



PROCESSO N.º 01/02 – Div

RELATÓRIO DIV
N.º 01/2003 – 2ª Secção

**“Desenvolvimento e Gestão do acesso a Bases de
Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao
PIDDAC e Fundos Comunitários”**

- Acção Instrumental -



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SIGLAS.....	5
SIGLAS.....	5
GLOSSÁRIO.....	7
FICHA TÉCNICA	9
1. SUMÁRIO.....	11
1.1. CONCLUSÕES.....	11
1.2. RECOMENDAÇÕES	14
2. PARTE INTRODUTÓRIA.....	15
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	15
2.1.1. <i>Fundamento e âmbito</i>	15
2.1.2. <i>Objectivos</i>	16
2.1.2.1. Objectivo estratégico.....	16
2.1.2.2. Objectivos operacionais	16
2.2. METODOLOGIA, TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS	17
2.2.1. <i>Metodologia e Técnicas</i>	17
2.2.2. <i>Procedimentos</i>	17
2.3. CONDICIONANTES	17
2.4. ENTIDADES ENVOLVIDAS	18
2.5. AMOSTRA SELECIONADA	18
2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	19
2.7. AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	19
3. FEDER E FUNDO DE COESÃO	21
3.1. ENQUADRAMENTO	21
3.2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA OS FUNDOS ESTRUTURAIS E DE COESÃO – SIFEC.....	22
3.2.1. <i>Arquitectura do Sistema e Tecnologia de Informação de Suporte</i>	23
3.2.1.1. Arquitectura applicacional.....	23
3.2.2. <i>Arquitectura física</i>	27
3.2.3. <i>Pontos Fortes e Fracos do SIFEC</i>	29
3.3. OUTROS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	30
3.4. AMOSTRA SELECIONADA	31
3.4.1. <i>PO Regional do ALENTEJO</i>	31
3.4.2. <i>PO da Saúde</i>	32
3.4.3. <i>PO Regional do NORTE</i>	33
3.4.3.1. Sistemas informáticos.....	34
3.4.3.1.1. Arquitectura do SIGNO	34
3.4.3.1.2. <i>Homebanking</i>	35
3.4.4. <i>PO Regional do Algarve</i>	35
3.4.4.1. Sistemas informáticos.....	36
3.4.4.1.1. SIDReg	36
3.4.4.1.1.1. Arquitectura do sistema	36
3.4.4.1.2. <i>Homebanking</i>	37
3.4.4.1.3. Base de Dados de “Registo de Candidaturas”	37
4. PIDDAC	41

4.1.	ENQUADRAMENTO	41
4.2.	SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA O PIDDAC – SIPIDDAC E SICPIDDAC.....	41
4.2.1.	<i>Arquitectura do Sistema – SIPIDDAC</i>	42
4.2.1.1.	Arquitectura Aplicacional	42
4.2.1.2.	Arquitectura Física	44
4.2.2.	<i>SICPIDDAC</i>	45
4.2.2.1.	Arquitectura de Sistema	45
4.2.3.	<i>Homebanking</i>	50
4.2.4.	<i>Amostra Seleccionada</i>	50
4.2.4.1.	Direcção-Geral do Comércio e Concorrência.....	51
4.2.4.2.	Instituto Nacional de Formação Turística.....	52
5.	ESTRATÉGIA DE ACESSO À INFORMAÇÃO	53
5.1.	ACESSO AO SIFEC	54
5.2.	ACESSO AO SIPIDDAC	55
6.	EMOLUMENTOS.....	57
7.	DETERMINAÇÕES FINAIS.....	57
ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO		59
ANEXO II – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS		61

Índice das figuras

Figura n.º 1 – Arquitectura do SIFEC.....	23
Figura n.º 2 – Estrutura aplicacional do SIFEC	24
Figura n.º 3 – Estrutura física do sistema de desenvolvimento – SIFEC.....	28
Figura n.º 4 – Estrutura física do sistema de produção – SIFEC e SEIS	29
Figura n.º 5 – Recepção e registo de candidaturas.....	32
Figura n.º 6 – Arquitectura de rede utilizada para efectuar o acesso ao SIFEC.....	33
Figura n.º 7 – Estrutura física utilizada pelo SIGNO.....	35
Figura n.º 8 – Estrutura física utilizada pelo SIDReg	37
Figura n.º 9 – Diagrama de entidades/associações.....	38
Figura n.º 10 – Topologia de rede utilizada	39
Figura n.º 11 – Estrutura aplicacional do SIPIDDAC.....	42
Figura n.º 12 – Estrutura física do SIPIDDAC	45
Figura n.º 13 – Arquitectura global de sistemas	46
Figura n.º 14 – Sistemas centrais e locais	47
Figura n.º 15 – Circuito entre os serviços (SIC) e Delegações com o SCC e MPT.....	49
Figura n.º 16 – Estrutura do SIC	49
Figura n.º 17 – Arquitectura física <i>Homebanking</i>	50
Figura n.º 18 – Infra-estrutura de comunicações utilizada pela DGCC	51
Figura n.º 19 – Infra-estrutura utilizada, pela DGTC, para aceder ao SIFEC.....	55



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Denominação
AT	Aplicação de Tesouraria
BDO	Base de Dados Orçamental
Cam.	Câmaras Municipais
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
CIR	Committed Information Rate
COR	Sistema de Controlo Orçamental
DA	Departamento de Auditoria
DGCC	Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência
DGDR	Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Domus	Aplicação que centraliza o Orçamento e a Execução Orçamental das Autarquias Locais
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DSTI	Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EDI	Electronic Data Interchange
EIS	Sistema de Apoio à Análise do OE
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA - O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FSA	Fundo e Serviço Autónomo
FSE	Fundo Social Europeu
FTP	File Transfere Protocolo
GAT	Gabinete de Apoio Técnico
GIS	Geographic Information System
IC	Iniciativa Comunitária
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
II	Instituto de Informática
Infogep	Informação de Gestão de Pessoal
INFT	Instituto de Formação Turística
MPT	Meios de Pagamento do Tesouro
NAT	Network Address Translation
NIB	Número de Identificação Bancária
NUT	Unidades Territoriais Estatísticas

Sigla	Denominação
OE	Orçamento do Estado
OPR	Orçamentos Privativos
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PO	Programa Operacional
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
PROALGARVE	Programa Operacional da Região do Algarve
QCA II	Quadro Comunitário de Apoio II
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio III
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RIS	Rede Interna da Saúde
SCC	Sistema central de Contabilidade
SCE	Sistema de Controlo das Cobranças e Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria
SCP	Sistema Central de Pessoal
SEIS	Sistema de Exploração de Informação do SIFEC
SEO	Secretaria de Estado do Orçamento
SGBD	Sistema de Gestão de Base de Dados
SGI	Sistema de Gestão de Interfaces
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Sistema de Informação
SI2P	Sistema Integrado Informação das Pescas
SIAC	Sistema de Informação orientado para o planeamento, monitorização e controlo das irregularidades
SIADRU	Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SICPIDDAC	Sistema de Informação Contabilística para o PIDDAC
SIDReg	Sistema de Informação de Base Regional
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
SIGNO	Sistema de Informação para a gestão dos Fundos Comunitários na CCR Norte
SIIFSE	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
SIPIIDDAC	Sistema de informação para o PIDDAC
SPGT	Sistema de Pagamentos de Grandes Transações
SRC	Sistema Central de Receitas
SRH	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UE	União Europeia
VPN	Virtual Private Network



GLOSSÁRIO

CIR – Committed Information Rate, normalmente considerada a largura mínima de banda assegurada pelo ISP a ligações tipo Frame Relay. Este circuito virtual está assegurado devido ao Frame Relay assentar sobre um circuito físico (cabo) onde existe uma distribuição de sinal pelas várias ligações virtuais (frequências sobre o cabo).

Dispositivo VPN – Virtual Private Network, Software/Hardware dedicado ao encapsulamento de pacotes de dados para um destino. São necessários dois dispositivos para criar um túnel VPN, neste caso um em cada organismo. No caso da DGDR optaram por túneis do tipo IPSec usando IKE.

Frame-relay – Protocolo de comunicações otimizado para transmissão de dados, aconselhável para aplicações que exigem elevada largura de banda. Esta tecnologia é especialmente adequada para tráfego intermitente que necessite de elevadas larguras de banda a pedido, como é o caso do tráfego de interligação de redes locais (LAN).

IKE – Internet Key Exchange, mecanismo que permite negociar e trocar chaves de encriptação entre dispositivos que pretendem criar um túnel VPN.

IPSec – Internet Protocol Security, Standard proposto pelo IETF (Internet Engineering Task Force), muito utilizado para garantir a segurança de comunicações.

ISP – Internet Service Provider, entidade que fornece os serviços e o meio físico e lógico para que possa aceder à Internet ou a outro serviço de comunicações fora da rede de comunicações do Organismo cliente.

Largura de Banda – Determina qual a rapidez de circulação dos dados a nível das comunicações. Pode-se dizer que determina a quantidade de dados possíveis de transmitir numa determinada unidade temporal.

NAT (estático) – Network Address Translation, tradução de endereços de rede. No caso do SIFEC é necessário traduzir esses endereços estaticamente devido a parâmetros de segurança ou assegurar que as máquinas já detêm um endereço válido para acesso fora da rede do Organismo.

Router – Hardware/Software, dedicado a encaminhamento de pacotes de dados para um destino. É normalmente utilizado como interface nas comunicações via Internet que indica o próximo caminho para onde seguem os pedidos de comunicações.

SEIS – Sistema de Exploração do SIFEC. É um sistema de apoio à decisão com uma filosofia de datawarehouse, utilizando o Discovery para web.

SIFEC – Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão 2000-2006. É uma solução de base de dados para a gestão da informação do QCA III virada para a WEB e desenvolvida em Oracle, com acessos controlados por via segura.

VPN – Virtual Private Network, rede privada sobre uma rede pública, por exemplo a Internet, através da utilização de túneis de encriptação, visando garantir a segurança e a confidencialidade dos dados.



FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA DA ACÇÃO – “Desenvolvimento e Gestão do acesso a Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários”		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador	Abílio Matos	Lic. Economia
Auditor Chefe	João Caracol Miguel	Lic. Finanças
Técnicos	Teresa Estrela Ana Cristina Cabo Júlio Matos	Mestrado em Administração Pública Lic. Organização e Gestão de Empresas Lic. Informática de Gestão
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	



1. SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano de 2002 realizou-se a presente acção instrumental “Desenvolvimento e Gestão do acesso às Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários”, no âmbito da qual se procedeu à identificação, levantamento e análise dos sistemas informáticos relativos ao FEDER e ao Fundo de Coesão (SIFEC) e ao PIDDAC (SIPIDDAC e SICPIDDAC/SCC), com o objectivo essencial de criar, na DGTC, as condições propícias à existência de informação. Conforme se menciona no ponto 5, a opção, nesta fase, foi a de aceder directamente quer ao SIFEC quer ao SIPIDDAC. No decorrer desta acção instrumental foram identificados os diferentes sistemas informáticos e, no âmbito dos trabalhos efectuados, retiraram-se as conclusões e recomendações que, seguidamente, se enunciam.

1.1. Conclusões

- a) O SIFEC baseia-se numa filosofia actual, foi desenvolvido em tecnologia *world wide web*, utiliza a Internet como meio de comunicação, o que permite o acesso via “browser” e caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável com a possibilidade de introduzir novas funcionalidades e módulos, consoante as necessidades. Um dos requisitos necessários para garantir a boa implementação e o eficaz funcionamento do SIFEC são as comunicações (cfr. pontos 3.2.1.1., 3.2.3. e 5.1.);
- b) Quando foi efectuado o lançamento do concurso para o *outsourcing* do SIFEC, as normas legais atinentes eram exíguas, só existindo o Regulamento (CE) nº 1260/99, de 26 de Junho. Tal situação condicionou a especificação dos requisitos na preparação do caderno de encargos, o que implicou que este não considerasse a complexidade da gestão do QCA III. Não tendo sido possível contemplar, na fase de planeamento, questões importantes para a gestão do QCA III, a DGDR, para colmatar estas falhas, tem vindo a efectuar frequentes alterações ao sistema. O constante desenvolvimento e mudanças de versões do SIFEC implicaram paragens de funcionamento, motivo pelo qual os utilizadores referiram não considerarem o sistema estável (cfr. ponto 3.1.);
- c) O diferente nível de detalhe da informação relativamente ao FEDER, ao Fundo de Coesão e outros fundos, sendo a informação nos dois primeiros em termos do projecto e nos restantes ao nível da medida, condiciona a gestão dos PO plurifundos (cfr. ponto 3.1. e 3.2.3.);
- d) O gestor de um PO plurifundos, que não tenha optado por um SI próprio, para efectuar o acompanhamento da execução terá de aceder e consolidar a informação oriunda dos diferentes sistemas de informação, nomeadamente, o SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP), quando estes estiverem operacionais (cfr. ponto 3.1.);
- e) A informação referente à execução do FSE, do IFOP e do FEOGA-O não tinha sido importada dos sistemas informáticos do IGFSE e do IFADAP, não sendo assim possível efectuar a coordenação, o acompanhamento e o controlo do QCA III, através do SIFEC (cfr. ponto 3.2.1.1.);
- f) A coordenação, o acompanhamento e o controlo do FEDER, através do SIFEC, está condicionado pela actual fase de implementação deste sistema, nomeadamente:

