orçamental e uma acentuada redução dos seus recursos humanos.

Não obstante as dificuldades, a atuação e as decisões dos seus dirigentes e colaboradores são norteadas pelo interesse público e pelos princípios gerais da atividade administrativa, pelo que as insuficiências detetadas no âmbito dos trabalhos de auditoria não podem deixar de ser enquadradas na realidade atrás referida e ser avaliadas com base em princípios da proporcionalidade e de equidade, não se afigurando razoável a possibilidade de virem a ser imputadas responsabilidades financeiras.

Por último, regista-se a cultura e a determinação do Conselho Diretivo do IFAP em promover processos de melhoria contínua, nos quais naturalmente se inclui a implementação das recomendações emitidas no âmbito do relatório em análise, sendo se salientar que algumas delas mostram-se já cumpridas.

Confiando que a presente pronúncia seja tida em consideração por esse douto Tribunal, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos.

Junto: anexo com 8 documentos

O Presidente do Conselho Diretivo

(Pedro Ribeiro)





REPÚBLICA
PORTUGUESA

AGRICULTURA, FLORESTAS
E DESENVOLVIMENTO RURAL
MAR



IFAP
Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas, I.P.



ANEXO AO OFÍCIO COM A REFERÊNCIA 013429/2017



Tribunal de Contas

Processo 12/2016-AUDIT

Auditoria financeira relativa à conta de gerência de 2014 – contraditório

Contraditório do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, I.P.), ao *draft* do relatório da auditoria financeira relativa à conta de gerência de 2014, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹.

I. INTRODUÇÃO

1. Enquadramento

A presente auditoria teve início em março de 2016 e envolveu um conjunto vastíssimo de informação, a qual foi pedida e disponibilizada pelo IFAP, à equipa de auditoria, ao longo de mais de um ano (2016/2017).

Todas as áreas de trabalho, com particular incidência sobre os serviços que asseguram o funcionamento do IFAP, foram chamadas a intervir intensamente e com grande nível de exigência.

Os colaboradores do IFAP com responsabilidades nestas áreas desenvolveram todos os esforços ao seu alcance para, em simultâneo, assegurarem, não só a disponibilização da informação pedida pelo Tribunal de Contas (TC), mas também a boa execução das demais e complexas tarefas e competências que lhes estão cometidas, nos prazos fixados para o efeito.

Constata-se, porém, que muitos dos esclarecimentos prestados ao longo da auditoria, nomeadamente sobre as matérias mais críticas, não foram tidos em conta, o que não nos parece ser compreensível.

Assim, sem prejuízo dos esclarecimentos anteriormente prestados, e seguindo os pontos da parte expositiva do *draft* de relato de auditoria relacionados com o seu sumário, apresenta-se, de

¹ Aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 87-B/98, de 31 de dezembro; 1/2001, de 4 de janeiro; 55-B/2004, de 30 de dezembro; 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 7 de dezembro; 2/2012, de 6 de janeiro; 20/2015, de 9 de março e 42/2016, de 28 de dezembro.

seguida, os comentários e as observações do IFAP relativamente aos aspetos mais relevantes suscitados nas conclusões e recomendações formuladas no referido *draft* de relato.

2. Condicionantes e Limitações

Antes, porém, importa clarificar algumas observações constantes no ponto “**2.3. - Condicionantes e Limitações**” da parte expositiva do *draft* em análise, no qual é feita a alusão às “*diversas circunstâncias condicionadoras do normal desenvolvimento do trabalho de campo*”, com particular destaque para “*a complexidade e volume financeiro da atividade do Instituto, assim como para o reiterado atraso na disponibilização da informação de natureza financeira e a morosidade na obtenção de respostas aos pedidos de esclarecimento formulados*”.

Concretamente sobre os alegados atrasos e morosidade nas respostas cumpre esclarecer que no âmbito dos trabalhos de auditoria, que decorreram num período de tempo superior a um ano, foram dirigidos ao IFAP inúmeros pedidos de informação e de esclarecimentos que envolveram quase todos os departamentos do IFAP, com especial incidência no Departamento de Gestão de Recursos e no Departamento Financeiro.

As inúmeras respostas implicaram a recolha, a organização e a sistematização da informação pedida, quase toda com alguma antiguidade e, naturalmente, a afetação de recursos humanos, não só para realizar este trabalho, como também para responder aos subsequentes pedidos de esclarecimento.

Ora, é necessário trazer à colação que o quadro de pessoal do IFAP é deficitário. Importa também ter em consideração que no primeiro semestre de 2016, o IFAP encerrou os três Programas de Desenvolvimento Rural do período de programação 2007-2013, certificou as contas FEAGA e FEADER do exercício financeiro de 2016, e viu a sua acreditação como Organismo Pagador renovada por mais três anos, após conclusão dos respetivos trabalhos de auditoria, que, tal como os anteriores, foram conduzidos pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), enquanto Organismo de Certificação.

No mesmo ano, e exatamente no mesmo período de tempo, o IFAP estava também a preparar a sua intervenção no PO MAR2020 enquanto Autoridade de Certificação, na qualidade de Organismo Intermédio e como Estrutura Segregada de Auditoria. Paralelamente decorreram, como sempre sucede, várias auditorias da DG AGRI da Comissão Europeia, para aferir da legalidade e regularidade das despesas pagas no âmbito do FEAGA e do FEADER, e todas as demais atividades que permitem ao IFAP pagar cerca de 1,6 mil milhões de euros de ajudas, as quais foram, nos prazos fixados pela legislação europeia, entregues aos beneficiários.



Não obstante todas estas condicionantes, as quais foram transmitidas à equipa de auditoria do TC na reunião de abertura, que teve lugar no dia 07/03/2016, reitera-se que o IFAP classificou estes trabalhos como prioritários e disponibilizou a informação e os esclarecimentos pedidos, com a maior diligência e brevidade possíveis, não obstante as limitações mencionadas.

II. RESPOSTA

1. Sobre as conclusões constantes do *draft* de relato de auditoria

a) Pontos 1, 11 e 12 (3.4.5. - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso)

• Da Execução Orçamental da despesa no SIGO

No que se refere ao reporte de execução orçamental da despesa no SIGO à data de 31/12/2014, e concretamente quanto ao facto de, por um lado, constar o montante de compromissos por pagar no valor de € 323.575 e de, por outro lado, se encontrar em aberto na conta de fornecedores um saldo credor de € 653.265, importa, uma vez mais, reafirmar que o IFAP, devido à especificidade das suas funções de agente do Estado, no que concerne ao pagamento de múltiplas ajudas à Agricultura e Pescas (nacionais e cofinanciadas pela União Europeia), teve grandes dificuldades em apresentar a Conta de Gerência e a respetiva execução orçamental em tempo oportuno, pelo que solicitou ao Tribunal de Contas o adiamento do prazo de entrega.

O douto Tribunal deferiu o pedido, tendo permitido a entrega da respetiva conta em 22/05/2015. Contudo, a DGO encerrou o sistema de reporte (SIGO) em data anterior (30/04/2015), facto que impediu o IFAP de efetuar a atualização do reporte de forma absolutamente concordante com os registos constantes no nosso sistema contabilístico.

Cabe também salientar que o IFAP solicitou formalmente a reabertura do SIGO para proceder aos ajustamentos. A DGO respondeu negativamente à solicitação do IFAP, conforme comunicação eletrónica que abaixo se reproduz:

----- Mensagem reencaminhada -----
From: "M. Luisa Cipriano (DSOr-DVAO)" <luisa.cipriano@dgo.pt>
To: Sofia Tavares <Sofia.Tavares@ifap.local>
Cc: "Célia Soares (3ªDel)" <celia.soares@dgo.pt>, "João Martins" <Joao.Martins@ifap.pt>, "José Rosado" <Jose.Rosado@ifap.pt>, "Sílvia Pinto" <silvia.pinto@dgo.pt>
Bcc:
Date: Wed, 20 May 2015 16:24:52 +0000
Subject: RE: Reabertura-Conta de Gerência SIGO de 2014

Dra. Sofia, boa tarde

Os sistemas centrais de informação estão encerrados, estando em curso os trabalhos de elaboração do Relatório da Conta Geral do Estado de 2014.

Lamentamos, mas já não é possível efetuar a reabertura do SIGO-SFA para o período de 2014.

Relembra-se que a prorrogação concedida pelo Tribunal de Contas não altera o prazo legal definido para o reporte da execução orçamental final ao Ministério das Finanças.

Agradecemos a vossa compreensão.

Luisa Cipriano

Direção-Geral do Orçamento

Direção de Serviços do Orçamento (DSOR)

luisa.cipriano@dgo.pt

T. 218846305

De: Sofia Tavares [mailto:Sofia.Tavares@ifap.pt]

Enviada: terça-feira, 19 de Maio de 2015 15:45

Para: M. Luisa Cipriano (DSO-DVAO)

Cc: Célia Soares (3ªDel); João Martins; José Rosado

Assunto: Reabertura-Conta de Gerência SIGO de 2014

Boa tarde Dra. Luisa Cipriano,

Na sequência da conclusão dos trabalhos com vista ao apuramento dos valores finais da conta de gerência de 2014 do IFAP, para a qual foi autorizada a prorrogação do prazo para entrega junto do Tribunal de Contas, muito agradecemos a possibilidade de reabertura do reporte da Conta de Gerência SIGO de 2014, com vista a completar/corrigir divergência de valores identificados entre o último reporte efetuado à DGO e os valores finais apurados na conta de gerência.

Cumprimentos,

Sofia Tavares
Chefe de Unidade
Departamento Financeiro
Unidade de Orçamento e Controlo
Rua Castilho, 45-51, 1269-164 Lisboa
Telefones: 21 384 60 66 | Ext: 15019 | Fax: 21 384 61 93
e-mail: sofia.tavares@ifap.pt
www.ifap.pt

Imprima este email apenas se for necessário. Proteja o ambiente.

Tal diligência demonstra que não houve qualquer premeditação, dolo ou intenção de prestar informação financeira incorreta ou discrepante.

• Das alegadas desconformidades na aplicação da LCPA

A Lei nº 8/2012, de 21/02/2012 que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, abreviadamente designada por LCPA, visando finalidades preventivas e reguladoras estabeleceu vários objetivos, sendo de destacar o que se encontra consagrado no seu artigo 7.º, nos termos do qual “a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso²”, não só por ser fundamental, mas também por reger a aplicação da LCPA.

De acordo com esta Lei, as entidades com pagamentos em atraso no final do ano de 2011 tinham a obrigação de apresentar “um plano de liquidação de pagamentos até 90 dias após a entrada em vigor da presente lei, à DGO” (cfr. artigo 16.º, n.º 1).

Assim, em cumprimento da legislação então vigente, relativa aos compromissos e aos pagamentos em atraso, o IFAP elaborou, em 2012, um plano de liquidação das dívidas em atraso então

² Cfr. Preâmbulo do DL 99/2015 que altera DL 8/2012: “O objetivo central da LCPA foi o de evitar a acumulação de pagamentos em atraso nos organismos das Administrações Públicas, ao estabelecer que a execução orçamental não pode conduzir, em momento algum, ao aumento dos pagamentos em atraso, sob pena de reduzir os fundos disponíveis, através da diminuição da receita que neles pode ser incluída.” Igual entendimento é expresso pela principal entidade responsável pela aplicação da LCPA, a DGO, no próprio Manual de Procedimento da LCPA onde se diz “O princípio fundamental é o de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso.”

conhecidas. O plano inicial foi atualizado em maio de 2015. A submissão à DGO decorreu nos termos do já citado artigo 16.º da LCPA, na redação conferida pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, conforme se apresenta de seguida:

Plano inicial

Plano de liquidação

Plano de liquidação dos pagamentos em atraso em 31/12/2011

Ministério: AGRICULTURA, MAR, AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
Serviço: INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PISCAS, I.P.

Montante total de pagamentos em atraso: 53.127.063,70€

Nos termos do artigo 16.º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, foi elaborado o Plano de Liquidação dos pagamentos em atraso referidos, o qual corresponde a 2137, milhões do registo, com a distribuição anual seguinte a seguir apresentada, decorrente do ficheiro anexo detalhado:

| Ano de Liquidação | Valor a Liquidar (€) |
|-------------------|----------------------|
| 2021 | 3.815.418,70€ |
| 2017 | 3.341.064,32€ |
| 2015 | 3.494.814,00€ |
| 2019 | 3.498.262,45€ |
| 2014 | 5.001.708,28€ |
| 2020 | 3.600.000,00€ |
| 2017 | 3.600.000,00€ |
| 2016 | 17.832.883,29€ |
| 2018 | 3.308.220,04€ |
| 2015 | 3.694.712,54€ |

Lisboa, 5 de Junho de 2012.