- ✓ Na generalidade ainda se estava na fase de recuperação da informação histórica, quer em termos financeiros quer físicos, prevendo-se que tal só seria ultrapassado no final do 1º trimestre de 2003. No que à componente financeira do FEDER dizia respeito, à data do trabalho de campo, apenas 71% do total da despesa certificada, em pedidos de pagamento à Comissão Europeia realizados até Setembro de 2002, se encontrava registado em SIFEC; e, relativamente à componente física da execução dos projectos, ainda não existiam registos dos investimentos realizados, havendo por realizar, por parte dos gestores dos PO um trabalho exaustivo de recuperação da informação física por projecto (cfr. ponto 3.2.1.1.);
 - ✓ Também, em termos da importação da informação, só tinha ocorrido uma experiência relativa ao PO Regional do Norte, no âmbito do SIGNO, tendo, entretanto as importações do tipo incremental ficado suspensas, devido a alterações efectuadas no SIFEC. Estava ainda por importar a informação dos PO que tinham optado por SI próprio, isto é, os PO da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Economia, do Algarve e da Região Autónoma da Madeira. Todo o processo de importação estava a ser revisto, pela DGDR, no sentido de passar a ser automático (cfr. ponto 3.2.1.1.);
- g) Não é possível efectuar a coordenação, o acompanhamento e o controlo do Fundo de Coesão, através do SIFEC, uma vez que o módulo referente a este fundo tinha entrado em produção no mês de Setembro de 2002, estando em curso a fase de recuperação da informação histórica (cfr. ponto 3.2.1.1.);
- h) O SIFEC só admite pesquisas pré-definidas, não permite *query's ad-hoc* sendo os *outputs* pré-definidos, o que condiciona a sua utilização como uma ferramenta de apoio à gestão. Com o propósito de colmatar esta limitação, foi concebido o SEIS que estava em fase de desenvolvimento, não estando ainda acessível aos utilizadores (cfr. ponto 3.2.3.);
- i) Por inexistência de um sistema de informação destinado ao planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades, a DGDR, numa solução de contingência, recorreu a uma aplicação desenvolvida pela IGF, o SIGIFE (cfr. ponto 3.3);
- j) Não existia um sistema de referenciação geográfica (cfr. ponto 3.3);
- k) O SIPIDDAC, sistema de informação para apoiar a gestão do PIDDAC, foi desenvolvido pelo DPP em 1995 e entrou em exploração em 1996. Este sistema foi desenvolvido *in house*, e, para responder às necessidades dos vários utilizadores, foram, entretanto, implementadas novas funcionalidades e potencialidades. Considerou o DPP, à data, que o SIPIDDAC respondia a muito mais requisitos dos que os definidos inicialmente (cfr. ponto 4.2.);
- l) O SIPIDDAC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, o que possibilita o desenvolvimento de novos módulos/funcionalidades, de acordo com os requisitos definidos para responder a necessidades que venham a ocorrer (cfr. ponto 4.2.1.);
- m) O DPP referiu a existência de utilizadores que não efectuavam oportunamente a introdução dos dados da execução do PIDDAC, o que, pela ausência de informação condicionava a possibilidade de efectuar a análise e o acompanhamento da execução (cfr. 4.2.);
- n) O DPP assegura a preparação do PIDDAC e, após a sua aprovação anual, regista os dados no sistema de informação, SIPIDDAC; posteriormente envia-a, em suporte de papel, para a DGO



Tribunal de Contas

que então a regista no SICPIDDAC. A DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo, ou seja, do cap. 50º do OE (cfr. 4.1.);

- o) Segundo a DGO, devido a várias limitações conjunturais, não foi possível a concepção e desenvolvimento de uma aplicação adequada ao PIDDAC, nomeadamente, atendendo às características de orçamento de investimento. Assim, a solução adoptada consistiu numa “cópia” do sistema existente para o orçamento de funcionamento. Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo, por exemplo, os projectos considerados actividades e não sendo considerada a possibilidade de despesas plurianuais (cfr. ponto 4.2.2.1.).
- p) O II é o organismo do Ministério das Finanças que assegura o desenvolvimento e a gestão de meios informáticos de suporte aos sistemas informáticos da DGT e da DGO (cfr. ponto 4.2.2.1.);
- q) A DGT, tal como outras entidades bancárias, gere as contas e as aplicações dos seus clientes, que neste caso são os serviços públicos da Administração Central. Neste âmbito, a DGT dispõe de um SI, o *Homebanking*, que permite aos organismos operar e gerir as suas próprias contas e aplicações, assim como, realizar pagamentos/transferências e consultas (cfr. ponto 4.2.3.);
- r) A solução considerada mais indicada para a obtenção de informação fiável e segura no que respeita ao FEDER, ao Fundo de Coesão e ao PIDDAC, foi a de prosseguir com o acesso directo ao SIFEC e ao SIPIDDAC, residentes na DGDR e no DPP, respectivamente (cfr. ponto 5.);
- s) O DSTI da DGTC efectuou contactos com a DGDR com vista à análise dos detalhes técnicos necessários à implementação da ligação ao SIFEC, tendo surgido algumas dificuldades na DGTC, derivadas das diferentes infra-estruturas das redes locais das duas instituições, o que condicionou a implementação da solução mais eficiente, via *VPN*. Assim, para aceder ao SIFEC, será implementada a solução via *NAT* estático, por certificação digital (cfr. ponto 5.1.);
- t) A DGTC reúne as condições técnicas necessárias para efectuar a ligação ao SIPIDDAC, uma vez que já tem acesso ao referido sistema, com perfil de introdução de dados; mas, como se pretende o perfil de consulta alargada de informação, torna-se também necessário, por parte da DSTI da DGTC, ligar outro computador, com placa RDIS, à ligação RDIS já existente (cfr. ponto 5.2.);
- u) Entretanto, foi recebida do Secretário de Estado do Orçamento informação no sentido de que *“(...) a informação relativa ao PIDDAC e residente no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) poderá ser disponibilizada mensalmente através de ficheiro(s) informático(s) cujo conteúdo deverá ser previamente acordado com aquele Departamento, nos mesmos termos em que a DGO vem disponibilizando a sua informação a esse Tribunal.”*, solução que, todavia, não satisfaz as necessidades do Tribunal (cfr. ponto 5.2.).

1.2. Recomendações

Face às conclusões expostas, formulam-se as seguintes recomendações, dirigidas à Comissão de Gestão do QCA III, responsável pela existência do SIFEC, e aos Gestores dos Programas Operacionais Saúde e Regionais do Norte, Alentejo e Algarve, encarregues da inserção da informação:

- ✓ celeridade no desenvolvimento dos sistemas informáticos relativos ao FSE, ao FEOGA-O e ao IFOP, assim como na recuperação do histórico da informação, física e financeira, e, ainda, no desenvolvimento de procedimentos de integração de informação destes sistemas com o SIFEC;
- ✓ celeridade na recuperação do histórico da informação, física e financeira, referente ao Fundo de Coesão e ao FEDER, bem como, no desenvolvimento dos procedimentos de importação de informação dos gestores com SI próprios;
- ✓ estabilizar o SIFEC e minimizar os tempos de paragem para manutenção;
- ✓ celeridade no desenvolvimento do SEIS, assim como da sua disponibilização aos utilizadores, nomeadamente, aos gestores dos PO;
- ✓ celeridade no desenvolvimento e implementação de um sistema de informação para o planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades que se detectarem.

A não prossecução das recomendações que agora se formulam poderá vir a dificultar os trabalhos no âmbito da avaliação intercalar, a realizar por avaliadores independentes, sob a responsabilidade da Autoridade de Gestão, a ser apresentada à Comissão de Acompanhamento e, posteriormente, transmitida à Comissão Europeia, até 31 de Dezembro de 2003 e, conseqüentemente, a falta de rigor na atribuição da reserva de eficiência.

Formulam-se ainda, relativamente à Ministra de Estado e das Finanças, as recomendações que se seguem:

- ✓ Deverão ser tomadas as medidas tidas como necessárias, no sentido de levar os Ministérios ou Serviços a efectuarem, com oportunidade, a actualização da informação da execução do PIDDAC no SIPIDDAC;
- ✓ Deverão ser estabelecidas as condições adequadas para que a DGO efectue a importação da informação proveniente do SIPIDDAC, de forma automática, no SICPIDDAC/SCC, no sentido de rentabilizar os recursos envolvidos, bem como de reduzir os riscos advenientes da inserção manual dos dados;
- ✓ Deverá existir uma coordenação global relativamente ao desenvolvimento de sistemas de informação, no âmbito da execução financeira do Estado, que permita efectuar o planeamento estrutural das necessidades, partindo de um levantamento dos sistemas existentes, e que possibilite o apoio às entidades na instalação, integração e manutenção das aplicações;
- ✓ Deverá o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso do TC à informação residente no SIPIDDAC, com o perfil de consulta alargada.



2. PARTE INTRODUTÓRIA

2.1. Fundamento, âmbito e objectivos da acção

2.1.1. Fundamento e âmbito

No cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para o ano 2002 realizou-se a presente acção ao **“Desenvolvimento e Gestão do acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários”**.

Esta acção, de natureza essencialmente instrumental, foi orientada para a criação, na DGTC, das condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, aos Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP) e ao Fundo de Coesão.

No desenvolvimento da acção foram identificados e analisados os sistemas informáticos relativos ao PIDDAC e os referidos Fundos Comunitários.

Esta análise permitiu extrair algumas conclusões sobre as possibilidades, pontos fortes e fracos, estabilidade e nível de implementação, bem como acerca da actualidade, suficiência e fiabilidade da informação neles residente.

Na sequência dessas conclusões foi ainda possível formular algumas recomendações cujo acatamento não só facilitará a avaliação do QCA III, como poderá contribuir para o aperfeiçoamento e coordenação dos sistemas de informação e para a melhoria da qualidade da informação.

Dada a complexidade da acção, não só derivada da existência de diferentes sistemas de informação nos diversos organismos como, também, dos vários fundos envolvidos, o programa de trabalhos, nesta primeira fase, contemplou apenas os sistemas informáticos relativos à gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, do FEDER e do Fundo de Coesão, a saber:

⇒ FEDER e Fundo de Coesão:

- SIFEC

⇒ PIDDAC:

- SIPIDDAC;
- SICPIDDAC/SCC.

A opção de iniciar os trabalhos no âmbito dos sistemas anteriormente referidos, ficou a dever-se fundamentalmente às necessidades reais do DA III.1, nomeadamente no que se relaciona com o desenvolvimento de trabalhos no âmbito das alíneas e) e i) do art. 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Para além deste aspecto, existem ainda outros factores para os quais o acesso à informação residente nestes sistemas informáticos se torna fundamental e que se passam a enunciar:

- ◆ Preparação de auditorias inseridas no âmbito do DA III.UAT.1 – PIDDAC e Fundos Comunitários, bem como outras incluídas em Programas de Fiscalização específicos de outros departamentos, cujo matérias versem a análise de dados relativos aos fundos comunitários e ao PIDDAC;
- ◆ Elaboração de respostas a eventuais solicitações por parte da Assembleia da República, por via das suas Comissões Especializadas Permanentes¹, nomeadamente pela Comissão de Execução Orçamental.

Nos termos da programação fixada no Plano Trienal 2002-2004, no decurso dos anos de 2003 e 2004 realizar-se-ão acções com vista ao possível acesso à informação residente no SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP), bem com ao SICPIDDAC (DGO) se tal se vier a tornar necessário.

2.1.2. Objectivos

2.1.2.1. Objectivo estratégico

A acção foi orientada para, através do acesso aos dados residentes nos Sistemas de Informação do DPP e da DGDR, criar na DGTC, as condições adequadas à existência de informação atinente ao PIDDAC, ao FEDER e ao Fundo de Coesão.

A prossecução deste objectivo contemplou a identificação e análise dos vários sistemas informáticos e da informação neles residente, bem como a elaboração da proposta de acesso à respectiva informação, tendo sido necessário, em articulação com o DSTI da DGTC, desencadear medidas concretas para assegurar os requisitos indispensáveis para o efeito.

O horizonte temporal subjacente à informação residente no SIFEC será 2000-2008, prevendo-se que o termo para aprovação das candidaturas seja 31/12/2006 e que os anos de 2007 e 2008 se traduzirão na execução dos respectivos projectos. Relativamente ao SIPIDDAC, o horizonte temporal será desde 1996 até ao tempo de vida útil do sistema.

2.1.2.2. Objectivos operacionais

Para a realização desta acção foram estabelecidos, para cada sistema de informação, os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Conhecer os sistemas informáticos referidos;
- ◆ Conhecer a informação existente nos sistemas informáticos;
- ◆ Definir a estratégia de acesso à informação residente nos diferentes sistemas informáticos;
- ◆ Criar, na DGTC, as condições para o acesso e a utilização da informação.

¹ Conforme previsto no n.º 3, do art. 36.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



2.2. Metodologia, técnicas e procedimentos

2.2.1. Metodologia e Técnicas

Em termos metodológicos, a presente acção envolveu um conjunto de métodos e técnicas, nomeadamente:

- ◆ Recolha e análise crítica de informação no âmbito dos sistemas informáticos;
- ◆ Análise dos relatórios relativos a estes sistemas informáticos, elaborados por entidades externas, nomeadamente a IGF;
- ◆ Acesso aos sistemas informáticos para conhecimento do seu funcionamento, análise das aplicações e controlos implementados, bem como identificação dos *inputs*, do processamento, dos ficheiros/tabelas de dados e dos *outputs*;
- ◆ Entrevistas com os responsáveis pelos sistemas informáticos e com os utilizadores.

2.2.2. Procedimentos

Os procedimentos decorreram da metodologia prosseguida e foram, em síntese, os seguintes:

- ◆ Identificação dos objectivos gerais e específicos de cada sistema informático;
- ◆ Identificação e descrição dos componentes de cada sistema informático (hardware, sistemas operativos, SGBD, aplicações, tipologia de redes);
- ◆ Identificação dos pontos fortes e fracos de cada um dos sistemas informáticos;
- ◆ Identificação da informação residente nos sistemas informáticos;
- ◆ Identificação da informação relevante (entrada, processada e disponibilizada);
- ◆ Análise da oportunidade da informação obtida nos sistemas informáticos, para os trabalhos a desenvolver na DGTC;
- ◆ Identificação, descrição e análise das possíveis formas de acesso à informação residente nos sistemas de informação;
- ◆ Descrição da estratégia seleccionada e respectiva fundamentação;
- ◆ Definição dos requisitos necessários para a implementação da estratégia adoptada;
- ◆ Implementação da estratégia para o acesso à informação residente nos respectivos sistemas informáticos.

2.3. Condicionantes

Os trabalhos de campo decorreram dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido a colaboração adequada e oportuna das entidades e técnicos envolvidos.

2.4. Entidades envolvidas

As entidades envolvidas na realização desta acção foram distintas e seleccionadas de acordo com os respectivos sistemas informáticos, a saber:

<i>ENTIDADE</i>	<i>SISTEMA INFORMÁTICO</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ DGDR – autoridade de pagamento do FEDER, responsável pela gestão nacional do Fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível, assumindo a Presidência da Comissão de Gestão dos Fundos Estruturais (responsável pela sua coordenação nacional), a Presidência da Comissão de Acompanhamento do QCA III (integrando as entidades nacionais e comunitárias responsáveis pela gestão dos fundos) e a coordenação nacional (gestão financeira e o acompanhamento) das acções apoiadas pelo Fundo de Coesão; 	SIFEC
<ul style="list-style-type: none"> ➤ DPP – entidade com competência no estudo, concepção e proposta da estratégia de desenvolvimento, responsável pela preparação e elaboração da proposta do PIDDAC e pelo acompanhamento e avaliação da respectiva execução; 	SIPIDDAC
<ul style="list-style-type: none"> ➤ DGO – entidade a quem cabe assegurar a elaboração do Orçamento de Estado e da Conta Geral do Estado, o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central, bem como a gestão orçamental na componente do PIDDAC – capítulo 50º; 	SICPIDDAC/SCC
<ul style="list-style-type: none"> ➤ DGT – serviço do Ministério das Finanças que tem a cargo a administração da tesouraria central do Estado. É a entidade detentora das contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as autoridades de pagamento dos Fundos Estruturais ou os gestores dos programas operacionais. 	<i>HOMEBANKING</i>

2.5. Amostra Seleccionada

Para a prossecução desta acção foi, por sistema informático, seleccionada uma amostra.

Relativamente ao sistema de informação SIFEC, a amostra seleccionada fundamentou-se em informação relativa à utilização do módulo FEDER, segundo o ponto de situação reportado a 2 de Setembro de 2002, obtido na DGDR, durante a fase preliminar dos trabalhos. Assim, de entre os 19 programas operacionais, 13 já usavam o SIFEC, 3 tencionavam usar e apenas 3 detinham sistemas informáticos próprios, pelo que, para além dos trabalhos de campo se terem desenvolvido nas entidades referenciadas no ponto anterior, foram também realizadas deslocações às seguintes entidades/gestores:



Tribunal de Contas

- **CCR Norte** - organismo responsável pela execução do PO Regional do Norte (incluído na situação de utilização de sistema próprio) e onde se encontra sediado o Gestor e respectiva EAT;
- **CCR Alentejo** - organismo responsável pela execução do PO Regional do Alentejo (incluído na situação de utilização do SIFEC) e onde se encontra sediado o Gestor e respectiva EAT;
- **CCR Algarve** - organismo responsável pela execução do PO Regional do Algarve (incluído na situação de tencionar usar o SIFEC) e onde se encontra sediado o Gestor e respectiva EAT;
- **PO Saúde** - organismo responsável pela execução do PO Saúde (incluído na situação de utilização do SIFEC) e onde se encontra sediado o Gestor e respectiva EAT.

Relativamente à área do PIDDAC e no que respeita ao “SIPIDDAC” e “SICPIDDAC/SCC” foram realizadas deslocações à DGO e ao DPP, bem como aos seguintes executores:

- **Direcção - Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC)** - organismo do Ministério da Economia, dotado com autonomia administrativa, que tem por missão contribuir para a concepção, definição e avaliação da política de concorrência e das políticas sectoriais para o comércio, distribuição e serviços, sendo igualmente responsável pela execução daquelas políticas;
- **Instituto de Formação Turística (INFT)** - organismo do Ministério da Economia, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e património próprio², que tem por objecto a promoção, coordenação e execução da política de formação profissional na área do turismo.

Do resultado do desenvolvimento dos trabalhos efectuados nas entidades acima referenciadas remete-se para os pontos 3.4.1., 3.4.2., 3.4.3., 3.4.4., 4.2.4.1. e 4.2.4.2.

2.6. Enquadramento Normativo

A estrutura orgânica relativa à gestão, ao acompanhamento, à avaliação e ao controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio III, foi definida pelo Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Devido à extensão e complexidade da legislação quer nacional quer comunitária, remete-se o enquadramento normativo-base para o Anexo 1.

2.7. Audição das Entidades em Cumprimento do Princípio do Contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art.ºs 13º e 87º, n.º3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto³, o relato foi enviado:

- ◆ À Ministra de Estado e das Finanças;
- ◆ Ao Secretário de Estado do Orçamento;

² Nos termos do disposto no art. 3º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, passou ao regime de autonomia administrativa, a partir de 1 de Janeiro de 2003.

³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro.

- ◆ À Comissão de Gestão do QCA III;
- ◆ À Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional;
- ◆ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ À Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ Ao Departamento de Prospectiva e Planeamento;
- ◆ Ao Instituto de Informática;
- ◆ À Direcção-Geral do Comercio e da Concorrência;
- ◆ Ao Instituto Nacional de Formação Turística;
- ◆ Ao Gestor do PO Saúde;
- ◆ Ao Gestor do PO do Norte;
- ◆ Ao Gestor do Alentejo;
- ◆ Ao Gestor do Algarve.

Das entidades a quem foi enviado o relato apresentaram alegações o DPP, a DGDR, o II e os Gestores do POR Algarve e Norte, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes; a DGCC, a DGT e o Gestor do POR Alentejo responderam apenas nada ter a observar sobre o conteúdo do relato.

As alegações produzidas não contraditam as conclusões formuladas, tendo, nomeadamente, a Comissão de Gestão do QCA III referido que *“o documento do Tribunal de Contas é objectivo e apresenta em “conclusões” as principais características e condicionantes do desenvolvimento do Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC)”*.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no Anexo II do presente relatório, nos termos dos art.^{os} 13º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e 60º, n.º 3 do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 3/02-2ª Secção, de 23 de Maio.



3. FEDER E FUNDO DE COESÃO

3.1. Enquadramento

O Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, nos termos do Regulamento (CE) 1260/99, do Conselho, de 21 de Julho.

De acordo com o Decreto-Lei supracitado, a Comissão de Gestão do QCA III, enquanto autoridade de gestão do quadro, é, conforme a alínea m) do art.º 7º, responsável, por *“Assegurar a existência e o funcionamento eficaz de um sistema de informação que permita a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III, nomeadamente para a elaboração dos indicadores de acompanhamento, para as avaliações intercalar e final e para a verificação do impacte macroeconómico e do cumprimento do princípio da adicionalidade;”, sem prejuízo da descentralização nos gestores dos programas operacionais das funções de introdução de dados no sistema, de acordo com as normas e instruções emitidas pela mesma. Para além disso, de acordo com a alínea n) do mesmo artigo, a Comissão de Gestão deve ainda, “Garantir o desenvolvimento de um módulo de integração dos sistemas de informação dos vários fundos comunitários que garanta uma visão clara, integrada e actualizada do QCA III;”.*

Assim, todo o acompanhamento e avaliação do QCA III deverão ser apoiados por este sistema informático.

De acordo com o n.º 5 do art.º 5º do mesmo Decreto-Lei, o sistema de informação deverá integrar, ainda, um subsistema de informação para a divulgação de informação diversa aos vários destinatários.

Neste contexto, a DGDR, como organismo responsável pelo estudo e execução da política de desenvolvimento regional, pela coordenação das intervenções dos fundos estruturais comunitários, pela preparação e execução das acções co-financiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão e interlocutor da CE para todo o QCA, realizou um concurso público de prestação de serviços de concepção, desenvolvimento e instalação de um sistema aplicacional para a gestão do QCA III - **SIFEC** - na sequência do qual veio a ser celebrado um contrato com as empresas BULL e Price Waterhouse Coopers, em parceria.

É de salientar que, à data do lançamento deste concurso, cuja publicação do respectivo anúncio se reporta ao mês de Agosto de 1999, só existia o Regulamento (CE) nº 1260/99, de 26 de Junho, que a primeira reunião de negociação do QCA III, a nível nacional, ocorreu em Dezembro de 1999 e bem assim que a publicação da legislação nacional só ocorreu em Abril de 2000 e que o Regulamento (CE) nº 438/2001 só foi publicado em Março de 2001, pelo que, na preparação do caderno de encargos, não foram incluídas especificações que reflectissem a complexidade do QCA III. Perante esta situação, a DGDR definiu a estratégia de base do desenvolvimento deste sistema e decidiu, segundo as condicionantes referidas, no âmbito do SIFEC que:

- Nos módulos relativos ao FEDER e ao Fundo de Coesão, nos quais é autoridade de pagamento e coordenadora nacional, respectivamente, a informação registava-se ao nível do projecto;
- Relativamente ao FSE, ao FEOGA-O e ao IFOP o nível da informação seria mais agregado sendo apenas apresentada em termos da medida.

Esta decisão inviabilizou, à partida, que o SIFEC se tornasse numa ferramenta funcional na óptica da utilização dos gestores dos PO plurifundos que, aliás, no âmbito do QCA III, constituem a grande maioria⁴, com particular agravamento para os sete Programas Regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores) que envolvem os quatro Fundos Estruturais.

Assim, o gestor do PO plurifundos, que não tenha optado por um SI próprio, para efectuar o acompanhamento da execução terá de aceder e consolidar a informação oriunda dos diferentes sistemas de informação, nomeadamente, o SIFEC (FEDER), SIIFSE (FSE), SIADRU (FEOGA-O) e SI2P (IFOP), quando estes estiverem operacionais.

Não tendo sido possível contemplar, na fase de planeamento, questões importantes para a gestão do QCA III, a DGDR, para colmatar estas falhas, tem vindo a efectuar frequentes alterações ao sistema. O constante desenvolvimento e mudanças de versões do SIFEC têm originado paragens na sua disponibilidade aos utilizadores, tendo estes referido não considerarem o sistema estável.

Este sistema de informação pretende prosseguir os seguintes objectivos:

- **Gestão de informação e controlo do QCA** – efectuar a gestão, o acompanhamento e controlo do FEDER e Fundo de Coesão, tanto na vertente de administração dos fundos como na vertente sectorial, assim como, responder às necessidades de integração e agregação da informação dos vários fundos, em articulação com os demais sistemas de informação, geridos pelas entidades responsáveis pela gestão nacional dos Fundos Estruturais, permitindo ter uma visão global, clara e integrada do QCA III;
- **Divulgação da informação do QCA** – disponibilização de vários níveis de informação (actual, completa e dinâmica) destinada ao cidadão comum, bem como, informação específica e restrita, destinada a interlocutores privilegiados, tais como a Comissão Europeia, o Tribunal de Contas e a Inspecção-Geral de Finanças;
- **Ambiente de utilização fácil e normalizado** – ser um sistema normalizado e de fácil utilização, integrando módulos de apoio à decisão (EIS), de referenciação geográfica (GIS) e de exportação da informação para ferramentas tipo *Office*;
- **Potenciar uma interconexão harmoniosa com as Unidades de Gestão dos PO**, simplificando todo o processo de troca de informação entre eles, permitindo ainda que estes possam optar por um sistema próprio para gestão dos seus programas, responsabilizando-se, neste caso, pelo fornecimento dos elementos necessários à gestão global do QCA III.

3.2. Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão – SIFEC

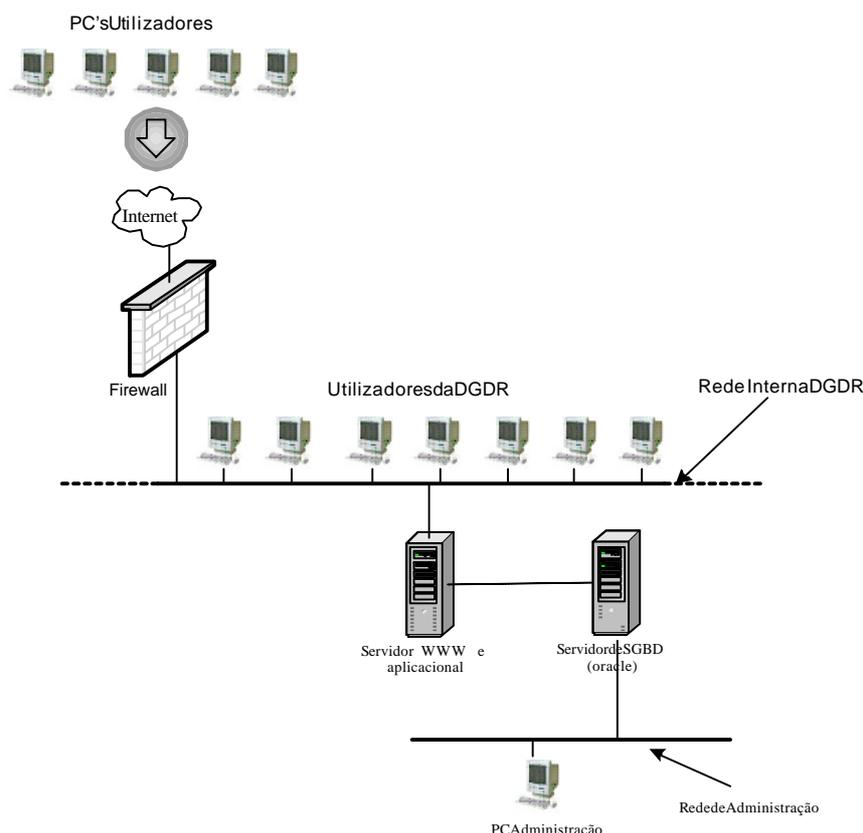
Este sistema foi desenvolvido em tecnologia *world wide web*, usando a Internet como meio de comunicação, possibilitando o acesso via “*browser*”. O sistema tem uma gestão centralizada, isto é, tanto a base de dados, *oracle*, como o *software* aplicacional têm uma única instalação. As componentes centrais do SIFEC estão localizadas física e funcionalmente na DGDR. Um dos requisitos decisivos para garantir a boa implementação e o eficaz funcionamento deste sistema é a existência de comunicações adequadas.

⁴ Dos 19 PO, apenas 3, o PO Cultura, do Ambiente e das Acessibilidades e Transportes é que envolvem um único fundo (FEDER).



Na figura seguinte pode visualizar-se a arquitectura do SIFEC.

Figura n.º 1 – Arquitectura do SIFEC



Os utilizadores por natureza do sistema são os vários gestores dos PO, os quais também introduzem a informação. O SIFEC não foi um sistema imposto, pois os gestores puderam optar por desenvolver e utilizar os seus próprios sistemas de informação, vinculando-se, neste caso, a transferir periodicamente os dados sobre a execução do respectivo PO para o SIFEC.

3.2.1. Arquitectura do Sistema e Tecnologia de Informação de Suporte

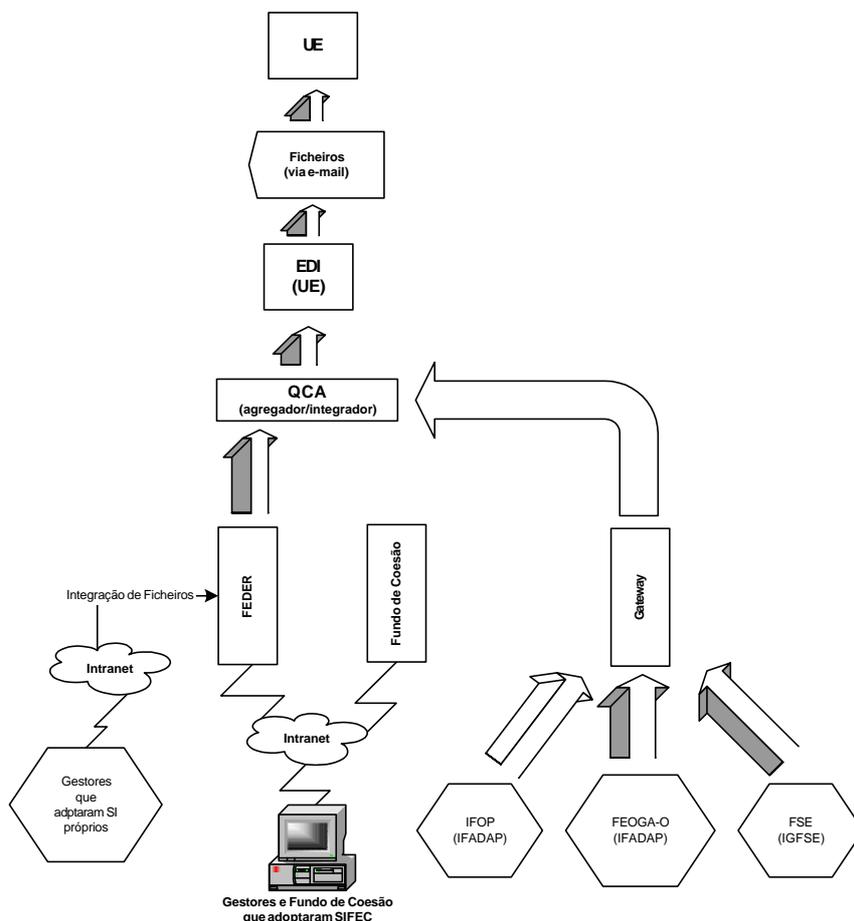
3.2.1.1. Arquitectura aplicacional

O SIFEC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, com a possibilidade de introduzir novas funcionalidades e módulos consoante as necessidades que venham a ocorrer.