Fausto
Paulo de
Melo Bessa
Gomes

Assinado eletronicamente
em nome do diretor-geral
Fausto Paulo de Melo Bessa
Gomes, em substituição do
diretor-geral da
Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas,
I.P. (Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas, I.P.)
Fausto Paulo de Melo Bessa
Gomes
Cargo: Diretor-geral

Atualização de 2015

P l a n o d e L i q u i d a ç ã o

Plano de liquidação dos pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2014

Ministério: AGRICULTURA E DO MAR
Serviço: INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PISCAS, I.P.

Montante total de pagamentos em atraso: 12.243.285,76€

Nos termos do artigo 16.º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, na redação conferida pela Lei nº 22/2015, de 17 de março, foi elaborado o Plano de Liquidação dos pagamentos em atraso referidos, o qual corresponde a 13 linhas de registo, com a distribuição anual agregada a seguir apresentada, decorrente do ficheiro anexo detalhado:

| Ano de Liquidação | Valor a Liquidar (€) |
|-------------------|----------------------|
| 2016 | 2.371.652,79€ |
| 2017 | 2.258.751,52€ |
| 2018 | 1.586.610,35€ |
| 2015 | 6.046.232,07€ |

Isboas, 18 de Maio de 2015.

Fausto
Paulo de
Melo
Bessa
Gornés



Assinado de forma
digital por Fausto Paulo
de Melo Bessa Gornés,
DNI nº PF, administrador
da Agricultura e do
Mar, ou -Instituto de
Financiamento da
Agricultura e Pesca, I.P.,
em 2015.05.18
16:50:34 +01'00'

O plano foi executado com sucesso, tendo inclusivamente superado as expectativas mais favoráveis.

Entende-se importante referir que, entre 2012 e 2016, o IFAP fez um considerável esforço para acomodar no seu orçamento a pressão resultante dos pagamentos previstos no plano. Reforça o exposto o facto das dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado disponíveis para o efeito terem sido sempre manifestamente insuficientes para se alcançar o objetivo pretendido.

Para resolver este problema, afetou-se, no decurso das gerências em causa, uma parte substancial das suas receitas próprias e reafectou-se, sempre que possível, receitas gerais de outros projetos (após constatação da não execução integral das dotações atribuídas), com o objetivo de cumprir o plano e não permitir o aumento dos valores que pudessem configurar futuras situações de incumprimento da LCPA, enquadráveis neste âmbito.

Tal como referido no relato (ponto 3.4.5), o IFAP apresentava, em 31/12/2011, cerca de 53,1 milhões de euros de pagamentos em atraso.



A evolução verificada foi a seguinte:

Quadro I

| | | und: euros | | | | | |
|------------|----|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|
| Anos | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Pagamentos | em | 53.127.064 | 22.773.062 | 13.881.777 | 12.243.286 | 4.300.479 | 2.387.182 |
| Atraso | | | | | | | |

Os números falam por si, mas sublinha-se que, em 31/12/2016, o montante de pagamentos em atraso se cifrava em cerca de **2,4 milhões de euros**, correspondendo a uma redução de cerca de 95,5%.

Neste contexto, é importante relembrar que o IFAP atua como executor das políticas implementadas pelo MADRP, debatendo-se, por vezes, com dificuldades orçamentais por falta de atribuições de verbas para as concretizar.

Acresce que, na revisão do plano de pagamentos realizada em maio de 2015, o término previsto para 2021 foi antecipado para 2018, o que comprova não só o esforço, como a diligência, a determinação e o enfoque na sua realização.

Face ao exposto, é forçoso concluir que o **IFAP cumpriu integralmente a principal finalidade da LCPA, tanto na vertente da redução dos pagamentos em atraso, como no objetivo de assegurar o seu não aumento, sendo de salientar que o fez em pleno período de assistência financeira, caracterizado como bem sabemos, por uma forte disciplina e contenção orçamental.**

Contudo, pese embora o facto de o objetivo principal da LCPA ter sido alcançado na sua plenitude, e muito para além das expectativas iniciais, o relato em análise sublinha "*algumas desconformidades na aplicação da LCPA*". A respeito dessa asserção importa, antes de mais, ter em consideração o seguinte:

- a) A convicção de que as práticas, as ações e as medidas objetivamente tomadas pela estrutura Dirigente do Instituto (superior e intermédia), em matéria relativa ao cumprimento da LCPA, se terem sempre pautado por princípios eticamente corretos, não existindo em momento algum qualquer espécie de dolo ou negligência;
- b) A existência, em permanência, isto é, em qualquer que fosse o momento temporal do seu apuramento na gerência, dos fundos disponíveis para cobertura de todas as situações elencadas no relato em análise, cuja apontada deficiência se refere, na sua essência, à tempestividade do registo de um número reduzido e muito específico de compromissos, e nunca à ausência ou omissão de escrituração dos mesmos;

- c) A falta de representatividade e de relevância material daquelas situações e dos valores envolvidos, ainda que enquadrados nos respetivos períodos, a qual, em circunstância alguma, caracteriza ou reproduz os procedimentos que são observados no registo dos compromissos;
- d) A certeza absoluta de que nunca, e em qualquer hipotético cenário, se ultrapassariam os fundos disponíveis.

Importa também assinalar que o IFAP nunca assumiu compromissos que excedessem os fundos disponíveis, mantendo-se assim o estrito e rigoroso cumprimento do disposto no artigo 5.º, n.º 1, da LCPA, como de resto resulta dos dados contantes do quadro infra:

Quadro II
Ano de 2014 - FUNDOS DISPONÍVEIS - IFAP und : euros

| Mês | Período | ORÇAMENTO DE ESTADO (OE) | ORÇAMENTO DE ESTADO (OE) | RECEITA PRÓPRIA (RP) | Fundo Disponível (OE + RP) | Compromissos assumidos registados no SIGO | Valor do FD por comprometer = Fundo Disponível - Compromissos registados no SIGO | Obscr. |
|-----------|--------------------|---|-------------------------------|--|----------------------------|---|--|--------|
| | | Fundo disponível (FD) comunicado pelo GPP | Limite final reportado na DGO | Limite reportado RP na DGO (limite superior 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos) + Saldos | | | | |
| | | (1) | (2) | (3) | (4)=(2)+(3) | (5) | (6)=(4)-(5) | (7) |
| Janeiro | JANEIRO A MARÇO | 38.116.529 | 38.116.529 | 155.299.363 | 193.415.892 | 139.890.540 | 53.525.352 | |
| Fevereiro | JANEIRO A ABRIL | 49.958.312 | 49.958.312 | 166.853.820 | 216.812.132 | 185.033.313 | 31.778.819 | |
| Março | JANEIRO A MAIO | 77.752.462 | 77.716.490 | 217.669.153 | 295.385.643 | 246.672.760 | 48.712.883 | |
| Abril | JANEIRO A JUNHO | 79.094.772 | 79.058.800 | 337.041.920 | 416.100.720 | 348.163.138 | 67.937.582 | |
| Maió | JANEIRO A JULHO | 98.539.102 | 98.467.158 | 349.142.161 | 447.609.319 | 405.228.151 | 42.381.168 | |
| Junho | JANEIRO A AGOSTO | 107.436.399 | 107.364.455 | 681.592.592 | 788.957.047 | 457.884.357 | 331.072.690 | |
| Julho | JANEIRO A SETEMBRO | 138.503.246 | 120.308.903 | 659.760.257 | 780.069.160 | 524.590.320 | 255.478.840 | |
| Agosto | JANEIRO A OUTUBRO | 136.137.942 | 135.915.266 | 706.524.775 | 842.440.041 | 561.927.846 | 280.512.195 | |
| Setembro | JANEIRO A NOVEMBRO | 139.856.922 | 139.634.246 | 625.787.272 | 765.421.518 | 641.363.625 | 124.057.893 | |
| Outubro | JANEIRO A DEZEMBRO | 147.519.954 | 147.519.954 | 840.163.946 | 987.683.900 | 783.393.622 | 204.290.278 | |
| Novembro | JANEIRO A DEZEMBRO | 152.326.638 | 152.306.639 | 850.436.911 | 1.002.803.550 | 829.212.130 | 173.591.420 | |
| Dezembro | JANEIRO A DEZEMBRO | 163.393.553 | 164.901.331 | 840.561.365 | 1.005.462.696 | 1.017.519.925 | -12.057.229 | a) |

a) Aumento da dotação de OE em 31.12.2014 para pagamento de correções financeiras, posterior à comunicação do FD de Dezembro (12-12-2014)

Note-se que o fundo disponível de janeiro permitia acomodar o valor de 171.678 € (13 compromissos) no referido mês (coluna 6, valores disponíveis de fundo disponível por comprometer).

Pelo exposto, é verificável que os procedimentos adotados não lesaram o Estado, de forma alguma, tendo unicamente por finalidade o cumprimento dos objetivos dispostos na lei, ou seja, assegurar o rigor na contenção orçamental, cumprir as obrigações existentes e reduzir os pagamentos em atraso³.

³ A listagem de compromissos inclui situações que resultam de faturação transitada de exercícios anteriores, para a qual, a necessária verificação, suscitava dúvidas. Não se questionando a sua accitação (ocorrida em gerências anteriores a 2014) é certo que apenas após a sua validação existiam condições objetivas para se certificar a sua elegibilidade/asservitidade. O IFAP, dada a sua missão, detém um alargado conjunto de competências, de caráter

- **Fundos disponíveis**

No tocante à questão da responsabilidade pelo apuramento e gestão efetiva dos fundos disponíveis, importa reafirmar que é o GPP (entidade coordenadora do programa orçamental no MAFDR) quem apura, comunica e valida todos os meses os fundos disponíveis dos diferentes organismos do Ministério, não resultando tal procedimento de nenhuma decisão ou de quaisquer atos de gestão exclusiva do IFAP.

Quer-se com isto dizer que é ao coordenador dos Programas Orçamentais do MAFDR que incumbe o apuramento e a gestão efetiva dos fundos disponíveis de receitas gerais do Ministério, sendo que tais valores têm presente, não só as previsões de receita e compromissos dos diversos organismos, como também a verba disponibilizada pelo Ministério das Finanças. Este procedimento altera e redefine a forma de fixação dos fundos disponíveis, de modo mais complexo e distinto do que parece resultar da aplicação direta da fórmula de cálculo dos mesmos e que está na base do entendimento do relatório do Tribunal de Contas em análise.

Esta situação suporta o entendimento do IFAP, de não poderem ser imputadas inequivocamente ao Instituto responsabilidades em singelo, visto este assunto depender de atos de gestão alheia, isto é, dos quais o IFAP não é o único decisor ou gestor efetivo.

Reforça o acima descrito a fórmula que substancia o apuramento dos fundos disponíveis, comunicados ao IFAP, que atenta (sucintamente) os seguintes limites: Transferências com origem no Orçamento (calculado pela entidade coordenadora do MADRP), de acordo com o limite imposto pela DGO, relativas aos três meses seguintes; Limite da receita a 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos (relativa a três meses) e Saldos de Gerência.

Atento o exposto, não pode deixar de se concluir que o IFAP e os seus dirigentes atuaram de forma responsável e diligente não tendo, em circunstância alguma, violado nenhuma das finalidades e objetivos da LCPA. Efetivamente, o que se pode registar com segurança é o cumprimento, com grande expressão financeira, do principal objetivo da citada Lei que consiste em conter e diminuir os pagamentos em atraso, bem como assegurar o seu não aumento.

A situação identificada, que no entender do TC é suscetível de gerar responsabilidades financeiras, tem uma natureza claramente excecional e envolve pequenos montantes que, mesmo somados, são materialmente irrelevantes. Importa também reiterar a certeza absoluta de que nunca, e em

muito abrangente e diversificado. Por assim ser, os procedimentos que assistem as verificações podem envolver regulamentação específica e/ou relações com outras entidades (públicas ou privadas), configurando em alguns casos situações problemáticas ou de difícil resolução. Visto que já em 2014 parte da referida faturação tinha antiguidade significativa, procurou-se resolver o maior número de situações possível antes de se proceder ao processo de transição para a gerência em causa (2014). Conforme determinado na LCPA, o IFAP registou os compromissos e manteve a faturação em contas a pagar.

qualquer hipotético cenário, se ultrapassariam os fundos disponíveis, assim se afastando a alegada violação da Lei.

Neste contexto, a hipotética responsabilização financeira, que atravessa os chefes de unidade de Orçamento e Controlo, o Diretor Financeiro e os membros do CD do IFAP, que aparece fundada numa situação excecional, materialmente irrelevante e de potencial risco, não pode prosseguir por falta de fundamento.

b) Ponto 16 (3.5.2. - Fundos de Maneio)

O IFAP reitera as explicações dadas no decurso da auditoria a respeito do enquadramento das despesas que suscitaram dúvidas.

c) Pontos 17, 18 e 34 (3.7.1.1 - Trabalho extraordinário/suplementar)

- **Registo da assiduidade das secretárias e dos motoristas afetos aos CD e aos seus membros**
Como se disse no decorrer dos trabalhos de auditoria, e como consta do relato em análise, os trabalhadores que exerciam funções de apoio ao Conselho Diretivo foram dispensadas do registo de assiduidade, através da Deliberação do CD n.º 1507/2011 (cfr. documento n.º 1 junto ao presente anexo).

De acordo com o regime então em vigor (n.º 3 do artigo 125.º da Lei n.º 59/2008 (RCTFP), de 11 de setembro), em casos excecionais e devidamente fundamentados, o dirigente máximo ou órgão de direção do serviço podiam dispensar o registo por sistemas automáticos ou mecânicos.

Conforme resulta da deliberação referida, o tratamento de exceção circunscreve-se a um conjunto específico de trabalhadores: aqueles que prestam apoio direto ao CD - secretárias e motoristas -, *por motivo de conveniente organização do serviço*. Ora, essa é, necessariamente, a fundamentação para a exceção aprovada pelo CD pois, é do conhecimento geral, a natureza das funções exercidas pelas secretárias e motoristas do CD, bem como os níveis de exigência no âmbito, designadamente, da disponibilidade para desempenhar funções para além do horário normal de trabalho, com a finalidade de assegurar a execução de acréscimos de trabalho ou de tarefas urgentes ou inadiáveis.

Por estar coberta pela referida Deliberação, a situação de exceção manteve-se, mesmo após a aprovação, em 2014, do Regulamento Interno de Atendimento ao Público e de Trabalho do IFAP, até porque a exceção prevista no RCTFP manteve-se inalterada, na sua substância, no n.º 3 do artigo 104.º do LTFP, que lhe sucedeu.



No seguimento da reanálise destas matérias, o registo de assiduidade destes trabalhadores foi revisto na deliberação do CD n.º 2312/2017, de 30/03/2017, junta como documento n.º 2 ao presente anexo, perspetivando-se, a curto prazo, uma análise e revisão da mesma.

• **Trabalho extraordinário/ suplementar**

O regime legal da prestação do trabalho suplementar visa, também, proteger os direitos do trabalhador, razão pela qual o legislador limita, de forma tão rigorosa, os termos e as condições em que ele pode ser exigido pela entidade patronal e identifica as circunstâncias em que o trabalhador tem o direito de recusar a sua prestação.

Assim, e antes de mais, importa salientar que os direitos dos trabalhadores do IFAP em situação alguma foram postos em causa. Efetivamente, tal como os membros do Conselho Diretivo (CD) do IFAP, também as suas secretárias e motoristas têm consciência da imprescindibilidade e indispensabilidade da sua prestação, para além do período normal de trabalho, razão pelo qual, a pedido dos referidos membros do CD, o prestaram.

Feito este primeiro enquadramento, importa também relembrar que o **IFAP sempre dispôs de procedimentos internos aplicáveis à prestação de trabalho suplementar**. Como referido no decurso da auditoria, a prestação de trabalho suplementar no IFAP segue, em regra e de há alguns anos a esta parte, a seguinte tramitação (prática instituída):

- a) Informação do Serviço, fundamentada, com o pedido de prestação do trabalho suplementar;
- b) Autorização/deliberação do CD ou do membro do CD com competência delegada;
- c) Execução do trabalho suplementar pelo trabalhador;
- d) Validação do trabalho prestado pelo superior hierárquico;
- e) Autorização de pagamento;
- f) Pagamento do trabalho suplementar.

Importa ter presente que o trabalho suplementar de que até aqui falámos é pedido pelos serviços do IFAP (de acordo com as suas necessidades) e autorizado (quando reunidos os requisitos para o efeito) pelo órgão competente, concretamente o CD do IFAP, ou o órgão a quem essa competência é delegada.

Reconhece-se, como refere o relato em análise, que os citados procedimentos deveriam constar de normas internas, pelo que se se promoveu tal melhoria no início de corrente ano de 2017, tendo a Norma de Procedimentos RH-220/2017, que regula os procedimentos inerentes à realização de Trabalho Suplementar, entrado em vigor em 31/3/2017 (junta como documento n.º 3 ao presente anexo).

Ora, no caso dos trabalhadores afetos ao CD - secretárias e motoristas - a tramitação do procedimento necessária à prestação de trabalho suplementar segue, com as devidas adaptações, o procedimento aplicável a todas as demais situações. Efetivamente, as grandes diferenças do

procedimento decorrem, nomeadamente, de três circunstâncias muito específicas, e que fazem destas situações, casos excecionais, a saber:

- a) O facto de as secretárias e os motoristas terem sido (e serem) afetos aos membros do CD, de acordo com decisão prévia do CD, sem prejuízo das substituições e acumulações que se revelassem necessárias, para fazer face ao trabalho existente;
- b) O facto de se estar em presença de dois grupos profissionais - secretárias e motoristas - que reportam diretamente aos membros do CD;
- c) O facto de o planeamento de trabalho diário deste grupo de profissionais estar, diária e constantemente, sujeito a imprevistos de última hora que determinam a execução de tarefas não previstas, com carácter de urgência, sob pena de grave prejuízo para o serviço.

Neste contexto, não se pode desconsiderar ou retirar valor aos pedidos, ainda que não escritos, do CD ou dos seus membros, dirigido às secretárias ou aos motoristas, solicitando a prestação de trabalho suplementar. Efetivamente, nestas específicas circunstâncias, a competência para pedir e autorizar a prestação de trabalho suplementar é dos membros do CD.

Assim, as fases do procedimento, aplicáveis aos demais grupos de trabalhadores: *a) Informação do Serviço, fundamentada, com o pedido de prestação do trabalho suplementar e b) Autorização/deliberação do CD ou do membro do CD com competência delegada*, não têm aplicação nestes casos concretos pois, o órgão que necessita de trabalho suplementar e que autoriza a prestação de trabalho suplementar é apenas um: o CD ou os seus membros.

Por conseguinte, não se pode simplesmente concluir pela falta de autorização da prestação de trabalho extraordinário/suplementar pois, atenta a relação hierárquica existente, quem pede a sua prestação, é também quem a autoriza e quem valida a sua execução.

As demais fases do procedimento: *c) Execução do trabalho suplementar pelo trabalhador; d) Validação do trabalho prestado pelo superior hierárquico; e) Autorização de pagamento e f) Pagamento do trabalho suplementar*, seguem as regras gerais. Com efeito, e como se pôde constatar nos documentos disponibilizados ao TC, o membro do CD a quem a secretária ou motorista estava afeto validou o trabalho suplementar pedido ao (à) trabalhador (a) e por ele (a) prestado.

Nesta validação, dada sem exceção em todos os casos de prestação de trabalho extraordinário/suplementar por parte dos motoristas e secretárias afetas ao CD, está implícito o pedido e a autorização prévias para a prestação de trabalho extraordinário/suplementar.

Também neste caso se reconhece que o procedimento deveria constar de enquadramento e de procedimentos escritos, razão pela qual foi aprovada, em 30/03/2017, a já citada Deliberação n.º 2312/2017 (junta como documento n.º 2 ao presente anexo), no seguimento, aliás, da também já referida Norma de Procedimentos RH-220/2017 (cfr. documento n.º 3 junto ao presente anexo),

tendo-se assim corrigido as deficiências detetadas. Ultrapassada a questão da forma, persiste, ainda, a questão do fundo:

- a) se estão ou não em causa *acréscimos eventuais e transitórios de trabalho e não se justifique a admissão de trabalhador* ou se *existe motivo de força maior* ou se, no caso concreto, a prestação de trabalho extraordinário se mostra *indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves para o órgão ou serviço*, na aceção do RCTFP⁴;
- b) Ou se, já na aceção da LTFP⁵ e do CT⁶ (que sucedeu ao RCTFP nesta matéria) *é necessário fazer face a acréscimo eventual e transitório de trabalho e não se justifique para tal a admissão de trabalhador*, ou se, no caso concreto, a prestação de trabalho suplementar é pedida por força de *caso de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade*.

Refere-se no relato em análise que *não existe evidência da necessidade da prestação de trabalho extraordinário/suplementar*. É um facto que não encontramos um documento escrito com esse conteúdo. Contudo, não se podem ignorar as declarações dos membros do CD a esse respeito. Efetivamente, nas respostas aos pedidos de esclarecimentos do Tribunal, foi referido que a natureza das funções que aqueles trabalhadores exercem, com exigência de total disponibilidade e confiança, justificou que o Conselho Diretivo ou os seus membros reconhecessem a necessidade de realização de trabalho suplementar, sempre que ocorressem imprevistos ou que a falta de execução de determinadas tarefas pudesse por em causa os serviços ou a organização.

Neste ponto, não podemos ignorar a natureza do IFAP e mais uma vez relembrar que está em causa a gestão de um orçamento de cerca de 2 mil milhões de euros. Nas suas atribuições e competências o IFAP interage, desde logo, com as suas tutelas e também com um conjunto vastíssimo de *stakeholders* que vão desde as Instituições Europeias até às dezenas de entidades nacionais, públicas e privadas da área da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, sem esquecer os mais de trezentos mil agricultores inscritos na sua base de dados de beneficiários.

Escusado será dizer que todas estas entidades se dirigem, numa primeira fase, ao Conselho Diretivo do IFAP, cabendo ao apoio administrativo do CD, portanto, às secretárias do CD, não só assegurar o tratamento, a análise e a triagem do expediente normal (nomeadamente, receção de chamadas, reencaminhamento de chamadas, realização de chamadas, gestão da agenda; marcação de reuniões e preparação de eventos; elaboração e envio de ofícios, gestão das salas de reuniões e apoio a todas as reuniões internas que decorrem nas instalações do IFAP, receção, diária, de dezenas de registos que carecem de análise), mas também os acréscimos que se verifiquem, que nunca se podem prever, e o tratamento de expediente urgente, reservado ou confidencial.

⁴ Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

⁵ Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas.

⁶ Contrato de Trabalho.

Importa referir que as tarefas regulares do secretariado do CD aumentaram significativamente a partir de 2011. Efetivamente, muitas das tarefas de secretariado afetas ao secretariado dos vários departamentos do IFAP transitaram para o secretário do CD, após ter cessado o contrato de *outsourcing* que vigorou no IFAP até 2010, para assegurar o tratamento da correspondência. Por outro lado, a sua colaboração na preparação das reuniões do CD e noutros trabalhos de algum modo associados à atividade do CD também passou a verificar-se, sempre que se revelasse necessário

No caso dos motoristas, a evidência da necessidade da prestação de trabalho extraordinário/suplementar decorre, também, da natureza do Instituto, da sua afetação e do próprio conteúdo funcional. Efetivamente, aos motoristas afetos ao CD e aos seus membros é exigida total disponibilidade para deslocações em todo o território do continente (note-se que o IFAP é um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional -cfr. artigo 2.º do DL 195/2012, de 23/8), quer as previamente planeadas, quer as ocorridas inopinadamente.

No caso das secretárias afetas ao Conselho Diretivo e considerando o conteúdo funcional das funções exercidas, cujas tarefas são de natureza urgente e que não podem, nem devem transitar para o dia seguinte, destacam-se nomeadamente as seguintes:

- a) Controlo diário da aplicação gestão documental (idoc) do IFAP que, relativamente a cada membro do CD, receciona diariamente dezenas de registos de documentação (interna e externa) que carecem de análise e respetivo encaminhamento e registo de toda a documentação rececionada por e-mail (IFAP.CD, Secretarias.CD e Info.Gabinete), num total que ascende a 17000 documentos tratados pelo secretariado do CD nos anos de 2014, 2015 e 2016;
- b) Apoio administrativo aos membros do CD destacando-se a receção, encaminhamento e a realização de chamadas telefónicas, garantindo uma imagem de qualidade, diplomacia e profissionalismo;
- c) Diálogo com os beneficiários, em regra pela receção de chamadas telefónicas, perspetivando não só a questão informativa com os respetivos serviços, como ajudando na resolução dos seus problemas imediatos, procurando acompanhar o assunto dentro do IFAP;
- d) Gestão das agendas, a marcação de reuniões e articulação intra e inter-institucional (com os serviços internos e externos);
- e) Gestão e a preparação de salas para reuniões internas e externas que decorrem nas instalações do IFAP, ao nível do CD e dos Departamentos e apoio aos “visitantes”;
- f) Manter atualizado o arquivo digital (e papel quando necessário) da documentação de cada membro do CD;
- g) Preparação de pastas com a documentação necessária para as reuniões internas e externas dos membros do CD;
- h) Organização de viagens de trabalho;
- i) Gestão da base de dados dos contactos (access) mantendo-a atualizada;



- j) Apoio na preparação das agendas das reuniões do CD, notificação via idoc das deliberações e arquivo da respetiva documentação;
- k) Assegurar o bom funcionamento de todo o equipamento afeto ao CD e à sala de reuniões e ainda, gestão e controle de material de logística (consumíveis, águas, café, etc.);
- l) Assegurar a gestão do arquivo (digital e papel) da documentação que se encontra no cofre;
- m) Assegurar a atualização do registo de representantes do IFAP nos diversos grupos de trabalho, comissões, comités e unidades de gestão;
- n) Dar resposta a solicitações e pedidos imprevistos, que muitas vezes põem em causa o planeamento diário do trabalho, e que carecem de resposta urgente.