Este sistema é constituído por um módulo horizontal (QCA), dois módulos verticais (FEDER e Fundo de Coesão), bem como pelo módulo "gateway de informação" o qual tem como função receber e tratar a informação proveniente das restantes autoridades de pagamento, nomeadamente, o IFADAP (informação respeitante ao IFOP e FEOGA-O) e IGFSE (informação respeitante ao FSE). Para além destes módulos, existe ainda o módulo EDI (Electronic Data Interchange) que tem como função estabelecer os contactos com a Comissão Europeia.

A estrutura aplicacional do SIFEC está representada no gráfico seguinte.

Figura n.º 2 – Estrutura aplicacional do SIFEC



Módulos do SIFEC:

- **QCA** – Neste módulo registam-se as tabelas comuns relativamente à informação que se relaciona com os gestores, as medidas, as decisões, físicas e financeiras, as reprogramações, o FEDER, o FSE, o IFOP, o FEOGA-O, as contrapartidas nacionais e a componente privada. É através deste módulo que se efectua a coordenação, o acompanhamento e o controlo do Quadro Comunitário de Apoio III. Pode considerar-se como um módulo agregador da informação, uma vez que integra e agrega a informação, por medida, proveniente de outros sistemas, nomeadamente, do FSE, do FEOGA-O e do IFOP, bem como, do módulo FEDER, permitindo, assim, a realização de análises mais abrangentes, através das quais proporcionará à Comissão de Gestão do QCA ter uma visão global e geral da execução de todos os fundos e, como consequência, de todo o Quadro Comunitário. A DGDR é a responsável pela gestão deste módulo.
- **FEDER/Fundo** – Este módulo é orientado para a gestão, o acompanhamento e o controlo deste fundo e divide-se em 3 sub-módulos:



Tribunal de Contas

- **Fundo** – Este sub-módulo permite efectuar a gestão de alto nível das entidades e dos projectos, bem como, a gestão financeira dos programas, prevendo:
 - as transferências da CE para a DGDR (idêntico ao registado na DGT);
 - os pedidos de pagamento da DGDR à CE;
 - as transferências para os gestores dos vários programas operacionais (todas as transferências/relações com a CE e os gestores);
 - as alterações de dados relativos aos executores, às entidades pagadoras e às entidades coordenadoras. Estes dados estão residentes em três tabelas, sendo a introdução da informação efectuada pelas estruturas de apoio técnico e posteriores alterações efectuadas apenas pela DGDR.

O responsável pela gestão deste sub-módulo é, também, a DGDR.

- **FEDER/Operacional** – Neste sub-módulo efectua-se o registo da informação relativa aos projectos, em termos físicos e financeiros, aos pedidos de pagamento/pagamentos, à despesa efectuada e às transferências do gestor para entidades pagadoras e coordenadoras. A inserção da informação neste sub-módulo é da responsabilidade dos gestores dos PO.

No decurso dos trabalhos de campo, apurou-se que, na generalidade, ainda se estava na fase de recuperação da informação histórica. Assim, relativamente à componente financeira e, conforme ponto de situação, efectuado em 31 de Outubro de 2002, pela DGDR, verificava-se que 71% do total da despesa certificada em pedidos de pagamento FEDER à Comissão Europeia, realizados até Setembro de 2002, já se encontrava registado em SIFEC. Quanto à componente física da execução dos projectos, ainda não existiam registos dos investimentos realizados, estando, portanto, por realizar, por parte dos gestores dos PO, um trabalho exaustivo de recuperação da informação física por projecto, prevendo-se que o mesmo só estivesse concretizado no final do 1º trimestre de 2003.

No que diz respeito à componente física, destaca-se a existência de dois níveis de indicadores, a saber:

- da medida, cuja estabilização dos mesmos ocorreu aquando da aprovação pela CE, dos complementos de programação;
- do projecto, cuja estabilização da “bateria” de indicadores, devido ao longo e lento período negocial concedido aos gestores dos PO, só ocorreu em Julho de 2002, tendo sido colocados em produção no SIFEC a 18/12/2002.

Sobre esta matéria a Comissão de Gestão do QCA III referiu na sua resposta que *“relativamente à questão da recuperação de históricos (financeiros e físicos) no Módulo FEDER e indirectamente no Módulo QCA, a Comissão de Gestão reconhece a necessidade da celeridade do processo, de forma a não pôr em causa os trabalhos de avaliação intercalar em curso.*

Neste sentido, e relativamente ao Módulo FEDER, a DGDR solicitou a todos os Gestores a apresentação, até 31 de Março de 2003, de um ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos pelo respectivo PO, com o objectivo de transferir ou actualizar os dados em SIFEC, bem como a indicação do prazo máximo para o cumprimento das metas estabelecidos.”

- **Importações/integrações** – Inclui o processo de importação/integração dos dados oriundos dos gestores dos PO e IC que utilizam sistemas informáticos próprios. O processo de integração de informação é efectuado pelos próprios gestores que executam o procedimento de exportação dos dados, ficando estes residentes numa área temporária. De seguida, através de um procedimento de integração, fazem a transferência dos dados para o SIFEC.

De acordo com o levantamento efectuado, em termos da importação de informação, só tinha ocorrido uma experiência, relativa ao SIGNO, no PO Regional do Norte (cfr. ponto 3.4.3.), em 30 de Agosto de 2002. Após esta importação de registos de inserção iniciaram-se os testes de importação incremental os quais não resultaram devido às alterações efectuadas no SIFEC. Perante esta situação a CCR da região Norte procedeu de imediato à análise das alterações introduzidas de forma a efectuar a adaptação do SIGNO e proceder então aos testes atinentes às exportações incrementais dos dados.

Sobre a actualização da informação referiu o PO da Região do Norte que, *“o que se pretende é que venha a ser um processo periódico e repetitivo. O seu grau de automatização nunca pode ser elevado frente ao interface existente no SIFEC. Este obriga à operação manual, pelo conjunto de tarefas que têm de ser realizadas e a inexistência de um protocolo automático de transferência. Não existe, nomeadamente o retorno de códigos de sucesso/insucesso de transferência, apenas é disponibilizado por consulta de ecrãs. É nosso anseio que o SIFEC venha a ter um processo de importação automática, e para isso temos alertado a DGDR.”*

Estava também por importar a informação dos PO que tinham optado por SI próprio, isto é, o PO da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Economia, do Algarve e da Região Autónoma da Madeira.

A DGDR refere a este propósito, nas suas alegações, que: *“No que respeita ao processo de automatismo para a transferência de dados para o Módulo FEDER do SIFEC, considera-se de esclarecer que o processo que se encontra em desenvolvimento (presentemente já em testes) diz exclusivamente respeito ao PO Economia, ou seja, foi concebido para automatizar a transferência do SiPOE para o SIFEC, sendo o seu custo suportado pelo PO Economia. A sua adaptação para outros PO será, em tempo, analisada pela DGDR com os PO interessados, envolvendo também o PO Economia em eventuais negociações.*

De notar que a posição da DGDR relativamente à automatização do processo de importação/integração dos dados, nomeadamente em reuniões com o PO Norte, foi no sentido de se aguardar o desenvolvimento a implementar para o SiPOE, para que não fossem adoptados modelos diferentes em cada um dos sistemas de informação. Foi, contudo, sugerido, caso fosse essa a opção a tomar pela CCR Norte, que esta fosse, desde logo, desenvolvida em articulação com o PO Economia.”

- **Gateway** – Este módulo consiste num *gateway* de dados provenientes de outros sistemas, que após o recebimento dos dados, é responsável pela sua leitura, tratamento, conversão e posterior carregamento da informação nas tabelas da base de dados que constituem o SIFEC/módulo QCA. Divide-se em duas fases sequenciais, a saber:
 - a importação da informação para uma área temporária;
 - e a integração na base de dados de produção, através do módulo QCA.

Este módulo tem como função receber, converter e integrar a informação, através de ficheiros normalizados, no módulo QCA. A informação referente à execução do FSE, do IFOP e do FEOGA-O, é proveniente dos sistemas informáticos, designadamente, do IFADAP e do IGFSE, a



Tribunal de Contas

agregar por medida, mas ainda não foi efectuada qualquer importação, prevendo-se que tal seja possível no final do primeiro trimestre de 2003.

- **Fundo de Coesão** – Trata-se de um módulo de apoio à gestão, ao acompanhamento e ao controlo deste fundo.

Segundo apurado, este módulo entrou em produção no mês de Setembro de 2002, estando em curso a recuperação da informação histórica pela DGDR, devendo ser, posteriormente, os interlocutores sectoriais a efectuar os carregamentos das actualizações.

- **EDI** (*Electronic Data Interchange*) – Através deste módulo efectua-se a comunicação da informação atinente às relações com a Comissão Europeia, a saber: certificação da despesa, validação das contas/declaração de fiabilidade, reprogramações financeiras de todos os fundos e, no caso de ser necessário, envio da informação relativa ao Anexo 4 do Regulamento n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março.

3.2.2. Arquitectura física

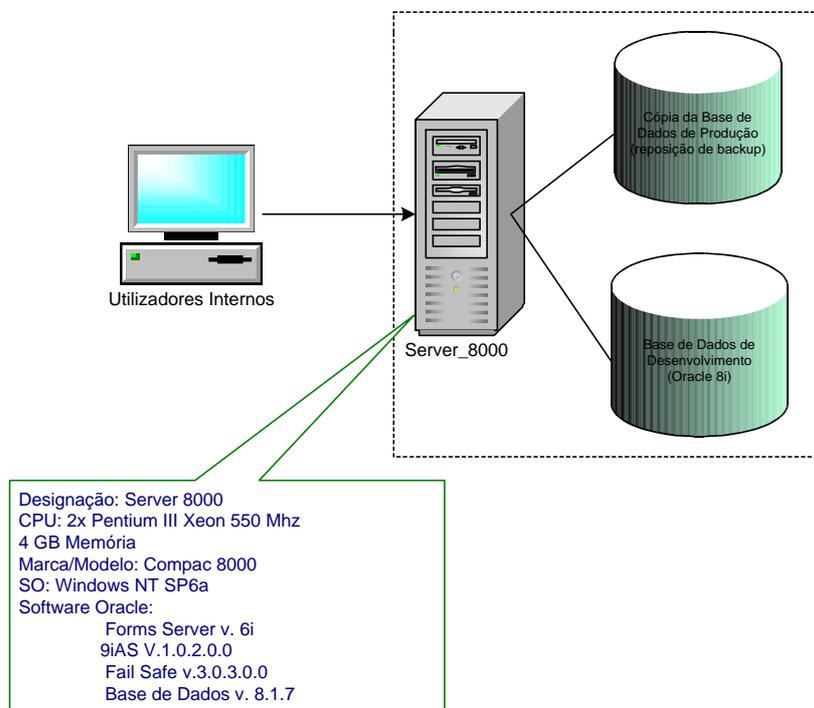
O SIFEC contempla um sistema de desenvolvimento e um sistema de produção.

No sistema de desenvolvimento são implementados novos desenvolvimentos e realizados testes às novas funcionalidades. Após efectuados os testes às novas funcionalidades e o desempenho do sistema ser considerado adequado, estas são transportadas para o sistema de produção. É sobre este sistema que se realizam as acções de formação. Todos os equipamentos que compõem o SIFEC estão localizados na DGDR.

O sistema de desenvolvimento reside num só computador, baseado no modelo *two tier* constituído por dois níveis independentes, utilizador/cliente e servidor de *Web/aplicacional* e de base de dados. Nesta máquina está instalado o sistema de gestão de base de dados, SGBD, e as aplicações que constituem o SIFEC. No SGBD foram criadas duas bases de dados, uma afecta ao desenvolvimento e outra de *backup* da base de dados de produção. O acesso a este sistema só é efectuado na DGDR.

A descrição da estrutura física e as características do computador que suportam o sistema de desenvolvimento estão no esquema seguinte.

Figura n.º 3 – Estrutura física do sistema de desenvolvimento – SIFEC

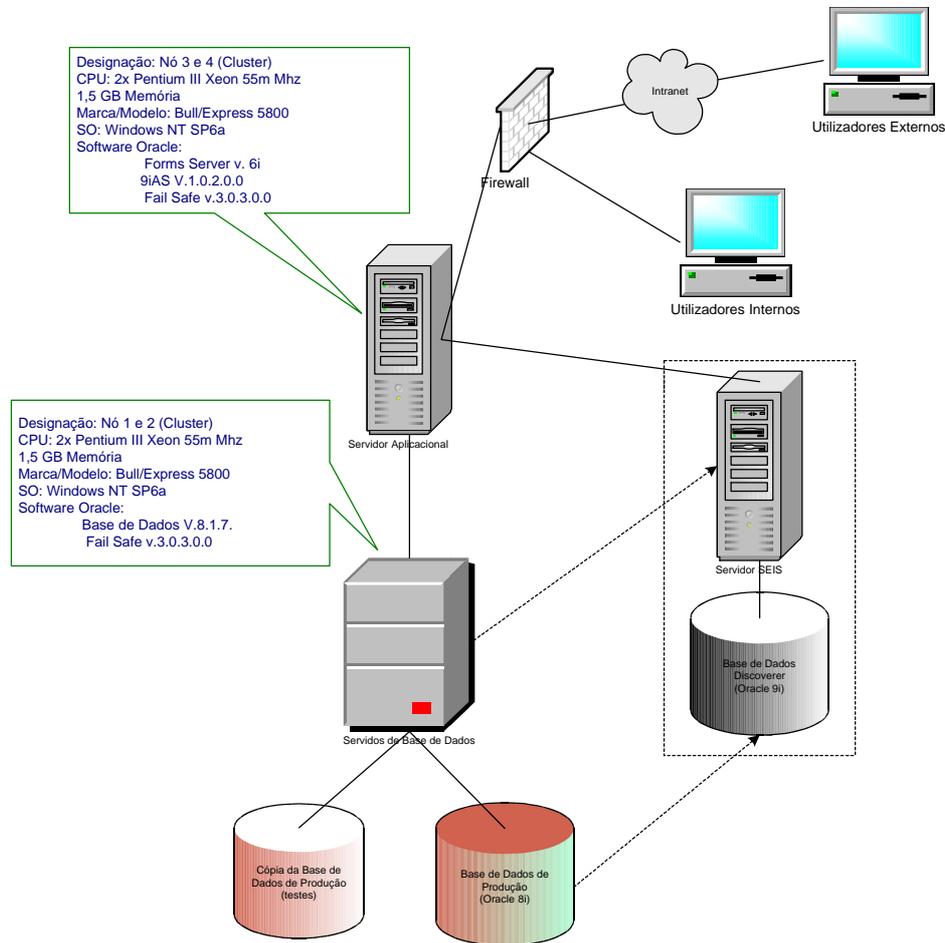


O sistema de produção reside em dois computadores, sendo baseado no modelo *three tier*, constituído por três níveis independentes, a saber, servidor de base de dados, onde está instalado o SGBD, servidor *Web* e aplicacional, com as aplicações do SIFEC, e utilizador/cliente. Neste SGBD foram criadas duas bases de dados, uma afecta à realização de testes e outra afecta à produção com os dados reais. O acesso a este sistema é efectuado tanto pelos utilizadores internos como pelos utilizadores externos à DGDR.