Atento o exposto, considera-se que a fundamentação para a prestação do trabalho suplementar decorre da natureza do Instituto, da afetação dos colaboradores em causa (ao CD e aos seus membros) e do seu conteúdo funcional, sendo que a evidência da sua necessidade resulta clara da conjugação destes três fatores com os pedidos (e autorizações) dos membros do CD para a prestação de trabalho extraordinário/suplementar por parte das suas secretárias ou dos seus motoristas.

Por outro lado, e ainda que dúvidas se levantassem, certo é que o CD já teve oportunidade de reiterar a necessidade do trabalho e a respetiva fundamentação, o que aqui de novo se invoca.

Assim, verificando-se que o trabalho extraordinário/suplementar foi considerado necessário, foi pedido, foi autorizado e foi realizado para dar resposta a acréscimos de trabalho ou tarefas urgentes e inadiáveis, não pode o mesmo ser considerado ilegal.

E muito menos se pode concluir que houve dano ou lesão patrimonial para o Estado. Note-se que o trabalho foi prestado, a pedido dos superiores hierárquicos, os mesmos que depois o validaram. Ora, esse trabalho foi feito a favor do Estado, tendo o respetivo pagamento sido efetuado como contraprestação da sua realização. Relembramos que o Estado, no caso do IFAP, recebeu o trabalho realizado, o qual foi dado como bom, quando validado pelo superior hierárquico.

Neste contexto, não se vislumbra nenhum pagamento indevido, nem o prejuízo do Estado. Reconhece-se, naturalmente, a importância de documentar todas as fases do procedimento, nomeadamente, a do pedido/autorização de prestação de trabalho suplementar e sua fundamentação, bem como o preenchimento do mapa modelo em vigor. Porém, tais insuficiências formais, que de resto foram corrigidas com a aprovação da Norma de Procedimentos RH-220/2017 e com a Deliberação n.º 2312/2017, de 30/03/2017, não são suscetíveis de gerar dano na esfera patrimonial do Estado.

O alegado prejuízo do Estado, para existir, e ser suscetível de gerar responsabilidades reintegratórias, teria de ter ficado demonstrado. Ora, com o devido respeito, tal demonstração não ficou feita. Efetivamente, de acordo com os elementos disponibilizados e as declarações dos

intervenientes, o trabalho em causa foi pedido, por ser necessário (conforme anteriormente referido), foi prestado, foi validado como bom (para o IFAP), pelo superior hierárquico e foi pago, nos termos e de acordo com o regime legal.

Pelo exposto, conclui-se que não subsistem razões para considerar que os pagamentos em causa são suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras, sancionatórias ou reintegratórias, na esfera pessoal de quem os autorizou.

d) Pontos 19 e 34 (3.7.2.1 - Fornecimento de eletricidade)

Naturalmente que não se discute a obrigatoriedade de o IFAP, enquanto organismo vinculado, ter de adquirir bens e serviços ao abrigo dos AQ. O cumprimento de tal obrigação não está em questão. Efetivamente, o que, com o devido respeito, não nos parece correto, é a falta de aceitação, por parte do TC, das razões, de ordem técnica e organizacionais, em tempo apresentadas pelo IFAP que bem demonstram uma situação de impossibilidade objetiva de cumprimento, associada à necessidade de dar cumprimento a princípios e regras que sustentam atividade administrativa. Senão vejamos:

Relembramos que está em causa a adesão ao 1º AQ celebrado pela ESPAP para o fornecimento de energia elétrica, sendo de sublinhar a elevada complexidade do mesmo e o facto de estar em causa uma matéria que exigia, e exige, uma vasta experiência e conhecimentos especializados, os quais, à data em questão, não existiam no IFAP e, com grande probabilidade, em muitas outras entidades vinculadas.

Para além disso, o processo revelava-se particularmente complexo e difícil no IFAP por estar em curso um projeto que visava a mudança das instalações dos serviços do IFAP dos dois edifícios em que se encontrava para um outro que os acomodasse a todos. Efetivamente, entre 2012 e 2014, o IFAP e a ESTAMO S.A. (cfr. documentos disponibilizados à equipa de auditoria referentes à alienação dos edifícios do Campo Grande e da Castilho e à proposta de arrendamento do edifício sito na Av. José Malhoa) desenvolveram esforços para que, no menor espaço de tempo, fosse exequível a mudança dos dois edifícios ocupados em Lisboa para um único edifício sito na Av. José Malhoa, gerando ganhos de eficiência em diversas áreas, onde se inclui o consumo de eletricidade. Foram desenvolvidos os necessários projetos de arquitetura e de construção civil, tendo-se, inclusivamente, procedido à colocação de cada trabalhador no seu novo posto de trabalho e finalizado o projeto de transferência de pessoas, bens e equipamentos.

Verifica-se, assim, que a incerteza sobre o momento em que se viria a verificar a mudança foi mais um sério obstáculo à contratação em causa. Com efeito, aquele elemento aleatório não era de todo compatível com a estabilização das peças de um procedimento de contratação pública, dado que o

local de consumo é, naturalmente, um fator primordial para a aferição de estimativas e necessidades de fornecimento.

Pese embora esta dificuldade adicional, foram encetadas diversas diligências com a finalidade de adquirir conhecimentos especializados nesta matéria, tendo-se, em meados de 2013, encetado contactos com a Associação Lisboa E-nova para obter o apoio técnico-científico necessário à preparação do caderno de encargos, nomeadamente nas partes mais críticas, onde se incluem a identificação do tipo e dos consumos efetuados, a preparação de condições técnicas e a criação de um modelo matemático de avaliação das propostas suficientemente robusto e que permitisse assegurar ganhos de valor.

Após várias reuniões com a Lisboa E-Nova, que envolveu a análise de informação considerada relevante para a análise dos consumos e a definição da estratégia a seguir, foi encetado o processo de formalização com a Associação Lisboa E-nova.

No entanto, por condicionantes alheias à vontade do IFAP, não foi possível dar continuidade aos referidos trabalhos, pelo que o processo sofreu um revés, no essencial causado pela manifesta falta de apoio na estruturação de um procedimento para aquisição do fornecimento de eletricidade.

Por fim, mas não menos importante, relembra-se que a Unidade Ministerial de Compras (UMC) do Ministério da Agricultura não tinha (e não tem) esta categoria centralizada, pelo que não existiu qualquer contributo da entidade agregadora no apoio à celebração de contrato ao abrigo de AQ. E, sobre esta matéria, é importante ter presente que as peças de procedimento do AQ referiam que a aquisição deveria ser, preferencialmente, assegurada por uma entidade agregadora, por questões de eficácia, eficiência e redução de custos.

Perante estes obstáculos e dada a imprescindibilidade do fornecimento de energia elétrica nos dois edifícios que acomodam os seus serviços, que integram mais de 600 trabalhadores e todo o seu sistema de informação, incluindo um *Data Center*, o IFAP, sempre norteado por razões de interesse público e pelo princípio da prudência e da boa administração, teve de reconhecer que não existiam condições objetivas para assumir o risco de se envolver num procedimento de aquisição que pudesse originar litigância e uma eventual interrupção no fornecimento de energia elétrica.

Neste contexto, a opção de manter o contrato existente revelou-se ser a que melhor defendia o interesse público.

Note-se que só em 2014, e provavelmente após constatar a falta de adesão ao AQ, é que se decidiu promover de forma agregada um procedimento de aquisição para a categoria em causa.

De imediato, foi decidido pelo IFAP integrar o procedimento conduzido pela ESPAP e que resultou na celebração de contrato com a empresa Iberdrola para o ano de 2015 (cfr. documento n.º 4 junto ao presente anexo)

Tendo obtido os necessários conhecimentos técnico-científicos, foi possível ao IFAP avançar autonomamente para a aquisição do fornecimento de eletricidade para os anos seguintes, 2016 e 2017. Para o ano de 2018, a ESPAP está novamente a conduzir um procedimento centralizado para as Entidades vinculadas ao SNCP, o que revela a extrema importância de agregação desta categoria de produto para a Administração Pública.

Refira-se que das categorias abrangidas por AQ, os únicos procedimentos conduzidos centralmente pela ESPAP são a aquisição de viaturas e de energia elétrica, o que reforça a importância da agregação do fornecimento em questão, a nível da Administração Pública, e não só a nível de Ministérios através das suas UMC's (Unidades Ministeriais de Compras).

Em suma, não pode senão concluir-se que um conjunto vasto de circunstâncias objetivas impediram o IFAP de dar cumprimento às suas obrigações enquanto entidade vinculada, e que, não obstante essas circunstâncias, foram desenvolvidas todas as ações e diligências ao seu alcance para, no mais curto espaço de tempo, dar cumprimento às suas obrigações enquanto entidade vinculada. As decisões tomadas assentaram em avaliações de risco e tiveram na base razões de interesse público, regaras de prudência, e o princípio da boa administração.

Aliás, certamente que não foram muitas a entidades vinculadas que, em 2014, tinham as condições e o apoio necessário para aderido ao presente AQ. Efetivamente, pudemos constatar que muitas, entidades vinculadas só conseguiram reunir condições para aderir ao AQ após 2015.

Neste contexto, a imputação de quaisquer responsabilidades de natureza financeira afigura-se-nos totalmente infundada.

e) Ponto 20 (3.7.2.2 - Falta de publicitação do anúncio de pré-informação)

Antes de mais, importa assinalar as incongruências, que há muito vêm sendo referidas por várias entidades, entre a disposição normativa, contante do artigo 34.º do CCP e o formulário disponível para permitir o seu cumprimento.

Com efeito, o formulário existente para o anúncio de pré-informação tem uma lógica de procedimento muito semelhante à do anúncio de publicitação e de adjudicação, não sendo por isso o instrumento adequado para publicitar um Plano Anual de Aquisições.

Sendo o Plano Anual de Aquisições constituído por procedimentos de diversa natureza, com valores distintos e momentos de tramitação diferenciados ao longo do ano, a sua publicitação, como um bloco (seguindo a lógica da soma dos contratos ser superior a 750.000,00 euros), não é exequível.

Note-se que o SIMAP (sistema europeu utilizado para a publicitação de anúncios de procedimento) só valida o anúncio de pré-informação mediante a inserção de uma data de publicação do anúncio de concurso. Esta exigência não é compatível com um plano de aquisições onde existem, nomeadamente, procedimentos com publicação de anúncio de concurso em momentos distintos e procedimentos que, por serem por convite, não implicam a publicação de qualquer tipo de anúncio.

O que se acabou de referir fica demonstrado no *print screen* do sistema SIMAP, junto ao presente anexo como documento n.º 5. Neste documento constata-se que o formulário não é validado sem que a data do anúncio de concurso seja inserida. Salvo melhor opinião, não parece coerente a escolha de uma data aleatória para ultrapassar a questão pois tal redundaria na transmissão ao mercado de informação incorreta acerca da estratégia de contratação anual do IFAP.

Assim, face aos constrangimentos no preenchimento do formulário para o efeito disponibilizado, procede-se à utilização do referido anúncio, não para um conjunto de procedimentos cujo valor total estimado seja superior, não a 750.000,00 euros, mas para todos os procedimentos específicos, cujo valor estimado, individualmente considerado seja superior ao limiar comunitário e obrigue à publicação no Jornal Oficial da União Europeia (no caso das aquisições de serviços e de bens, aproximadamente € 200.000, 00). Para o efeito juntamos 2 exemplos de publicações já efetuadas em 2017 (documentos n.ºs 6 e 7 juntos ao presente anexo).

f) Ponto 27 (3.8.1 - Dívidas de terceiros)

- **FMA e PL-480**

Os documentos originais relativos ao Fundo dos Melhoramentos Agrícolas e à Public Law 4/80, que constituem a base dos processos em aberto, existem em arquivo físico no IFAP.

Contudo, o registo e integração destes processos na BDDevedores e a aplicação dos consequentes procedimentos de cobrança não se pôde verificar por vicissitudes várias, de que se destacam a antiguidade, em muitos casos superior a 20 anos, dos processos envolvidos e a falta de elementos essenciais para a constituição dos processos e a criação dos respetivos registos (ex. NIFAP, NIF, extinção das entidades envolvidas ou óbito do beneficiário, entre outras).

Ora, tendo presente tal enquadramento e dentro do regime aplicável, o IFAP está já a tomar as medidas mais adequadas para uma mais rápida regularização, em adequada articulação com a DGTF, e de acordo com a avaliação efetuada.

Por fim, ainda no âmbito do solicitado no ponto 3.8.1, informa-se o TC que foi utilizada para contrapartida da conta 283 a conta 27, ao invés da conta 26, para escriturar a crédito a contrapartida das citadas operações a débito, visto assim terem transitado, em 2007, os respetivos saldos do ex IFADAP para as contas do IFAP, no qual se mantem a anterior prática de escrituração.

- INIAV

Junta-se como documento n.º 8 ao presente anexo, o Acordo/regularização para regularização de débitos pendentes celebrado entre o IFAP e o INIAV, em 26/09/2017.

g) Ponto 31, 32 e 33 (3.4.4 - Período complementar para o pagamento da despesa; 3.8 - Dívidas a receber e a pagar; 3.9 - Provisões Acréscimos e diferimentos e 3.11 - Juízo de auditoria)

No tocante à escrituração em provisões de € 76.081.114 de correções ao financiamento, relativa a inquéritos da UE a aguardar emissão e publicação de decisão, ou seja, em fase final de decisão, o IFAP entende que é assertivo proceder ao seu registo na conta 29- provisões para riscos e encargos, por contrapartida da conta 27, dada a importância e materialidade que este assunto reveste, e atentando sobretudo ao princípio de prudência. Em nossa opinião, omitir estes valores poderia configurar uma prática que contraria o espírito que o POCP consagra nas notas às contas; no caso para a conta 292 “provisões para riscos e encargos” é claramente referido que se devem registar todas contingências de natureza específica e provável. Assim, entendemos que não existe por esta via qualquer sobrevalorização do ativo e passivo do balanço do IFAP.

O IFAP escriturou igualmente nas contas 29 e 27 o montante de 4,8 M em virtude de ser prática contabilística do instituto reconhecer os gastos/custos decorrentes de decisões judiciais relativas ao contencioso laboral, na medida em que o risco associado venha a ocorrer, isto é, normalmente com a ordem de execução de sentença emitida pelo competente tribunal.

Contudo, seria plausível a adoção da prática referida pelo TC, isto é, de se passar a reconhecer os custos/gastos potenciais, independentemente da sua materialização efetiva. Para assim ser, teria igualmente de se reconhecer um proveito potencial de igual valor (débito de conta de classe 2, por contrapartida de crédito de conta de classe 7), em virtude de incumbir ao estado Português, providenciar o necessário financiamento por via do OE (e não ao IFAP por via do seu património

ou fundos próprios) para se regularizarem as responsabilidades decorrentes de processos transitados em julgado.

Esta prática está explicitada no anexo às Demonstrações Financeiras, no ponto 2.3. critérios valorimétricos utilizados com a seguinte redação:

“h- Custos e Proveitos

Os custos e os proveitos estão valorizados em euros.

Devido ao facto de a atividade do Instituto ser financiada essencialmente por rubricas do OE, de este ser responsável por cobrir qualquer défice financeiro e qualquer superavit ser também deduzido de futuras receitas do OE, os proveitos do Instituto são especializados na perspetiva acima referida, por contrapartida da rubrica de Outros Devedores e/ou Outros Credores. Assim, exceto quanto às situações que não originam movimentos de fundos, nomeadamente, Amortizações do Imobilizado à data do balanço inicial, que tiveram Fundos Próprios – Património como contrapartida, todos os outros custos são compensados no exercício com receitas recebidas ou a receber do Estado e com receitas próprias. A partir do exercício de 2013, adotou-se a prática preconizada no Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de setembro, no ponto 11 – Notas explicativas, CLASSE 2 – TERCEIROS, 2745 Subsídios para investimentos, que possibilita que as transferências do OE associadas a ativos de investimento afetos à exploração se registem na referida conta, e se movimentem numa base sistemática para a conta 7983 – Outros proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital, na medida em que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitem.”

Com o exposto pretendemos demonstrar:

- Que a prática adotada pelo IFAP não produz resultados;
- Que a prática sugerida pelo TC, acompanhada no necessário reconhecimento do potencial proveito, não deve produzir resultados. Na prática, produz no Balanço um efeito em tudo similar ao que o IFAP detém. O efeito na demonstração de resultados será neutro.

Assim, é nosso entendimento que não resulta, em qualquer dos casos, uma sobrevalorização dos fundos próprios do instituto.

No referido anexo às demonstrações financeiras existe ainda um ponto específico para as provisões, no qual o IFAP apresenta um quadro detalhado e uma nota onde se explicitam todas as situações que configurem riscos ou encargos futuros, bem como as razões que se entende substanciarem as práticas contabilísticas adotadas.

Em conformidade com o acima descrito, discordamos da asserção do TC no tocante ao ponto 3.11 “A não consistência dos procedimentos adotados na constituição de provisões para riscos e encargos e no tratamento dado aos pagamentos efetuados no período complementar com o referencial contabilístico usado pelo IFAP, juntamente com as incorreções verificadas em saldos

devedores/credores, tiveram como implicações no final do exercício de 2014 uma sobrevalorização dos seus fundos próprios em 7% (€ 5 M) e do ativo e passivo em cerca de 5% (€ 80,6 M e € 75,6 M, respetivamente) (cfr. pontos 3.4.4, 3.8 e 3.9).“

Por fim, ainda no âmbito das contas de acréscimos e diferimentos, quanto ao entendimento do TC, a propósito de se passarem a escriturar na conta 268 estas verbas (por entender que é mais apropriado), ao invés da conta 27, informamos que o IFAP, irá rever as suas práticas de escrituração, no contexto da adoção do novo referencial contabilístico (SNCAP).

h) Ponto 33 e 34 (3.11 - Juízo de auditoria)

Considera-se aqui integralmente reproduzido o que anteriormente se observou sobre esta específica matéria.

i) Conclusões

A presente auditoria foi realizada com um elevado nível de profundidade e de exigência, sendo de assinalar a representatividade das amostras constituídas por despesas de funcionamento, receitas próprias e despesas de funcionamento com sinal negativo.

Neste contexto, e tendo em atenção a complexidade e o impacto financeiro das atribuições e competências do IFAP, que dele fazem um Instituto Público de regime especial, não se pode deixar de sublinhar as asserções do *draft* do relatório que apontam para uma gestão financeira responsável e em conformidade com interesse público, sendo de destacar aqui as seguintes:

- Uma avaliação global de **regular** do Sistema de Controlo Interno;
- Uma avaliação de **bom** do Ambiente de Controlo;
- Uma **evolução positiva**, em 2013 e 2014, dos resultados financeiros decorrente da descida da taxa de juro dos empréstimos contraídos junto do Tesouro, por forma a assegurar o pagamento dos apoios aos beneficiários, enquanto não eram transferidos os fundos da União Europeia EU, a qual foi conseguida com o forte empenho da organização, nomeadamente através da credibilização do Instituto junto do IGCP e do estabelecimento de uma relação de confiança;
- A significativa **diminuição e contenção dos pagamentos em atraso**;
- As conclusões que indicam que:
 - *As operações examinadas são legais e regulares em todos os aspetos materialmente relevantes, salientando-se, no entanto, as situações relatadas nos pontos 3.4.5, 3.7.1 e 3.7.2 (para as quais o IFAP considera ter uma justificação atendível);*



- *As demonstrações financeiras relativas à gerência de 2014, exceto quanto aos efeitos decorrentes dos procedimentos adotados na constituição de provisões para riscos e encargos e na contabilização dos pagamentos efetuados no período complementar (matéria para qual, no entender do IFAP, se verifica existir uma justificação atendível), apresentam de forma verdadeira, nos aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, de acordo com as regras contabilísticas aplicáveis;*
- No âmbito das **despesas com aquisição de bens e serviços**, com exceção da situação associada à aquisição de eletricidade (para a qual se considera também ter uma justificação atendível), *as despesas analisadas são legais e regulares, encontrando-se devidamente suportadas, registadas e contabilizadas em conformidade com o POCP.*
- No mesmo âmbito, *a adequada organização dos processos, que incluem toda a documentação comprovativa do cumprimento das fases de realização das despesas.*

Por outro lado, as fragilidades identificadas, nomeadamente as que se consideram ser suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras na esfera pessoal dos titulares dos órgãos do IFAP identificados no relato, são situações muito específicas, de natureza excepcional, que têm uma causa determinada e uma justificação perfeitamente atendível, como se pôde demonstrar ao longo deste contraditório.

Aliás, o que se pode observar é justamente o empenho e o esforço dos dirigentes e colaboradores do IFAP na prossecução do interesse público e no cumprimento da lei. Efetivamente, na maior parte das áreas onde foram detetados constrangimentos ou insuficiências, foi possível observar, mesmo ao longo de auditoria, a implementação de medidas que permitem corrigir as insuficiências detetadas.

2. Sobre as Recomendações constantes do *draft* de relato de auditoria

O IFAP toma boa nota das recomendações e informa que muitas delas estão já parcial ou totalmente implementadas, como a seguir se descreve:

a) **Elaborar o manual de procedimentos contabilísticos;**

O IFAP, no contexto da adoção do novo referencial contabilístico (SNCAP), irá proceder à revisão do conjunto de instruções e manuais que detém em vigência, pelo que a recomendação será atendida.

b) **Implementar o sistema de informação referido no n.º 2 do artigo 5.º da LCPA;**

O IFAP, no contexto da adoção do novo referencial contabilístico (SNCAP), está já a estudar a melhor forma de colmatar esta situação que passará por uma de duas hipóteses:

- O desenvolvimento interno de uma funcionalidade que facilite apuramento sistematizado dos fundos disponíveis no seu SI (isinga).

- A aquisição no mercado de um Package de *software* que, à partida, contenha estas funcionalidades.

c) Observar o princípio da unidade de tesouraria

O IFAP continuará a procurar cumprir, por todos os meios ao seu alcance e por forma cada vez mais satisfatória, o princípio da unidade de tesouraria.

d) Proceder à constituição, utilização e liquidação dos fundos de maneo nos termos legais;

Em 2016, foi aprovado o regulamento de fundo de maneo do IFAP. No decurso do ano, foram constituídos dois fundos de maneo e no final do exercício com o encerramento de contas procedeu-se à sua liquidação. A mesma prática será mantida nos anos subsequentes.

e) Observar o regime legal aplicável ao trabalho suplementar;

Importa salientar que o IFAP sempre dispôs de procedimentos internos aplicáveis à prestação de trabalho suplementar. Como referido no decurso da auditoria, a prestação de trabalho suplementar no IFAP segue, em regra e de há alguns anos a esta parte, uma prática instituída (cfr. ponto - 3.7.1. *Trabalho extraordinário/suplementar*)

Reconhece-se que os citados procedimentos deveriam constar de normas internas, pelo que se promoveu tal melhoria no início de corrente ano de 2017, tendo a Norma de Procedimentos RH-220/2017, que regula os procedimentos inerentes à realização de Trabalho Suplementar, entrado em vigor em 31.3.2017 (cfr. documento n.º 3 junto ao presente anexo).

Mais, no seguimento da reanálise destas matérias, o enquadramento e o registo de assiduidade destes trabalhadores foi revisto na deliberação do CD n.º 2312/2017, de 30/03/2017 (cfr. documento n.º 2 junto ao presente anexo), perspetivando-se, a curto prazo, uma análise e revisão da mesma.

f) Proceder à publicação do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos;

O formulário existente para o anúncio de pré-informação tem uma lógica de procedimento muito semelhante à do anúncio de publicitação e de adjudicação, não sendo por isso o instrumento adequado para publicitar um Plano Anual de Aquisições.

Sendo o Plano Anual de Aquisições constituído por procedimentos de diversa natureza, com valores distintos e momentos de tramitação diferenciados ao longo do ano, a sua publicitação, como um conjunto (segundo a lógica da soma dos contratos ser superior a 750.000,00 euros), não é exequível, apesar de referido por diversas vezes pelo TC.

Note-se que o SIMAP (sistema europeu utilizado para a publicitação de anúncios de procedimento) só valida o anúncio de pré-informação mediante a inserção de uma data de



publicação do anúncio de concurso. Esta exigência não é compatível com um plano de aquisições onde existem, nomeadamente, procedimentos com publicação de anúncio de concurso em momentos distintos e procedimentos que, por serem por convite, não implicam a publicação de qualquer tipo de anúncio.

Face ao exposto, o IFAP acolheu a recomendação do TC pelo que o anúncio de pré-informação já está a ser utilizado o referido anúncio, não para um conjunto de procedimentos cujo valor total estimado seja superior, não a 750.000,00 euros, mas para todos os procedimentos específicos, cujo valor estimado, individualmente considerado seja superior ao limiar comunitário e obrigue à publicação no Jornal Oficial da União Europeia (no caso das aquisições de serviços e de bens, aproximadamente € 200.000, 00), (cfr. documentos n.ºs 6 e 7 juntos ao presente anexo).

Assim, face aos constrangimentos no preenchimento do formulário para o efeito disponibilizado, procede-se à utilização Para o efeito juntamos 2 exemplos de publicações já efetuadas

g) Regularizar os saldos devedores e credores incorretos;

O IFAP procedeu, já no decurso das gerências de 2015 e 2016, à regularização dos saldos de clientes e devedores e credores (pessoal).

h) Analisar os saldos relativos às linhas de crédito Fundo de Melhoramentos Agrícolas e PL-480 e, em função do apurado, proceder à sua regularização em articulação com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças;

O IFAP continuará a espoletar os procedimentos necessários, tendo em vista a uma mais rápida regularização dos saldos remanescentes que nesta data permanecem em aberto, em articulação com a DGTF.

i) Proceder à análise das faturas em conferência

O IFAP tem vindo a analisar e a resolver todos os assuntos que o enquadramento regulamentar, de alguma complexidade, permite.

j) Proceder à reclassificação contabilística das provisões para riscos e encargos.