O esquema seguinte representa a estrutura física atinente ao sistema de produção.



Figura n.º 4 – Estrutura física do sistema de produção – SIFEC e SEIS



3.2.3. Pontos Fortes e Fracos do SIFEC

No decorrer desta acção instrumental observamos e identificamos alguns aspectos do SIFEC que, pela sua relevância e oportunidade, descrevemos, seguidamente, como pontos fortes e fracos do sistema.

O SIFEC baseia-se numa filosofia actual, foi desenvolvido em tecnologia *world wide web* e usa a Internet como meio de comunicação, o que permite o acesso via “*browser*”. No âmbito da segurança, no domínio *web* utiliza redes privadas virtuais – Secure VPN – e tecnologias de cartão inteligente, ou seja, de certificado digital. A funcionalidade principal é a possibilidade de encriptação entre sistemas geograficamente afastados, permitindo a redução dos custos de comunicação através de métodos de compactação dos dados, o que permite alta confidencialidade da comunicação IP, transparência e facilidade de utilização.

Este sistema, quando totalmente implementado, e, comparando-o com o SIDReg, poderá apresentar os seguintes pontos fortes:

- Obrigatoriedade dos registos da execução física dos projectos, no mínimo de 6 em 6 meses, como condição para a actualização da informação financeira;

- Registo do historial da informação, incluindo todas as reprogramações existentes, quer em termos físicos quer em termos financeiros, assim como, qualquer outra alteração efectuada;
- Garantia de maior fiabilidade e segurança na informação residente, devido ao maior número de validações (nº contribuinte, NIB, etc);
- Regionalização do investimento, até ao nível da NUT III e do concelho, que é de preenchimento obrigatório, possibilitando a atribuição de um projecto a vários concelhos e diminuindo o investimento não regionalizavel;
- Análise automática da eficácia da execução, quer ao nível físico quer ao financeiro;
- Associação dos pedidos de pagamentos/pagamentos à conta de origem/gestor;
- Sistema de gestão de base de dados centralizada;
- Inclusão de informação necessária ao DPP;
- Comunicação electrónica com a Comissão Europeia;
- Acesso universal através de um *browser*;
- Maior segurança na transmissão da informação.

O SIFEC é um sistema com condicionantes várias, sendo de referir as seguintes principais limitações:

1. Diferente nível de detalhe da informação relativamente ao FEDER, Fundo de Coesão e outros fundos, sendo a informação nos dois primeiros em termos do projecto, enquanto que nos restantes é a medida, o que condiciona a gestão dos PO plurifundos;
2. Só permite *Output's* predefinidos, não contemplando pesquisas não padronizadas, ou seja *query's ad hoc*.

3.3. Outros Sistemas de informação

À data da acção estava em desenvolvimento um Sistema de Exploração de Informação do SIFEC - **SEIS**, com características de uma ferramenta de sistema de apoio à decisão. O seu propósito é o de possibilitar aos utilizadores uma ferramenta eficiente, eficaz e de fácil utilização para efectuar pesquisas à base de dados. Vai ainda atender à análise da regra n+2 e prevê-se que, numa fase posterior, proporcione elaborar previsões/simulações.

O SEIS baseia-se numa filosofia *datawarehouse* em que a sua actualização será efectuada diariamente, através de uma reposição da base de dados de produção. Este sistema é suportado por um único servidor, no qual reside um SGBD cuja informação consiste numa cópia da base de dados de produção. Será utilizado o *Discoverer* para *web*, uma ferramenta aberta e intuitiva que permite pesquisas *ad hoc*, por parte dos utilizadores.

A estrutura deste sistema está prevista no esquema do sistema de produção (cfr. 3.2.2.).

O desenvolvimento deste sistema foi adjudicado, em Maio de 2002, à empresa Nova Base e estimava-se a sua implementação decorridos 45 dias. No entanto, à data dos trabalhos de campo, constatou-se que o projecto sofreu alguns atrasos, nomeadamente, devido a um *bug* existente no *software* oracle, mais precisamente na ferramenta *discoverer*, versão *web*, o qual foi reportado, em Outubro de 2002, aos serviços de suporte da oracle, tendo estes assumido a existência de um defeito na versão em causa e sendo assim ainda possível prever a data em que seria disponibilizado aos utilizadores.

Está ainda prevista, por parte da DGDR, a implementação de dois sistemas, o **SIAC** orientado para o planeamento e monitorização do controlo e das irregularidades e o **GIS** de referenciação geográfica.



No entanto, as acções de controlo estão a ser registadas pela DGDR numa aplicação provisória, o SIGIFE, desenvolvida em Access pela IGF.

3.4. Amostra Seleccionada

No âmbito do SIFEC foi, pelos motivos invocados no ponto 2.5., seleccionada uma amostra, tendo os trabalhos de campo decorrido nos seguintes gestores:

- PO Regional do Alentejo;
- PO Saúde;
- PO Regional do Norte;
- PO Regional do Algarve.

Seguidamente, reporta-se a situação observada nos gestores dos PO enunciados anteriormente, face aos sistemas informáticos utilizados, bem como descrição dos motivos subjacentes à opção seguida.

3.4.1. PO Regional do ALENTEJO

O PO Regional do Alentejo resulta da Decisão da Comissão Europeia C (2000) 1777, publicada a 28 de Julho de 2000.

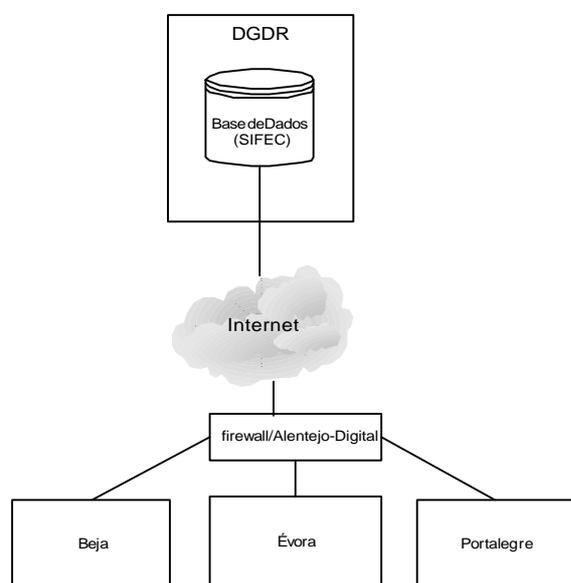
A estratégia adoptada foi a de optar desde sempre pelo SIFEC e, por isso, o Gestor do PO Regional do Alentejo nunca colocou a hipótese de recorrer a um SI próprio.

Basicamente os problemas centraram-se ao nível das comunicações, designadamente, demora e interrupção nas comunicações. O projecto “Alentejo digital”, no qual o PO estava envolvido, terá contribuído para ultrapassar alguns destes problemas. A ligação ao SIFEC era feita através de túneis IPSEC (traduzindo-se na ligação do *firewall* da DGDR ao *firewall* do PO).

À data em que os trabalhos de campo decorreram existiam 110 utilizadores: 60 na CCR e 50 nos coordenadores do eixo 3, considerando o Gestor que o SIFEC respondia às necessidades. Todos os problemas entretanto ocorridos com os sistemas de informação eram encaminhados para um elemento da CCR que os tentava solucionar e, só no caso de impossibilidade de resolução, eram então reportados à DGDR.

Na experiência tida com o SIFEC, durante os trabalhos, este demonstrou-se eficiente nas transacções de ecrãs, nomeadamente, na introdução de dados e na consulta a nível de ecrã, mas lento e pouco flexível, só permitindo pesquisas predefinidas e limitadas à emissão de *output's* padronizados, tais como: fichas de projectos, listagens de projectos, execuções financeiras por medida/executor/projecto e diversa informação global.

As candidaturas eram recebidas em 3 unidades desconcentradas: Portalegre, Beja e Évora.

Figura n.º 5 – Recepção e registo de candidaturas

Em Évora era efectuado o registo de todas as candidaturas recebidas, num SI transitório, até à fase de homologação e, conseqüentemente, era-lhes atribuído um número interno.

Portalegre e Beja não dispunham deste SI transitório, pelo que enviavam semanalmente via e-mail a informação para Évora, num ficheiro em Excel, para ser registada.

Aprovadas as candidaturas, eram então inseridas no SIFEC, bem como, a informação relativa à sua execução. Esta inserção era efectuada nas unidades desconcentradas em que a candidatura tinha sido recebida. No entanto, toda a informação passava pelo *firewall* de Évora, o que em termos de manutenção/segurança se traduz numa poupança de recursos.

3.4.2. PO da Saúde

O Programa Operacional da Saúde, adiante designado por PO Saúde, resulta da Decisão da Comissão C (2000) 1780, publicada a 28 de Julho de 2000.

Relativamente aos sistemas de informação, foi criada a expectativa do SIFEC ser adequado às necessidades do PO Saúde. Assim, relativamente ao FEDER, a opção foi a de aguardar por este sistema.

O entusiasmo criado com a implementação do SIFEC, motivado pelo conjunto de funcionalidades apresentadas, foi-se desvanecendo, devido às dificuldades e limitações entretanto verificadas. No início, os problemas centraram-se nas comunicações e posteriormente verificaram-se ao nível do hardware não sendo as características técnicas as mais adequadas. Como os problemas se mantinham em meados do 2º semestre de 2000, o gestor solicitou à DGDR as especificações da base de dados do SIFEC, com o propósito de desenvolver esta estrutura localmente e depois facilitar o processo de exportação dos dados, o que nunca lhe foi facultado, uma vez que esta solução colidia com os princípios de concepção daquele sistema. Em Maio de 2001, a DGDR, no domínio das comunicações, divulgou os requisitos necessários ao bom funcionamento do SIFEC.

Perante estas dificuldades, de acesso e de funcionamento, o gestor optou pelo desenvolvimento de uma base de dados em Access que, à data em que os trabalhos de campo decorreram, era a fonte de informação para a gestão e o acompanhamento dos projectos relativos ao FEDER. No entanto, como esta base de dados não permitia a exportação da informação para o SIFEC, era necessário uma duplicação no registo de informação, na base de dados desenvolvida pelo PO e no SIFEC.

Com vista a solucionar os problemas de comunicação, foram efectuadas várias tentativas no sentido da obtenção de uma ligação directa ao SIFEC, com as quais a DGDR nunca concordou por serem contra os princípios de segurança pré-definidos para o sistema. Assim, e de acordo com despacho superior, o



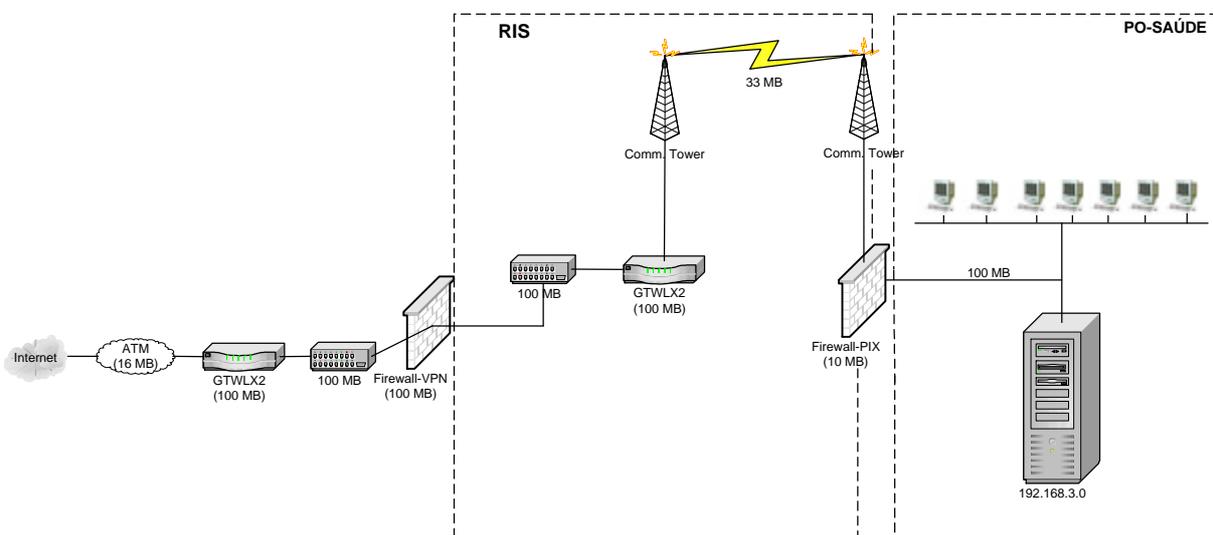
Tribunal de Contas

PO passou a efectuar as comunicações com o SIFEC através do IGIF, pela rede interna da saúde (RIS) que interliga todos os serviços do Ministério da Saúde. Para aceder ao SIFEC através da RIS, foi instalada uma antena no edifício do PO Saúde e outra no IGIF, que estabeleceram a comunicação entre os dois edifícios, e, posteriormente, efectuada a ligação à DGDR/SIFEC.

À data dos trabalhos de campo nas instalações do PO Saúde, as duas tentativas realizadas para introduzir a informação de um projecto, no SIFEC, abortaram por comunicação interrompida. Esta constatação aliada às considerações manifestadas pelos membros da EAT, permite-nos referir que esta ligação não é a mais adequada e fiável para a comunicação que se pretende com o SIFEC.

O esquema seguinte identifica a arquitectura de rede através da qual o PO acede ao SIFEC.

Figura n.º 6 – Arquitectura de rede utilizada para efectuar o acesso ao SIFEC



Foi mencionado à equipa que nem todas as características específicas da informação do PO Saúde estavam consideradas no SIFEC, sendo o sistema, como ferramenta de apoio à gestão, considerado limitado. O PO não utilizava nenhum dos *output* do SIFEC, pois este ainda não permitia *queries* personalizadas. Também foi referido que, para gerir muitos projectos de pequena dimensão, tornava-se necessário um sistema mais flexível na pesquisa e análise da informação.