O IFAP procederá à revisão de todas as suas práticas de escrituração, no contexto da adoção do novo referencial contabilístico (SNCAP).

O Presidente do Conselho Diretivo

(Pedro Ribeiro)

Junta: 8 documentos



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

**Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA**

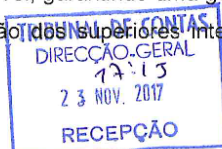
Vossa referência Processo n.12/2016 – Audit. DA III.1
Vosso ofício n.º 37088/2017

Luís Miguel Gaudêncio Simões do Souto Barreiros, na qualidade de ex-membro do Conselho Diretivo do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão 9000684, com morada em Lisboa, Rua Castilho, 2111- 8º, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos no que se refere aos pontos 1.1, n.º 12, 17 a 19, 3.4.5., 3.7.1 e 3.7.2, e tendo presente a vosso ofício nº 37088/2017 do passado dia 14/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse douto Tribunal suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.

Complementarmente, o signatário regista que tem já uma muito longa carreira ao serviço da administração pública e que sempre exerceu as suas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço.

Na gestão do CD do IFAP, onde, nos últimos 5 anos, desempenhou a função de Presidente do Conselho Directivo, norteou-se sempre pela defesa do interesse público, pelo cumprimento da lei e pelo princípio da prudência, da boa administração, da eficiência e da eficácia.

Desta forma foi possível, garantindo uma gestão equilibrada dos recursos disponíveis, assegurar a satisfação dos superiores interesses dos beneficiários dos serviços do



IFAP, a articulação funcional com os seus parceiros públicos e privados, o cumprimento das suas responsabilidades, nomeadamente junto das Instituições Europeias e Nacionais. Durante este período, implementaram-se no IFAP diversas medidas de simplificação e de racionalização dos procedimentos em vigor, tendo em vista a redução da carga administrativa para os beneficiários finais e para os serviços da administração pública. Esta aposta na simplificação administrativa e na inovação dos processos, associadas ao aumento da qualidade do serviço prestado, permitiu melhorar significativamente a comunicação e a interação entre o IFAP e os seus beneficiários, encontrando-se esta avaliação refletida no QUAR do Instituto, o qual aponta para um grau de satisfação dos beneficiários acima de 90%.

Paralelamente houve um enorme esforço, no sentido de reforçar a automatização dos controlos administrativos das candidaturas FEAGA e dos pedidos de pagamento FEADER, o que se concretizou melhorando o sistema de validações prévias, quantitativa e qualitativamente. Para além do reforço do sistema de controlo interno, assegurou-se, em concreto, a rejeição, automatizada e liminar, de informação incorreta, e promovendo-se, junto dos beneficiários, a submissão de dados exatos e válidos. Por outro lado, as alterações introduzidas ao nível dos processos de planeamento, de gestão de recursos e de monitorização da execução dos controlos no local permitiram melhorar significativamente os níveis de eficiência desta fase do procedimento de pagamento dos apoios. Com efeito, a sua realização em tempo oportuno ficou assegurada, o que tem permitido, não raras vezes, efetuar os pagamentos das ajudas antes do termo dos prazos estabelecidos, contribuindo assim para a criação de uma economia mais competitiva.

Salienta-se, ainda, a conclusão, em janeiro de 2013, e com sucesso, do Plano de Ação implementado pelas autoridades nacionais, em articulação com a Comissão Europeia, para atualização do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (iSIP). Os mecanismos de atualização contínua entretanto implementados no iSIP pelo IFAP têm assegurado, desde então, o bom funcionamento desta importante ferramenta de controlo.

Importará também referir o encerramento dos processos de apuramento das contas FEAGA e FEADER do IFAP, circunstância que se vem verificando com resultados finais positivos, desde 2011. Esta melhoria contínua permitiu ao IFAP, em 2016, obter com naturalidade a revisão favorável da sua acreditação enquanto Organismo Pagador, e



concluir o processo de implementação da Certificação do Sistema de Gestão da Segurança da Informação do IFAP, de acordo com a ISO/IEC 27001:2013.

O IFAP dispõe no presente de uma mais-valia que lhe assegura o cumprimento de um critério de acreditação (OP), exigível desde 16/10/2016, e que se traduz em mais um selo de eficiência e de qualidade na área do pagamento dos apoios.

Saliente-se igualmente que este ciclo de gestão foi desempenhado num contexto de grande rigor e contenção orçamental, tendo o IFAP conseguido atingir todos os seus principais objetivos com um orçamento de funcionamento que, desde 2013, é menos de metade do orçamento do instituto em 2008, estando este valor abaixo de 40% desde 2016.

Neste contexto, o signatário não pode deixar de expressar a sua surpresa e mágoa por ter recebido a citação em apreço.

É firme a sua convicção de que não existe fundamento para o eventual apuramento de responsabilidades financeiras ou reintegratórias. Efetivamente, não se verifica existir a prática de atos suscetíveis de gerarem resultados contrários à lei ou dano para o Estado, sendo entendimento do signatário que as conclusões do presente relatório que apontam para um possível apuramento de responsabilidades financeiras são injustas e desproporcionadas, face aos factos relatados.

Como resulta do contraditório apresentada pelo IFAP, o signatário, e os restantes membros tudo CD, tudo fizeram para, de forma diligente, assegurarem o cumprimento da lei e os princípios da boa administração, quer em contextos favoráveis, quer nas conjunturas mais adversas, nas quais desenvolveram os seus melhores esforços para ultrapassar os inúmeros obstáculos e limitações que se lhes depararam

Neste contexto, e tendo em atenção a complexidade e o impacto financeiro das atribuições e competências do IFAP, que dele fazem um Instituto Público de regime especial, o signatário sublinha as asserções do *draft* do relatório que apontam para uma gestão financeira responsável e em conformidade com interesse público.

Um organismo com a complexidade e a dimensão do IFAP está sempre em processos de melhoria contínua; este era, aliás, o lema do anterior conselho diretivo do IFAP. Ora, as fragilidades detetadas na presente auditoria são situações muito específicas, de



natureza excepcional, que têm uma causa determinada e uma justificação perfeitamente atendível, tendo sido prontamente implementadas medidas visando a sua correção.

Por último, o signatário reitera a (sua) convicção de que atuou sempre de acordo e em prol do interesse público, de forma responsável, empenhada, eficiente e inovadora e informa que está disponível para colaborar em tudo o que mais que se revelar necessário,

Com os meus cumprimentos,

Lisboa, 23 de novembro de 2017

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials 'LM' followed by a long horizontal line.

Luis Miguel Gaudêncio Simões do Souto Barreiros



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Vossa referência Proc.n.º 12/2016-Audit. DA III.1
Vosso ofício n.º 35563/2017

Assunto: Apresentação de resposta ao extracto do relato da Auditoria Financeira ao IFAP, IP, Gerência de 2014.

Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho, na qualidade de ex-membro do Conselho Diretivo do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão 11090379, com morada em Calçada da Ajuda Nº 35 Bloco 5 R/C Dto, 1300-006 Lisboa, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1, n.ºs 12, 17 e 19, 3.4.5, 3.7.1 e 3.7.2 e aos quadros 8, 9 e 10 do Anexo I, e tendo presente a vossa comunicação eletrónica do passado dia 15/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse duto Tribunal suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.

Complementarmente, o signatário sempre exerceu as suas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço.

Na gestão do CD do IFAP, onde desempenhou a função de Vice-presidente do Conselho Diretivo, norteou-se sempre pela defesa do interesse público, pelo cumprimento da lei e pelo princípio da prudência, da boa administração, da eficiência e da eficácia.

Desta forma foi possível, garantindo uma gestão equilibrada dos recursos disponíveis, assegurar a satisfação dos superiores interesses dos beneficiários dos serviços do IFAP, a articulação funcional com os seus parceiros públicos e privados, o cumprimento das suas responsabilidades, nomeadamente junto das Instituições Europeias e

Nacionais. Durante este período, implementaram-se no IFAP diversas medidas de simplificação e de racionalização dos procedimentos em vigor, tendo em vista a redução da carga administrativa para os beneficiários finais e para os serviços da administração pública. Esta aposta na simplificação administrativa e na inovação dos processos, associadas ao aumento da qualidade do serviço prestado, permitiu melhorar significativamente a comunicação e a interação entre o IFAP e os seus beneficiários, encontrando-se esta avaliação refletida no QUAR do Instituto, o qual aponta para um grau de satisfação dos beneficiários acima de 90%.

Paralelamente houve um enorme esforço, no sentido de reforçar a automatização dos controlos administrativos das candidaturas FEAGA e dos pedidos de pagamento FEADER, o que se concretizou melhorando o sistema de validações prévias, quantitativa e qualitativamente. Para além do reforço do sistema de controlo interno, assegurou-se, em concreto, a rejeição, automatizada e liminar, de informação incorreta, e promovendo-se, junto dos beneficiários, a submissão de dados exatos e válidos. Por outro lado, as alterações introduzidas ao nível dos processos de planeamento, de gestão de recursos e de monitorização da execução dos controlos no local permitiram melhorar significativamente os níveis de eficiência desta fase do procedimento de pagamento dos apoios. Com efeito, a sua realização em tempo oportuno ficou assegurada, o que tem permitido, não raras vezes, efetuar os pagamentos das ajudas antes do termo dos prazos estabelecidos, contribuindo assim para a criação de uma economia mais competitiva.

Salienta-se, ainda, a conclusão, em janeiro de 2013, e com sucesso, do Plano de Ação implementado pelas autoridades nacionais, em articulação com a Comissão Europeia, para atualização do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (iSIP). Os mecanismos de atualização contínua entretanto implementados no iSIP pelo IFAP têm assegurado, desde então, o bom funcionamento desta importante ferramenta de controlo.

Importará também referir o encerramento dos processos de apuramento das contas FEAGA e FEADER do IFAP, circunstância que se vem verificando com resultados finais positivos, desde 2011. Esta melhoria contínua permitiu ao IFAP, em 2016, obter com naturalidade a revisão favorável da sua acreditação enquanto Organismo Pagador, e concluir o processo de implementação da Certificação do Sistema de Gestão da Segurança da Informação do IFAP, de acordo com a ISO/IEC 27001:2013. O IFAP dispõe no presente de uma mais-valia que lhe assegura o cumprimento de um critério de acreditação (OP), exigível desde 16/10/2016, e que se traduz em mais um selo de eficiência e de qualidade na área do pagamento dos apoios.

Saliente-se igualmente que este ciclo de gestão foi desempenhado num contexto de grande rigor e contenção orçamental, tendo o IFAP conseguido atingir todos os seus principais objetivos com um orçamento de funcionamento que, desde 2013, é menos de metade do orçamento do instituto em 2008, estando este valor abaixo de 40% desde 2016.

Neste contexto, o signatário não pode deixar de expressar a sua surpresa e mágoa por ter recebido a citação em apreço.

É firme a sua convicção de que não existe fundamento para o eventual apuramento de responsabilidades financeiras ou reintegratórias. Efetivamente, não se verifica existir a prática de atos suscetíveis de gerarem resultados contrários à lei ou dano para o Estado, sendo entendimento do signatário que as conclusões do presente relatório que apontam para um possível apuramento de responsabilidades financeiras são injustas e desproporcionadas, face aos factos relatados.

Como resulta do contraditório apresentado pelo IFAP, o signatário, e os restantes membros do CD, tudo fizeram para, de forma diligente, assegurarem o cumprimento da lei e os princípios da boa administração, quer em contextos favoráveis, quer nas conjunturas mais adversas, nas quais desenvolveram os seus melhores esforços para ultrapassar os inúmeros obstáculos e limitações que se lhes depararam.

Neste contexto, e tendo em atenção a complexidade e o impacto financeiro das atribuições e competências do IFAP, que dele fazem um Instituto Público de regime especial, o signatário sublinha as asserções do *draft* do relatório que apontam para uma gestão financeira responsável e em conformidade com interesse público.

Um organismo com a complexidade e a dimensão do IFAP está sempre em processos de melhoria contínua; este era, aliás, o lema do anterior conselho diretivo do IFAP. Ora, as fragilidades detetadas na presente auditoria são situações muito específicas, de natureza excecional, que têm uma causa determinada e uma justificação perfeitamente atendível, tendo sido prontamente implementadas medidas visando a sua correção.