Segundo o gestor, algumas das dificuldades apontadas ficaram a dever-se ao facto deste PO não ter participado na definição dos requisitos iniciais do SIFEC, tendo sido consultado só em 2002, quando o sistema já estava desenvolvido.

O PO Saúde desenvolveu para o FSE um SI próprio, que considerava responder às necessidades de gestão, ao qual faltava apenas o desenvolvimento de um módulo de exportação da informação para o SI do FSE, o SIIFSE.

3.4.3. PO Regional do NORTE

O PO Regional do Norte resulta da Decisão da Comissão Europeia C (2000) 1775, publicada a 28 de Julho de 2000.

A morosidade de desenvolvimento do SIFEC, bem como a necessidade de um sistema de informação plurifundos que respondesse aos requisitos inerentes à gestão da execução do PO Regional do Norte e ainda o acumular de projectos com a necessidade urgente de registo, levou o Gestor, em Julho de 2000, a optar por um sistema de informação próprio - o SIGNO. Este sistema é oriundo de uma adaptação do SIDReg à estrutura do QCA III.

À data da acção, toda a informação relativa aos projectos aprovados e homologados, com excepção dos relativos à Medida 3.11 do FEOGA, residia no SIGNO. Sobre este ponto o PO Norte menciona, nas suas alegações, que “a principal razão para tal facto tem a ver com a estrutura de financiamento da maior parte dos projectos aprovados na Medida. Dado integrarem investimento privado, houve que aguardar o desenvolvimento do sistema contemplando este tipo de fonte de financiamento. Actualmente está em decisão a possibilidade de importação automática da informação dos projectos FEOGA, existente em ficheiros de recurso excel, para o SIGNO.

Relativamente aos projectos desta Medida, bem como os da Medida 3.13 – Pescas – Equipamentos e Transformação, está pensada uma ligação aos sistemas SIADRU e SI2P, quando estes sistemas entrarem em funcionamento, por forma aos dados considerados necessários à gestão do PO Norte serem automaticamente recebidos em SIGNO. Assim a migração de dados terá origem nos sistemas de informação da autoridade de pagamento dos fundos FEOGA e IFOP e não do SIGNO.”.

O SIGNO ainda não registava a componente física dos projectos, pois a tabela dos indicadores não estava disponibilizada pela DGDR, o que iria ser regularizado logo que possível. Pretendia-se, futuramente, efectuar a migração dos dados para os respectivos sistemas, os quais ainda estavam em desenvolvimento.

À data do trabalho de campo só ocorrera uma única exportação, realizada a 30 de Agosto de 2002, e toda a despesa certificada para Bruxelas já estava residente no SIFEC. A exportação incremental do SIGNO para o SIFEC não funcionava, porque, devido à inclusão de novas especificações de atributos, tamanhos e outras características da informação, este método de integração estava a ser revisto pela DGDR. Segundo a CCR, este processo de exportação/integração deveria ser automatizado afim de facilitar todo o processo.

3.4.3.1. Sistemas informáticos

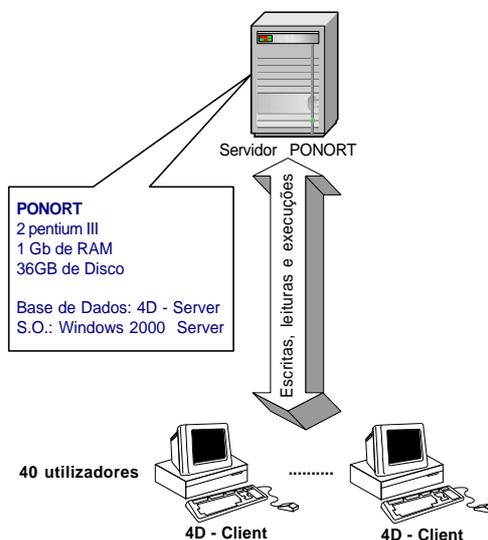
3.4.3.1.1. Arquitectura do SIGNO

O SIGNO é o sistema informático próprio do PO Norte e tem como objectivo principal o apoio à gestão de informação referente a projectos candidatos a financiamento através de Fundos Comunitários. O sistema permite as funcionalidades inerentes a qualquer sistema de informação, nomeadamente, introdução, alteração, remoção e pesquisa, bem como a exportação da informação relativa ao FEDER para o SIFEC, estando ainda prevista a possibilidade de exportação para os sistemas do FEOGA-O e do IFOP.

Este sistema foi desenvolvido com base no modelo *two tier*, constituído por duas “camadas” independentes, utilizador/cliente e o servidor onde reside o SGBD 4D-server, conforme o esquema seguinte:



Figura n.º 7 – Estrutura física utilizada pelo SIGNO



3.4.3.1.2. Homebanking

O PO Regional do Norte geria as suas contas e aplicações, recorrendo ao sistema *Homebanking* (cfr. ponto 4.2.3.). Na generalidade os pagamentos eram efectuados por transferências bancárias, através deste sistema, que emitia um comprovativo da transferência, o qual servia de base ao registo do respectivo pagamento no SIGNO.

3.4.4. PO Regional do Algarve

O PO Regional do Algarve resulta da Decisão da Comissão Europeia C (2000) 1778, publicada a 28 de Julho de 2000, revelando-se, na actualidade, como principal instrumento de apoio ao desenvolvimento da região.

O gestor do PO Regional do Algarve, desde o início das aprovações no Programa, em Setembro de 2000, enquanto aguardava pelo desenvolvimento do SIFEC, optou por registar a informação de suporte à ficha de acompanhamento em folhas de cálculo Excel, a qual é, mensalmente, enviada à DGDR.

No entanto, a partir do início de 2001, confrontado, por um lado, com o facto de existir um número substancial de projectos aprovados e homologados e, por outro, com a necessidade de efectuar o primeiro pedido de pagamento à Comissão Europeia (Março de 2001), o gestor decidiu prosseguir com a aplicação SIDReg adaptada ao QCA III, considerando esta uma solução de contingência para suprir as necessidades de tratamento da informação do PO. A informação foi toda carregada neste sistema e esta decisão comunicada à DGDR. No relatório de execução do PO Regional do Algarve relativo ao ano 2001 é, inclusivamente, referido que: “As necessidades de gestão de um programa plurifundos com a configuração do PROALGARVE necessita de um SI que permita um tratamento ao nível do projecto e com a consolidação por Fundo, Eixo e Medida.”.

Também, após confirmação, pelos responsáveis nacionais de cada fundo, do atraso na implementação dos respectivos sistemas e da impossibilidade de tratamento, num único SI, da informação plurifundos ao nível do projecto, o gestor do PO Regional do Algarve viu-se confrontado com a necessidade de implementar um SI próprio para a gestão de todo o PO, que incluísse as várias componentes do QCA III. Assim, a decisão de prosseguir com o SIDReg foi reforçada quando se constatou que o SIFEC não incluía a informação ao nível do projecto, no que respeita ao IFOP, ao FSE e ao FEOGA-O. O sistema não tem possibilidade de gerir toda a informação sobre a execução do PO independentemente do fundo. Para esta decisão também contribuiu a opção seguida pelo PO Regional do NORTE que, como primeiro interessado pela adaptação do SIDReg ao QCA III, suportou os encargos relativos ao desenvolvimento do sistema SIGNO.

Para além das razões anteriormente referidas, foi ainda mencionado pelo gestor que a utilização do SIFEC envolvia alguns condicionalismos operacionais, a saber:

1. demora na comunicação de acesso;
2. interrupções de acesso devido a causas externas;
3. segurança da informação, *backups* efectuados por terceiros;
4. inexistência de uma base de dados destinada à formação.

Complementarmente ao SIDReg eram também utilizadas folhas de cálculo em Excel. Nomeadamente, o gestor enviava, mensalmente, à DGDR, a informação de todos os fundos, ao nível da medida, constante de uma ficha de acompanhamento, e ainda, mensalmente, do mesmo modo enviava para o IGFSE, o IFADAP e para a DGPA pontos de situação da execução dos respectivos fundos, FSE, FEOGA-O e IFOP, respectivamente.

Para o acompanhamento da execução física dos projectos, recorria-se também a essas folhas de cálculo para registar a informação relativa aos indicadores físicos, atendendo a que nesta fase no SIDReg estes só eram introduzidos no final da obra.

3.4.4.1. Sistemas informáticos

3.4.4.1.1. SIDReg

O SIDReg era o sistema informático utilizado na gestão do PO Regional do Algarve, no qual, logo que as candidaturas eram aprovadas, era registada toda a informação.

Este sistema informático foi assumido como uma situação provisória, a regularizar logo que o contrato de prestação de serviços de desenvolvimento e implementação do SIGNO, na CCR do Algarve, fosse executado.

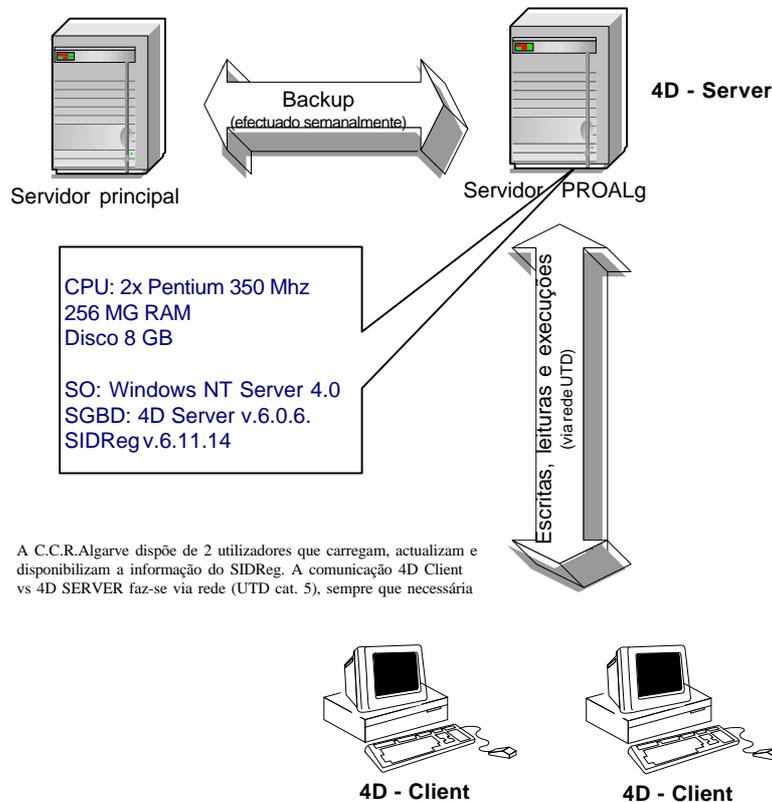
3.4.4.1.1.1. Arquitectura do sistema

O SIDReg, como solução de contingência, apresentava uma arquitectura de sistema simples, como se dá conta seguidamente.



Tribunal de Contas

Figura n.º 8 – Estrutura física utilizada pelo SIDReg



A CCR do Algarve dispunha de dois utilizadores para introduzir e actualizar a informação no *SIDReg*, bem como para a disponibilizar. O sistema incluía dois servidores de suporte e gestão e a comunicação entre servidores ocorria, semanalmente, para efectuar o *backup*.

3.4.4.1.2. Homebanking

O PO Regional do Algarve geria as suas próprias contas e aplicações, recorrendo ao sistema *Homebanking* (cfr. ponto 4.2.3.). Na generalidade os pagamentos eram efectuados por transferências bancárias, através deste sistema, que emitia um comprovativo da respectiva transferência, o qual servia de base ao registo do respectivo pagamento no *SIDReg*.

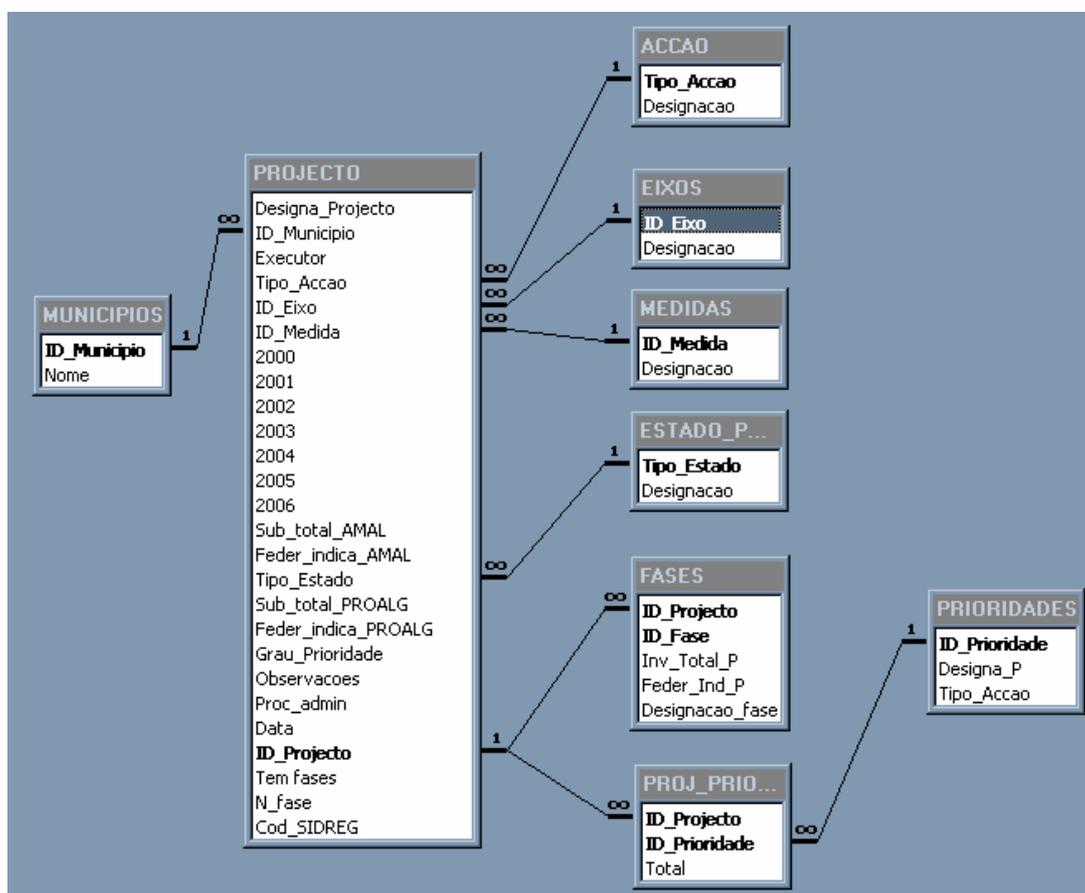
3.4.4.1.3. Base de Dados de “Registo de Candidaturas”

O gestor do PO Regional do Algarve, para efectuar o registo das candidaturas, incluindo também as que não estavam na forma correcta e, por isso, consideradas ainda como intenções, desenvolveu uma base de dados em S Access 97.

Esta base de dados tinha como objectivo principal a gestão de todas as candidaturas recebidas no PO, até serem aprovadas.

Apresenta-se seguidamente a estrutura das entidades, associações, tabelas e atributos das mesmas.

Figura n.º 9 – Diagrama de entidades/associações



A base de dados contemplava 5 estados para as candidaturas:

- Em apreciação;
 - Dentro ou fora do plano normal (trabalho efectuado entre os diferentes municípios para atender ao esgotamento das verbas);
- Aprovadas;
- Devolvidas;
- Reencaminhadas;
- Com outras necessidades (por exemplo iniciativas de executores ou mesmo dos coordenadores/gestores).

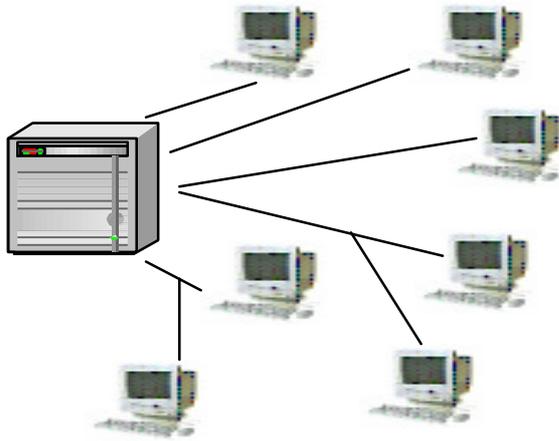
O registo das candidaturas iniciou-se com as do eixo 1, prevendo-se ainda a inclusão das relativas aos eixos 2 e 3.

Esta base de dados permitia obter a informação completa e actualizada sobre a situação das candidaturas apresentadas pelos diversos promotores.

A “vida útil” dos registos nesta base de dados terminava quando a candidatura era aprovada e o projecto registado no SIDReg.



Figura n.º 10 – Topologia de rede utilizada



No que se refere às comunicações, é utilizada uma topologia de rede em estrela que consiste num dispositivo central que interliga todos os dispositivos da rede com ligações ponto-a-ponto ou multiponto. Este dispositivo central dirige e gere o tráfego da rede.

Esta topologia apresenta como principal desvantagem a pouca fiabilidade da rede, na medida em que, falhando o dispositivo central, deixa de ser possível a comunicação na rede. Para além disso, os fluxos com grandes quantidades de informação podem sobrecarregar o dispositivo central e denegrir o desempenho da rede.



4. PIDDAC

4.1. Enquadramento

O Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, PIDDAC, traduz-se num conjunto de acções planeadas com expressão financeira no Orçamento do Estado, OE. O PIDDAC, embora esteja reflectido no OE, cap. 50º, constitui um processo diferenciado dos procedimentos habituais prosseguidos tanto na preparação como na execução do OE. O PIDDAC, devido às suas características inerentes, constitui uma área de execução financeira dos dinheiros públicos, com planeamento e controlo específico, sobre o qual existe um exíguo quadro legislativo e, assim, na prática, devido a esta lacuna, tem-se recorrido a conceitos e normas legais aplicáveis à elaboração e execução do Orçamento.

Para gerir o PIDDAC, existem na estrutura da Administração Pública, duas entidades: o DPP, com as atribuições de análise e controlo ao nível macro, e a DGO, que assegura a legalidade da execução financeira, verificando o respeito pela regras financeiras estabelecidas para a boa gestão dos dinheiros públicos, e, assim, com uma intervenção que poderá considerar-se a nível mais micro.

No concreto, o DPP assegura a preparação do PIDDAC e, após a sua aprovação anual, regista os dados no sistema de informação, SIPIDDAC, e, posteriormente envia-a, em suporte de papel, para a DGO, que então a regista no SICPIDDAC. A DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo, ou seja, do cap. 50º do OE.

4.2. Sistemas de Informação para o PIDDAC – SIPIDDAC e SICPIDDAC

O SIPIDDAC, sistema de informação para apoiar a gestão do PIDDAC, foi desenvolvido pelo DPP em 1995 e entrou em exploração em 1996. Este sistema foi desenvolvido *in house* e, para responder às necessidades dos vários utilizadores, foram-lhe, entretanto, acrescentadas novas funcionalidades e potencialidades. Considerou o DPP, à data, que o SIPIDDAC respondia a muito mais requisitos dos que os definidos inicialmente.

Os Ministérios ou Serviços introduzem a informação relativa ao orçamento inicial do PIDDAC e à respectiva execução. O DPP visualiza e valida a informação registada e, quando detecta erros, comunica-os ao respectivo Ministério ou Serviço, para serem corrigidos.

A implementação do SIPIDDAC não teve a mesma aceitação nos diferentes Ministérios, verificando-se alguma resistência por parte das entidades que já tinham sistemas próprios, nomeadamente, os Ministérios da Saúde e da Segurança Social, pois encararam esta decisão como acréscimo de trabalho.

O DPP referiu a existência de utilizadores que não efectuavam oportunamente a introdução dos dados da execução do PIDDAC, o que, pela ausência de informação, condicionava a possibilidade de efectuar a análise e o acompanhamento pontual da execução.

Em cada Ministério, mesmo que o SIPIDDAC esteja descentralizado em algumas entidades executoras, existe sempre uma entidade coordenadora, que é a interlocutora do respectivo Ministério junto do DPP.

Semanalmente, ou sempre que necessário, o DPP acede ao Sistema (COR e RAPE) da DGO residente no Instituto de Informática a fim de importar elementos de execução (levantamentos/requisição de fundos, congelamentos, cativações) no âmbito do Capítulo 50º do OE, por ministério, programa e rubrica de classificação económica.

4.2.1. Arquitectura do Sistema – SIPIDDAC

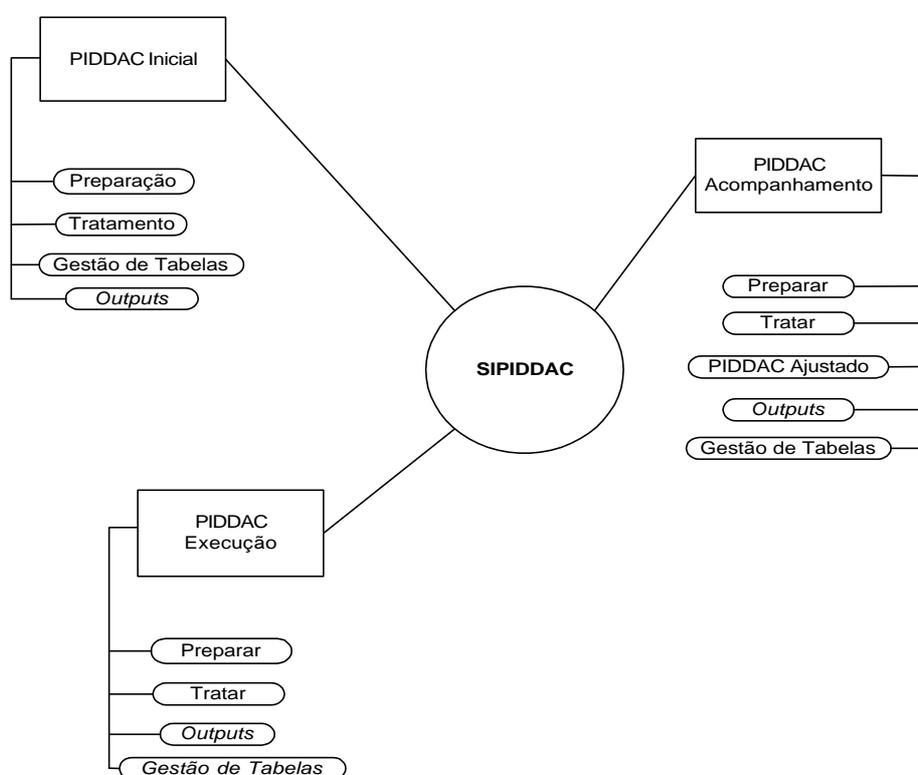
4.2.1.1. Arquitectura Aplicacional

O SIPIDDAC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, o que possibilita o desenvolvimento de novos módulos/funcionalidades de acordo com os requisitos definidos para responder a necessidades que venham a ocorrer.

O SIPIDDAC é constituído por 3 módulos, designadamente:

- PIDDAC Inicial;
- PIDDAC Acompanhamento;
- PIDDAC Execução.

Figura n.º 11 – Estrutura aplicacional do SIPIDDAC



O módulo **PIDDAC Inicial** é orientado para o tratamento do PIDDAC Inicial e inclui quatro sub-módulos, a saber:

- Preparação;



Tribunal de Contas

- Tratamento;
- Gestão de tabelas;
- *Outputs*.

Resumidamente, poderá referir-se que as funcionalidades inerentes aos diferentes sub-módulos são as seguintes:

Preparação – este processo é interno ao DPP, não sendo visível pelos utilizadores externos, que só têm acesso à impressão das fichas dos diferentes modelos, com a caracterização e os valores, caso já tenham sido introduzidos. Este procedimento destina-se à preparação do PIDDAC do ano “n+1” a partir do PIDDAC Inicial do ano “n” e da execução ocorrida ao longo deste ano;

Tratamento – esta opção permite o desenvolvimento dos trabalhos de preparação do PIDDAC. Com efeito, é através dela que os utilizadores irão introduzir os valores por programas, rubrica de classificação económica, projectos e sub-projectos em curso e, caso necessário, proceder à actualização de elementos de caracterização dos mesmos. É aqui também que irão ser criados novos programas, projectos e sub-projectos e eliminados os que não irão ter expressão no ano do orçamento. Paralelamente nesta opção é possível a simples consulta de programas, projectos e sub-projectos e a validação dos dados introduzidos, esta extremamente importante para a consolidação de todo o trabalho de preparação do PIDDAC.

Outputs – o utilizador externo pode visualizar no ecrã e imprimir um conjunto de listagens/apuramentos respeitantes aos dados introduzidos;

Gestão de tabelas – permite ao utilizador externo a consulta e impressão de tabelas que se apresentam ordenadas por código, sendo possível, relativamente a algumas destas tabelas, reordená-las por ordem alfabética.

O **PIDDAC Acompanhamento** surge na sequência do *PIDDAC Inicial* e está dividido em cinco sub-módulos fundamentais, designadamente:

- Preparar;
- Tratar;
- PIDDAC ajustado;
- *Outputs*;
- Gestão de tabelas.

As funcionalidades inerentes aos diferentes sub-módulos são as seguintes:

Preparar – este sub-módulo é de utilização exclusiva do DPP e, por isso, os utilizadores externos não têm acesso a esta opção. Esta função consubstancia-se na preparação de ficheiros, consistindo em fazer o *backup* do *PIDDAC Acompanhamento* do ano n-1, copiar a base de dados do *PIDDAC Inicial* do ano n e calcular automaticamente os *plafonds* e a cláusula de reserva de convergência por Ministério, por programas, projectos e sub projectos;

Tratar – esta opção permite proceder/registar todas as alterações à programação inicial do PIDDAC. É através dela que são registadas no sistema as alterações à caracterização e aos valores (reforço, reduções, congelamentos) de programas, projectos, sub-projectos e rubricas de classificação económica, decorrentes da gestão orçamental durante o exercício económico.

PIDDAC Ajustado – este sub-módulo permite a consulta da informação no ecrã, elaborar listagens e produzir ficheiros, bem como efectuar validações globais sobre o *PIDDAC ajustado*;

Outputs – permite a visualização no ecrã e impressão de um conjunto de listagens do *PIDDAC ajustado* e do ficheiro das alterações;

Gestão de tabelas – permite a consulta e impressão de tabelas ordenadas por código, sendo possível em alguns casos, reordená-las por ordem alfabética.

O módulo *PIDDAC Execução* vem na sequência do tratamento informático do *PIDDAC Inicial* e do *PIDDAC Acompanhamento* e decompõe-se em quatro sub-módulos, nomeadamente:

- Preparar;
- Tratar;
- *Outputs*;
- Gestão de tabelas.

Sumariamente, referem-se as funcionalidades inerentes aos diferentes sub-módulos:

Preparar – baseia-se num conjunto de funções internas ao DPP, a que os utilizadores externos não têm acesso, que se consubstanciam na preparação de ficheiros do *PIDDAC Execução* e consistem em fazer o *backup* do ficheiro correspondente ao ano “n-1” e preparar, a partir do *PIDDAC Acompanhamento* do ano “n”, dois ficheiros, para guardar os dados relativos à execução mensal, por programas, e trimestral, por programas, projectos e sub-projectos;

Tratar – é esta opção que permite aos utilizadores o registo dos valores de despesa efectiva em termos de programas, projectos e sub-projectos, bem como ao nível de rubricas de classificação económica. Permite ainda a realização de validações para verificação da coerência dos dados introduzidos. É também através desta opção que o DPP, e só ele, procede à actualização, regra geral semanalmente, de uma base de dados relativa aos levantamentos/requisições de fundos junto da DGO, por ministério, entidade, programa e rubrica de classificação económica, informação a que os utilizadores do SIPIDDAC podem ter acesso neste módulo, na opção “OUTPUTS”.

Outputs – permite a visualização no ecrã e impressão de um conjunto de listagens e apuramentos sobre os ficheiros da execução trimestral e mensal, bem como do *PIDDAC ajustado* e a elaboração do relatório da execução;

Gestão de tabelas – permite a consulta e impressão de tabelas ordenadas por código, sendo possível, para algumas tabelas, reordená-las por ordem alfabética.

4.2.1.2. Arquitectura Física

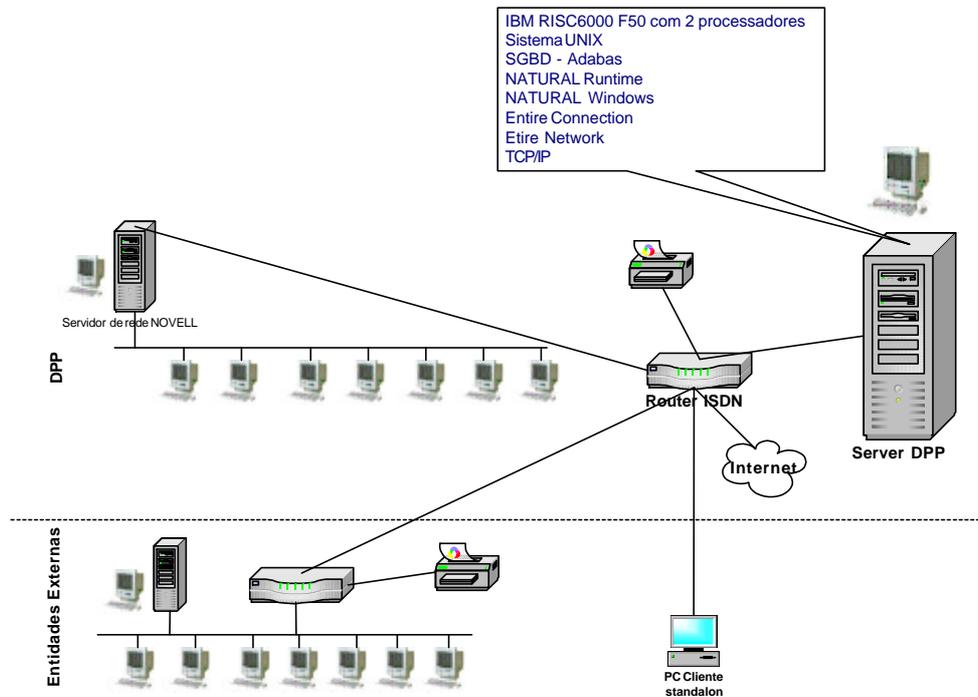
O SIPIDDAC reside num só computador, no qual foi instalado o sistema de gestão de base de dados, SGBD – ADABAS, e as aplicações, *Natural*, que constituem o sistema. O acesso a este sistema é efectuado tanto por utilizadores internos como externos ao DPP.