Por último, o signatário reitera a (sua) convicção de que atuou sempre de acordo e em prol do interesse público, de forma responsável, empenhada, eficiente e inovadora e informa que está disponível para colaborar em tudo o que mais que se revelar necessário,

Com os meus cumprimentos,

**Tiago
Pessoa Filho**

Assinado de forma digital por
Tiago Pessoa Filho
DN: cn=Tiago Pessoa Filho, o,
ou, email=tfgp@hotmail.com,
c=PT
Dados: 2017.11.23 16:38:37 Z

23 de Novembro de 2017

Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho

Auditoria Financeira ao IFAP, IP. Gerência de 2014
Processo n.º 12/2016– Audit. DA III.1
Vosso ofício n.º 35.564/2017



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Fausto Paulo de Melo Bessa Gomes, na qualidade de ex-membro do Conselho Diretivo do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão 6936223.8, com morada em Praça Rocha Martins, n.º 2 – 3º Frente, Lisboa, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1 n.º 12, 17 a 19, 3.4.5., 3.7.1 e 3.7.2, e tendo presente a vossa comunicação eletrónica do passado dia 13/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse douto Tribunal suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.

Complementarmente julgo importante destacar que, tendo uma carreira de mais de 24 anos ao serviço da administração pública, desempenhei funções de inspetor na Inspeção-Geral de Finanças na maioria desse tempo, interpoladas com o desempenho de funções de direção intermédia e superior, sempre em organismo públicos e tendo sempre exercido as minhas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço, procurando sempre cumprir com atribuições cometidas e de acordo com os princípios de boa gestão e quadros legais vigentes.

Acresce a importância de relevar que o signatário nunca ter sido julgado ou alvo de sanções ou processos disciplinares no desempenho das suas funções e na sua vida pessoal.

Assim, não posso deixar de expressar a minha surpresa e mágoa por ter recebido a citação em apreço, sendo minha convicção que não existe fundamento para o eventual apuramento de responsabilidades financeiras ou reintegratórias, não existindo a prática de atos que sejam suscetíveis de ser considerados como incorretos e geradores de dano para o Estado, por isso considerando a avaliação presente no projeto de relatório injusta e desproporcionada face aos factos relatados.

Tal convicção encontra-se, a meu ver, claramente explicitada na resposta a este contraditório apresentada pelo IFAP e ao qual aderi, mas também ao meu sentimento de que nos aspetos onde existiu maior envolvimento, saber que sempre se desenvolveu todo o trabalho no rigoroso cumprimento das disposições legais vigentes, não obstante as dificuldades e limitações já referenciadas. Esta situação é, a meu ver, evidente na questão relatada sobre a **Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso**, em que a situação referenciada pelo Tribunal de Contas se refere, no essencial, a um eventual erro de registo nos Compromissos e eventual implicação negativa no cálculo dos Fundos Disponíveis em montante de baixo valor face ao universo de receitas do IFAP. A situação indicada apenas se refere a um potencial erro no cálculo do valor de Fundos Disponíveis a utilizar pelo IFAP nesses meses, não decorrendo dessa situação nenhum risco de executar despesa ilegal ou qualquer tipo de perda para o Estado e, tal como se evidencia na resposta do IFAP, mesmo que esses montantes de Compromissos tivessem sido registados, o seu valor não seria superior aos Fundos Disponíveis apurados, pelo que a LCPA se mostrou cumprida.

Esperando ter contribuído para melhor enquadrar e explicitar as questões referenciadas pelo Tribunal contás, encontro-me disponível para colaborar em tudo o que mais que se revelar necessário, subscrevo-me.

Com os meus cumprimentos.

Lisboa, 23 novembro de 2017.

FAUSTO
PAULO DE
MELO BESSA
GOMES

Assinado de
forma digital por
FAUSTO PAULO
DE MELO BESSA
GOMES
Dados: 2017.11.23
15:19:15 Z

Auditoria Financeira ao IFAP, IP. Gerência de 2014

Processo n.º 12/2016– Audit. DA III.1

Vosso ofício n.º 36796/2017



TRIBUNAL DE CONTAS

E 18069/2017
2017/11/28



Exmo. Senhor:

**Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares**

Exma. Senhora:

**Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral**

**Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA**

Nossa Referência: AT1

António Miguel Ulrich de Saavedra Temes, na qualidade de ex-membro do Conselho Diretivo do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão 07701901.6.ZY9, com morada em Caminho da Achada, n.º 118 – H, 9020-208 Funchal, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1 n.º 12, 17 a 19, 3.4.5., 3.7.1 e 3.7.2, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse douto Tribunal suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.

Complementarmente, o signatário regista que tem extensa carreira ao serviço da administração pública e do sector privado e que sempre exerceu as suas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço.

Na gestão do CD do IFAP, onde desempenhou a função de Vogal do Conselho Diretivo até Novembro de 2014, norteou-se sempre pela defesa do interesse público, pelo cumprimento da lei e pelo princípio da prudência, da boa administração, da eficiência e da eficácia.

Desta forma foi possível, garantindo uma gestão equilibrada dos recursos disponíveis, assegurar a satisfação dos superiores interesses dos beneficiários dos serviços do IFAP, a articulação funcional com os seus parceiros públicos e privados, o cumprimento das suas responsabilidades, nomeadamente junto das Instituições Europeias e Nacionais. Durante tal período, implementaram-se no IFAP diversas medidas de simplificação e de racionalização dos procedimentos em vigor, tendo em vista a redução da carga

Pág. 1 de 3



administrativa para os beneficiários finais e para os serviços da administração pública. Esta aposta na simplificação administrativa e na inovação dos processos, associadas ao aumento da qualidade do serviço prestado, permitiu melhorar significativamente a comunicação e a interação entre o IFAP e os seus beneficiários.

Paralelamente houve um enorme esforço, no sentido de reforçar a automatização dos controlos administrativos das candidaturas FEAGA e dos pedidos de pagamento FEADER, o que se concretizou melhorando o sistema de validações prévias, quantitativa e qualitativamente. Para além do reforço do sistema de controlo interno, assegurou-se, em concreto, a rejeição, automatizada e liminar, de informação incorreta, e promovendo-se, junto dos beneficiários, a submissão de dados exatos e válidos. Por outro lado, as alterações introduzidas ao nível dos processos de planeamento, de gestão de recursos e de monitorização da execução dos controlos no local permitiram melhorar significativamente os níveis de eficiência desta fase do procedimento de pagamento dos apoios. Com efeito, a sua realização em tempo oportuno ficou assegurada, o que permitiu, não raras vezes, efetuar os pagamentos das ajudas antes do termo dos prazos estabelecidos, contribuindo assim para a criação de uma economia mais competitiva.

Salienta-se, ainda, a conclusão com sucesso, do Plano de Ação implementado pelas autoridades nacionais, em articulação com a Comissão Europeia, para atualização do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (iSIP). Os mecanismos de atualização contínua entretanto implementados no iSIP pelo IFAP têm assegurado, desde então, o bom funcionamento desta importante ferramenta de controlo.

Importará também referir o encerramento dos processos de apuramento das contas FEAGA e FEADER do IFAP, circunstância que se vem verificando com resultados finais positivos, desde 2011.

Saliente-se igualmente que este ciclo de gestão foi desempenhado num contexto de grande rigor e contenção orçamental, tendo o IFAP conseguido atingir todos os seus principais objetivos com um orçamento de funcionamento que, desde 2013, é menos de metade do orçamento do instituto em 2008.

Neste contexto, o signatário não pode deixar de expressar a sua surpresa e mágoa por ter recebido a citação em apreço.

O parágrafo acima é ainda particularmente relevante conquanto o signatário cessou funções no IFAP em Novembro de 2014, não tendo até à data de recepção do V. ofício, conhecimento da existência da auditoria em epígrafe. Sublinha-se que o signatário não acompanhou os trabalhos, pois deles não teve conhecimento, nem em momento algum foi interpelado, questionado ou ouvido sobre o objecto ou

quaisquer matérias versadas na auditoria. Tal falta de oportunidade para esclarecer ou participar no esclarecimento a questões suscitadas durante o decurso da auditoria, torna ainda mais difícil de compreender o desfecho de tal acção.

É firme a sua convicção de que não existe fundamento para o eventual apuramento de responsabilidades financeiras ou reintegratórias. Efetivamente, não se verifica existir a prática de atos suscetíveis de gerarem resultados contrários à lei ou dano para o Estado, sendo entendimento do signatário que as conclusões do presente relatório que apontam para um possível apuramento de responsabilidades financeiras são injustas e desproporcionadas, face aos factos relatados.

Como resulta do contraditório apresentado pelo IFAP, o signatário, e os restantes membros tudo CD, tudo fizeram para, de forma diligente, assegurarem o cumprimento da lei e os princípios da boa administração, quer em contextos favoráveis, quer nas conjunturas mais adversas, nas quais desenvolveram os seus melhores esforços para ultrapassar os inúmeros obstáculos e limitações que se lhes depararam.

Neste contexto, e tendo em atenção a complexidade e o impacto financeiro das atribuições e competências do IFAP, que dele fazem um Instituto Público de regime especial, o signatário sublinha as asserções do draft do relatório que apontam para uma gestão financeira responsável e em conformidade com interesse público.

Um organismo com a complexidade e a dimensão do IFAP está sempre em processos de melhoria contínua. Ora, as fragilidades detetadas na presente auditoria são situações muito específicas, de natureza excecional, que têm uma causa determinada e uma justificação perfeitamente atendível, tendo sido prontamente implementadas medidas visando a sua correção, tal como é patente na pronúncia apresentada pelo IFAP.

Por último, o signatário reitera a (sua) convicção de que atuou sempre de acordo e em prol do interesse público, de forma responsável, empenhada, eficiente e inovadora e informa que está disponível para colaborar em tudo o que mais que se revelar necessário,

Com os meus cumprimentos,

Data 24 NOV 2017

Assinatura 



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Vossa referência Proc.n.º 12/2016-Audit. DA III.1
Vosso ofício n.º 35559/2017

Assunto: Apresentação de resposta ao extracto do relato da Auditoria Financeira ao IFAP, IP, Gerência de 2014.

Fernando Manuel Moreira Borges Mouzinho, na qualidade de ex-membro do Conselho Diretivo do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão 2322218, com morada na Avenida Defensores de Chaves n.º 83-3.º, Lisboa, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1, n.ºs 17 e 18, 3.7.1 e ao quadro 9 do Anexo I, e tendo presente a vossa comunicação do passado dia 14/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse duto Tribunal suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.

Complementarmente, o signatário regista que tem já uma muito longa carreira ao serviço da administração pública e que sempre exerceu as suas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço.

Na gestão do CD do IFAP, onde desempenhou a função de Vogal do Conselho Diretivo, norteou-se sempre pela defesa do interesse público, pelo cumprimento da lei e pelo princípio da prudência, da boa administração, da eficiência e da eficácia.

Desta forma foi possível, garantindo uma gestão equilibrada dos recursos disponíveis, assegurar a satisfação dos superiores interesses dos beneficiários dos serviços do IFAP, a articulação funcional com os seus parceiros públicos e privados, o cumprimento das suas responsabilidades, nomeadamente junto das Instituições Europeias e Nacionais. Durante este período, implementaram-se no IFAP diversas



medidas de simplificação e de racionalização dos procedimentos em vigor, tendo em vista a redução da carga administrativa para os beneficiários finais e para os serviços da administração pública. Esta aposta na simplificação administrativa e na inovação dos processos, associadas ao aumento da qualidade do serviço prestado, permitiu melhorar significativamente a comunicação e a interação entre o IFAP e os seus beneficiários, encontrando-se esta avaliação refletida no QUAR do Instituto, o qual aponta para um grau de satisfação dos beneficiários acima de 90%.

Paralelamente houve um enorme esforço, no sentido de reforçar a automatização dos controlos administrativos das candidaturas FEAGA e dos pedidos de pagamento FEADER, o que se concretizou melhorando o sistema de validações prévias, quantitativa e qualitativamente. Para além do reforço do sistema de controlo interno, assegurou-se, em concreto, a rejeição, automatizada e liminar, de informação incorreta, e promovendo-se, junto dos beneficiários, a submissão de dados exatos e válidos. Por outro lado, as alterações introduzidas ao nível dos processos de planeamento, de gestão de recursos e de monitorização da execução dos controlos no local permitiram melhorar significativamente os níveis de eficiência desta fase do procedimento de pagamento dos apoios. Com efeito, a sua realização em tempo oportuno ficou assegurada, o que tem permitido, não raras vezes, efetuar os pagamentos das ajudas antes do termo dos prazos estabelecidos, contribuindo assim para a criação de uma economia mais competitiva.

Salienta-se, ainda, a conclusão, em janeiro de 2013, e com sucesso, do Plano de Ação implementado pelas autoridades nacionais, em articulação com a Comissão Europeia, para atualização do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (iSIP). Os mecanismos de atualização contínua entretanto implementados no iSIP pelo IFAP têm assegurado, desde então, o bom funcionamento desta importante ferramenta de controlo.

Importará também referir o encerramento dos processos de apuramento das contas FEAGA e FEADER do IFAP, circunstância que se vem verificando com resultados finais positivos, desde 2011. Esta melhoria contínua permitiu ao IFAP, em 2016, obter com naturalidade a revisão favorável da sua acreditação enquanto Organismo Pagador, e concluir o processo de implementação da Certificação do Sistema de Gestão da Segurança da Informação do IFAP, de acordo com a ISO/IEC 27001:2013. O IFAP dispõe no presente de uma mais-valia que lhe assegura o cumprimento de um critério de acreditação (OP), exigível desde 16/10/2016, e que se traduz em mais um selo de eficiência e de qualidade na área do pagamento dos apoios.

Saliente-se igualmente que este ciclo de gestão foi desempenhado num contexto de grande rigor e contenção orçamental, tendo o IFAP conseguido atingir todos os seus principais objetivos com um orçamento de funcionamento que, desde 2013, é menos de metade do orçamento do instituto em 2008, estando este valor abaixo de 40% desde 2016.

Neste contexto, o signatário não pode deixar de expressar a sua surpresa e mágoa por ter recebido a citação em apreço.

h

É firme a sua convicção de que não existe fundamento para o eventual apuramento de responsabilidades financeiras ou reintegratórias. Efetivamente, não se verifica existir a prática de atos suscetíveis de gerarem resultados contrários à lei ou dano para o Estado, sendo entendimento do signatário que as conclusões do presente relatório que apontam para um possível apuramento de responsabilidades financeiras são injustas e desproporcionadas, face aos factos relatados.

Como resulta do contraditório apresentado pelo IFAP, o signatário, e os restantes membros tudo CD, tudo fizeram para, de forma diligente, assegurarem o cumprimento da lei e os princípios da boa administração, quer em contextos favoráveis, quer nas conjunturas mais adversas, nas quais desenvolveram os seus melhores esforços para ultrapassar os inúmeros obstáculos e limitações que se lhes depararam.

Neste contexto, e tendo em atenção a complexidade e o impacto financeiro das atribuições e competências do IFAP, que dele fazem um Instituto Público de regime especial, o signatário sublinha as asserções do *draft* do relatório que apontam para uma gestão financeira responsável e em conformidade com interesse público.

Um organismo com a complexidade e a dimensão do IFAP está sempre em processos de melhoria contínua; este era, aliás, o lema do anterior conselho diretivo do IFAP. Ora, as fragilidades detetadas na presente auditoria são situações muito específicas, de natureza excecional, que têm uma causa determinada e uma justificação perfeitamente atendível, tendo sido prontamente implementadas medidas visando a sua correção.

Por último, o signatário reitera a (sua) convicção de que atuou sempre de acordo e em prol do interesse público, de forma responsável, empenhada, eficiente e inovadora e informa que está disponível para colaborar em tudo o que mais que se revelar necessário,

Com os meus cumprimentos,

Lisboa, 23 de Novembro de 2017



Fernando Manuel Moreira Borges Mouzinho

Auditoria Financeira ao IFAP, IP. Gerência de 2014
Processo n.º 12/2016

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17780/2017
2017/11/23



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

**Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA**

João Luís da Costa Rito Dias Martins, na qualidade de ex-Diretor Financeiro do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão n.º 10290146, com morada na Rua Fernando Maurício n.º 27 6.º A, 1950-447 Lisboa, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1., n.º 12, 3.4.5. e ao quadro 8 do Anexo I, e tendo presente a vossa comunicação eletrónica do passado dia 8/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse douto Tribunal suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

Complementarmente, o signatário regista que tem já uma longa carreira ao serviço da administração pública, que iniciou em 2003, tendo sempre desempenhado as funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço.

No exercício de funções públicas, atuou sempre de forma diligente, com a finalidade de executar as tarefas que lhe estavam cometidas ou, enquanto dirigente, sempre desempenhou as suas funções em observância aos princípios da legalidade, da competência e responsabilidade, orientado a sua ação por critérios de economia, qualidade, eficácia e eficiência.

Os princípios da regularidade e da boa gestão financeira, sempre foram norteadores de toda a atividade prosseguida enquanto dirigente no IFAP, I.P.

Foi, pois, com grande surpresa que o signatário recebeu a citação em apreço.

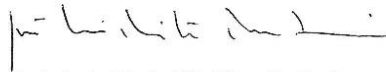
Pelo exposto, e conforme já referido, o signatário acompanha o contraditório apresentado pelo IFAP, I.P., na parte que envolve o Departamento Financeiro que dirigiu, reiterando que não existe qualquer fundamento para o eventual apuramento de



responsabilidades financeiras e sublinhando que é manifesta a ausência de negligência ou culpa e, bem assim, que nunca foram recebidas recomendações desse Tribunal quer a si, quer ao Departamento que dirigiu.

Por último, o signatário disponibiliza-se para prestar todos os esclarecimentos adicionais que se revelarem necessários.

Com os meus cumprimentos,



(João Luís da Costa Rito Dias Martins)

23 de novembro de 2017



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

**Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA**

Vossa Referência Proc. nº 12/2016 - Audit DA III.1
(Nº 35573/2017, de 31/10)

Barreiro, 22/11/2017

Assunto: Auditoria Financeira ao IFAP, I.P. - Gerência de 2014.

Fernando José Ribeiro Correia, na qualidade de ex-chefe da Unidade de Orçamento e Controlo do Departamento Financeiro do IFAP, I.P., atualmente na situação de aposentado, titular do cartão do cidadão nº 4586341, com domicílio na Rua S. João de Brito, nº 12, 2º Direito, em 2830-359 Barreiro, citado para se pronunciar nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1, n.º 12, 3.4.5 e ao quadro 8 do Anexo I e tendo presente o vosso ofício nº36988/2017, do passado dia 14/11, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP, I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse douto Tribunal no que se refere aos pontos atrás mencionados, suscetíveis de originar, na sua esfera pessoal, eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

Complementarmente, o signatário vem de novo registar que teve uma longa carreira ao serviço da administração pública, que iniciou em 31/12/1974, tendo desempenhado as funções inerentes à de professor do ensino secundário durante cinco anos, onde se inclui a participação no Conselho Diretivo da escola pelo período de dois anos, à de técnico superior por um período de cerca de 20 anos e de chefia intermédia (Chefe de Serviço da Unidade de Orçamento e Controlo do IFAP) por um período de cerca de 14 anos, até agosto de 2014.

Sempre exerci as minhas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e comprometimento com o serviço.

No exercício das funções públicas, atuei sempre de forma diligente, com a finalidade de executar as tarefas que me estavam cometidas e enquanto dirigente procurei garantir a prossecução das atribuições cometidas ao serviço que dirigi, de acordo com os princípios gerais da atividade administrativa e os respetivos quadros legais, promovendo a implementação e desenvolvimento de processos de adaptação a novas regras e legislação, bem como à sua melhoria contínua.

Foi, pois, com grande surpresa que recebi a citação em apreço, para mais na situação de aposentação em que me encontro por cerca de três anos.

Efetivamente, em toda a carreira profissional nunca fui alvo ou estive associado a qualquer processo de auditoria, de apuramento de responsabilidades com consequências tão graves ou similar.

Pelo exposto, e conforme já referido, o signatário **acompanha o contraditório apresentado pelo IFAP**, na parte que envolve a unidade que dirigiu, reiterando que não existe qualquer fundamento para o eventual apuramento de responsabilidades financeiras e sublinhando que é manifesta a ausência de negligência, culpa ou dolo.

Por último, o signatário disponibiliza-se para prestar todos os esclarecimentos adicionais que se vierem a revelar necessários.

Atentamente

A handwritten signature in blue ink, reading "Fernando José Ribeiro Queiroz". The signature is written in a cursive style with a large initial 'F'.

Auditoria Financeira ao IFAP, IP. Gerência de 2014
Processo n.º 12/2016- Audit DA III.1

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17864/2017
2017/11/23



Exmo. Senhor:
Diretor Geral do Tribunal de Contas,
Dr. José Fernandes Farinha Tavares

Exma. Senhora:
Auditora Coordenadora do Tribunal de
Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Paula Sofia Fonseca Tavares, na qualidade de chefe da Unidade de Controlo e Orçamento do Departamento Financeiro do IFAP, I.P., titular do cartão do cidadão 8049302, com domicílio profissional na rua Castilho, 45-51, 1269-164 Lisboa, citada para se pronunciar nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sobre o extrato de relatório de auditoria identificada em epígrafe, no que se refere aos pontos 1.1, n.º 12, 3.4.5 e ao quadro 8 do anexo I — e tendo presente a vossa comunicação do passado dia 2017/11/14, na qual se informa da prorrogação do prazo de resposta até ao dia 23/11/2017—, vem fazer sua a pronúncia apresentada pelo IFAP I.P., no âmbito do mesmo processo de auditoria, na parte em que nela se contestam as conclusões desse douto Tribunal suscetíveis de originar na sua esfera pessoal eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

Complementarmente, a signatária regista que tem já uma longa carreira ao serviço da administração pública, que iniciou em 1998, no Ministério da Educação, onde esteve até 2001, altura em que passou para o Ministério das Finanças e da Administração Pública, onde permaneceu até 2008, tendo desempenhado as funções inerentes à categoria de técnica superior. De 2008 até agosto de 2014 esteve no Ministério da Justiça, onde desempenhou as funções de Coordenadora do Núcleo de Gestão Orçamental do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), nas quais se incluíam as funções de coordenação do programa orçamental (Programa Justiça) e de controlo da execução do orçamento do IGFEJ, sendo de salientar o



1

contexto de grande contenção da despesa pública. Em setembro de 2014, após concurso, foi nomeada Chefe da Unidade de Orçamento e Controlo do Departamento Financeiro do IFAP, cargo que mantém atualmente.

A signatária sempre exerceu as suas funções com elevado sentido de responsabilidade, brio profissional e empenho no serviço.

No exercício de funções públicas atuou sempre de forma diligente, com a finalidade de executar as tarefas que lhe estavam cometidas ou, enquanto dirigente, de garantir a prossecução das atribuições cometidas ao serviço da sua responsabilidade, de acordo com os princípios gerais da atividade administrativa e os respetivos quadros legais, procurando sempre implementar e desenvolver processos de melhoria contínua.

Ao fim destes anos de trabalho nas áreas financeiras, tem visto o seu trabalho ser sempre elogiado e reconhecido o seu esforço, a sua motivação e a sua dedicação à causa pública, bem como o desempenho das equipas com quem tem trabalhado, sob a sua coordenação.

Cabe aqui referir que o trabalho desenvolvido nas áreas financeiras — muito embora não tenha a visibilidade dos serviços que envolvem um contacto direto com os cidadãos —, é desafiante e comporta grandes responsabilidades: exige rigor, disponibilidade e muita perseverança. É um trabalho de equipa, com períodos de enorme intensidade e complexidade, que exige colaboradores muito motivados e disponíveis.

Também neste domínio os resultados muito positivos obtidos nas avaliações feitas pelas chefias às equipas com quem a signatária tem trabalhado atestam o reconhecimento da motivação e da incansável colaboração na superação das dificuldades por parte dos colaboradores sob a sua coordenação.

Acresce ainda que — dado o restritivo contexto orçamental verificado ao longo dos últimos anos, imposto pelas medidas estabelecidas no programa de assistência financeira a Portugal, com reflexo nas sucessivas Leis do Orçamento de Estado —, as estratégias organizacionais têm sido formuladas e implementadas num ambiente particularmente complexo, que obriga a um rigor acrescido de adaptação e avaliação das prioridades a nível financeiro, para prosseguir os objetivos globais de redução da despesa e assim contribuir para um Portugal mais sustentado.

Ora, desde que a signatária trabalha no IFAP a redução da dívida tem vindo a ser reduzida de uma forma sustentada, conforme demonstrado no contraditório apresentado pelo IFAP no âmbito do processo de auditoria em questão.

Por outro lado, sempre foi preocupação da signatária contribuir, no contexto funcional da unidade que atualmente dirige, para a criação de valor dentro do IFAP, auxiliando a gestão corrente da "coisa pública", a tomada informada de decisões e, em última análise, a obtenção de melhores resultados.

Foi, pois, com grande surpresa que a signatária recebeu a citação em apreço.

Até porque iniciou as suas funções no IFAP a três meses do fim da gerência de 2014 — gerência auditada —, altura em que ainda se estava a inserir e a enquadrar na organização.

Acresce referir que nunca foi alvo ou esteve associada a qualquer processo de auditoria, de censura, de apuramento de responsabilidades, ou similar.

Pelo exposto, e conforme já referido, a signatária acompanha o contraditório apresentado pelo IFAP, na parte que envolve a unidade que dirige, reiterando que não existem quaisquer fundamentos para lhe ser imputada uma eventual responsabilidade financeira sancionatória, por ser manifesta a ausência de negligência ou culpa, além que que nunca foram endereçadas recomendações desse Tribunal nem a si nem à unidade que dirige.

Por último, a signatária disponibiliza-se para prestar todos os esclarecimentos adicionais que eventualmente se revelem necessários.

Lisboa, 23 de Novembro de 2017

E.R.D.



(Sofia Tavares)