Este sistema foi desenvolvido segundo o modelo *two tier*, constituído por duas “camadas” independentes, utilizador/cliente e o servidor. O SIPIDDAC tem uma gestão centralizada, uma vez que tanto a base de dados como o *software* aplicacional têm uma única instalação. Todos os elementos físicos e funcionais do sistema estão localizados no DPP.



A estrutura e as características das componentes que suportam o sistema estão no esquema seguinte.

Figura n.º 12 – Estrutura física do SIPIDDAC



4.2.2. SICPIDDAC

4.2.2.1. Arquitectura de Sistema

Segundo a DGO, devido a várias limitações conjunturais, não foi possível a concepção e desenvolvimento de uma aplicação adequada ao PIDDAC, com características de orçamento de investimento. Assim, a solução adoptada consistiu na realização de uma “cópia” do sistema existente para o orçamento de funcionamento.

Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado. Por exemplo, considera os projectos como actividades e não considera a possibilidade de despesas plurianuais.

Sobre esta matéria veio o II, em sede de contraditório, referir que:

“O SIC utiliza uma gestão do PIDDAC uma filosofia semelhante à do Orçamento de funcionamento. Tal foi necessário para possibilitar uma implementação normalizada daquela aplicação.

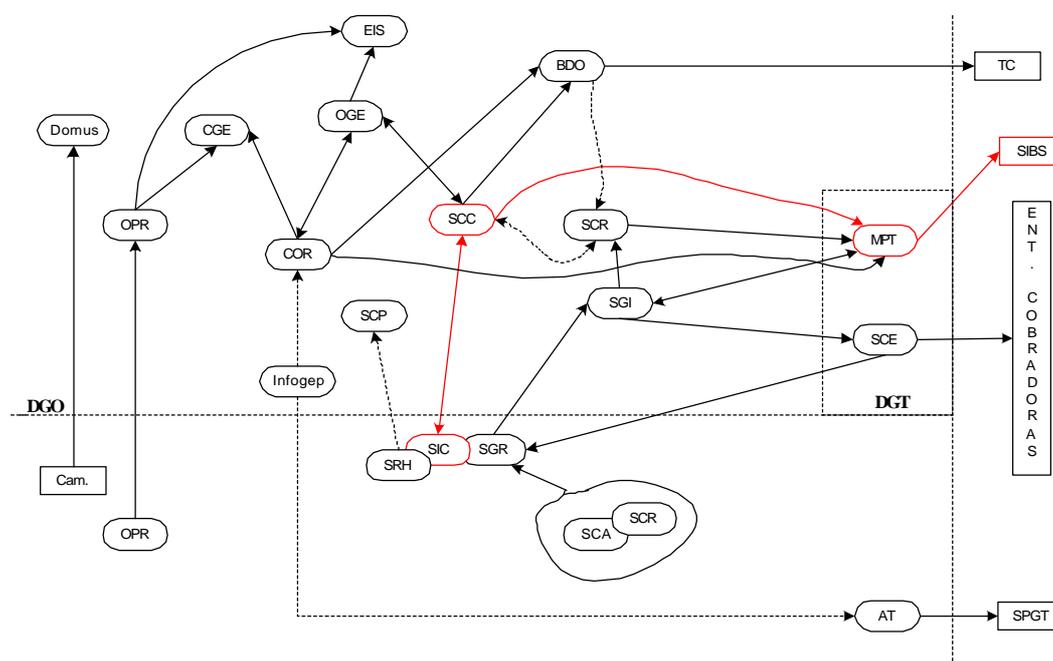
Existem, no SIC funcionalidades adaptadas ao controlo de programas e projectos que não estão a ser usados pelos organismos.

Concordamos que o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo para tal necessário introduzir alterações ao actual modelo de dados e de funções do SIC no

sentido de responder às especificidades ainda não contempladas. Como acontece para todos os sistema da área orçamental a responsabilidade de definição de requisitos é da DGO, pelo que o Instituto de Informática tentará em conjunto com aquela Direcção Geral equacionar as alterações necessárias.”.

No diagrama seguinte apresenta-se a arquitectura global dos sistemas relativos ao OE, sendo que o circuito do PIDDAC está representado a vermelho.

Figura n.º 13 – Arquitectura global de sistemas



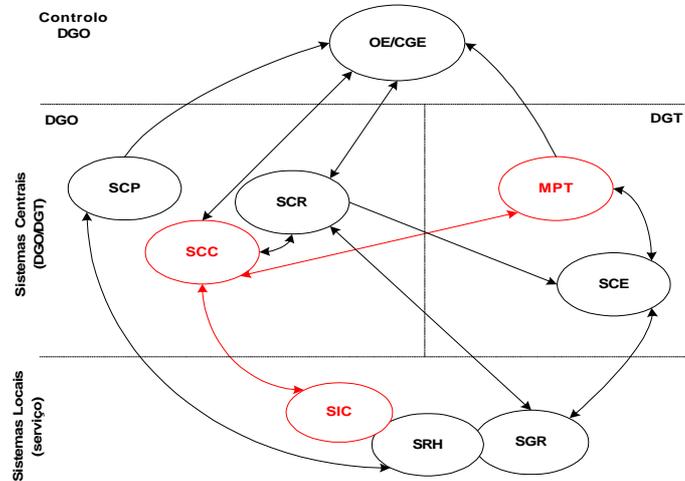
Legenda:

AT	Aplicação de Tesouraria
BDO	Base de Dados Orçamental
Cam.	Câmaras Municipais
CGE	Conta Geral do Estado
COR	Sistema de Controlo Orçamental
Domus	Aplicação que Centraliza o Orçamento e a Execução Orçamental das Autarquias Locais
EIS	Sistema de Apoio à Análise do OE
Infogep	Informação de Gestão de Pessoal
MPT	Meios de Pagamentos do Tesouro
OGE	Orçamento Geral do Estado
OPR	Orçamentos Privativos

SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCE	Sistema de Controlo das Cobranças e Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria
SCP	Sistema Central de Pessoal
SGI	Sistema de Gestão de Interfaces
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SPGT	Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções
SCR	Sistema Central de Receitas
SRH	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas



Figura n.º 14 – Sistemas centrais e locais



Estas aplicações têm um elevado grau de integração entre si, partilhando e trocando informação. As aplicações locais alimentam e recebem informação das aplicações centrais da DGO e da DGT. As aplicações centrais da DGO actuam como “interface” directo com o serviço e têm como função receber toda a informação contabilística que vai constar da execução do orçamento do serviço, assim como os dados referentes ao OE, no início do ano. As aplicações da DGT têm por função gerir as contas dos serviços no Tesouro e emitir os meios de pagamento dos serviços. Cabe ainda às aplicações centrais o diálogo com as aplicações externas, como seja a rede de compensação bancária.

O Quadro seguinte refere os diferentes sistemas centrais e locais representados no esquema anterior.

SISTEMAS CENTRAIS			
Sistema Informático	Função	Responsável	Localização
SCC – Sistema Central de Contabilidade	Centralização da informação da contabilização de despesas e autorização dos PLC	DGO/II	II
SCR – Sistema Central de Receitas	Centralização da informação da contabilização das receitas	DGO/II	II
SCP – Sistema Central de Pessoal	Agregação da informação relativa aos recursos humanos	DGO/DGAP/II	II
SCE – Sistema de Controlo das Cobranças do Estado	Centralização da informação sobre cobrança das receitas	DGT/II	II
MPT – Meios de Pagamento do Tesouro	Emissão de meios de pagamento e consolidação bancária	DGT/II	II/DGT
SISTEMAS LOCAIS			
SIC – Sistema de Informação Contabilística	Instrumento de apoio à gestão económica e financeira, permitindo o tratamento informático do OE ao nível da elaboração e execução	DGO/II	Serviços/DGO/II
SRH – Sistema de Gestão de Recursos Humanos	Efectua o processamento de vencimentos e funciona como instrumento de apoio à gestão de recursos humanos	DGO/II	Serviços/DGO/II
SGR – Sistema de Gestão de Receitas	Contabiliza a receita do Estado, nas suas diversas fases, desde a liquidação até à cobrança	DGO/II	Serviços/DGO/II

Fonte: DGO

O II é o organismo do Ministério das Finanças que assegura o desenvolvimento e a gestão dos meios informáticos de suporte aos sistemas informáticos da DGT e da DGO.

O SCC é o sistema central de contabilidade, estruturado por diversos módulos; destes referem-se os utilizados no caso do PIDDAC, a saber:

- Criação da base de dados (anualmente efectua-se o carregamento da base de dados do SCC depois do orçamento aprovado);
- Processamento diário (tratamento *Batch*) – consiste na consolidação da base de dados relativamente a todos os serviços que se encontram na RAFE:
 - Recolha automática de ficheiros dos serviços;
 - Validação de conteúdo de consistência;
 - Actualização da base de dados;
 - Ligação com a aplicação Meios de Pagamento do Tesouro (MPT);
 - Envio automático de ficheiros para os Serviços;
 - Actualização da base de dados Mapper para consulta da DGO.
- Processamento mensal;
- Processamento a pedido.

O PIDDAC depois de aprovado é enviado pelo DPP, à DGO, que o regista no SICPIDDAC. O registo posterior da execução é efectuado, caso o serviço esteja na RAFE, pelo próprio, e, nas outras situações, pela DGO.

Os serviços que estão na RAFE têm autonomia administrativa nos actos de gestão, o que se caracteriza, entre outros aspectos, pela capacidade de autorizar a realização de despesas e o seu pagamento. Para efectuar pagamentos, o serviço pede mensalmente à DGO, mediante a apresentação dos compromissos assumidos e a assumir durante o mês, a libertação de créditos. Após a análise deste pedido, a DGO ordena a libertação de créditos, dando uma ordem de crédito na conta do organismo existente na DGT. Os pagamentos são efectuados, pelo SIC, através dos meios de pagamento emitidos directamente sobre o Tesouro.

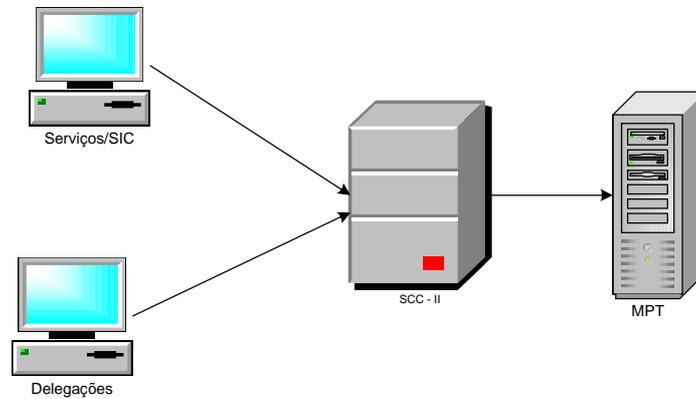
A comunicação consiste no envio de ficheiros, via FTP, efectuado pelos diversos serviços através do SIC, diariamente até às 12 horas, se necessário. Posteriormente, o SCC processa diariamente, em batch/start, esta informação e, quando existem erros, gera um ficheiro. Após o processamento, é enviada pelo mesmo processo, via FTP, uma “carta” resultado ao serviço respectivo. Esta “carta” é interpretada pelo serviço e, quando existem erros, corrige-os e envia, no dia seguinte, novo ficheiro ao SCC para ser novamente processado. Os registos aceites e processados pelo SCC são enviados, também por FTP, para o sistema MPT e deste para o sistema SIBS.

Posteriormente, para o organismo receber a informação relativa o pagamento efectuado, realiza-se um processo inverso ao referido e só então é actualizada a sua base de dados.



Tribunal de Contas

Figura n.º 15 – Circuito entre os serviços (SIC) e Delegações com o SCC e MPT



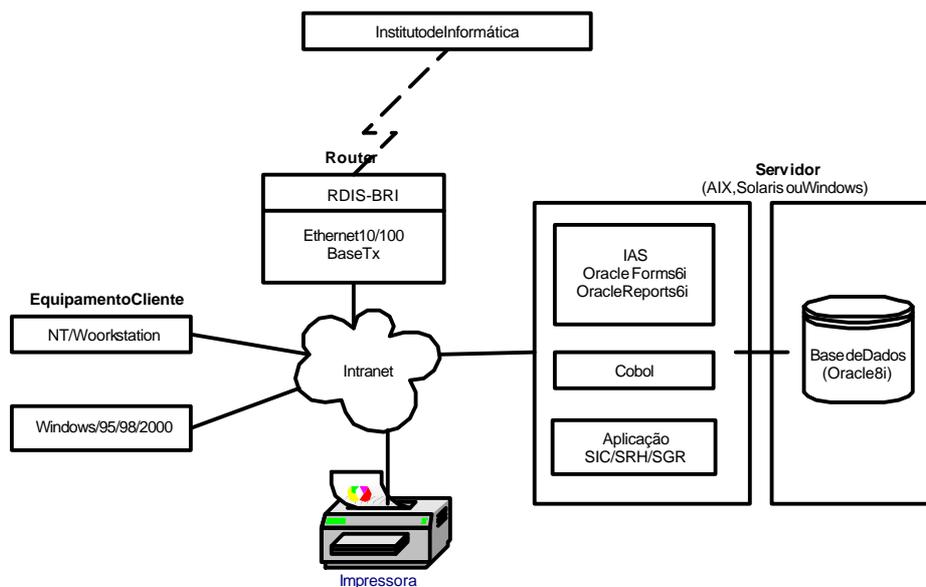
Todos os pagamentos, à exceção dos realizados através dos fundos de maneo, são processados por transferências electrónicas, através de contas existentes na DGT.

A DGT, através do *Homebanking*, gere as contas dos serviços, emite os meios de pagamento e dialoga com o exterior, nomeadamente, com a rede de compensação bancária.

O SCC reside numa máquina com o sistema operativo OS2200, inclui o sistema de gestão de base de dados RDMS e a ferramenta MAPPER. O SIC reside em máquinas com sistema operativo Windows NT/2000 server e sistema de gestão de base de dados Oracle.

O diagrama seguinte representa a estrutura do SIC:

Figura n.º 16 – Estrutura do SIC



4.2.3. Homebanking

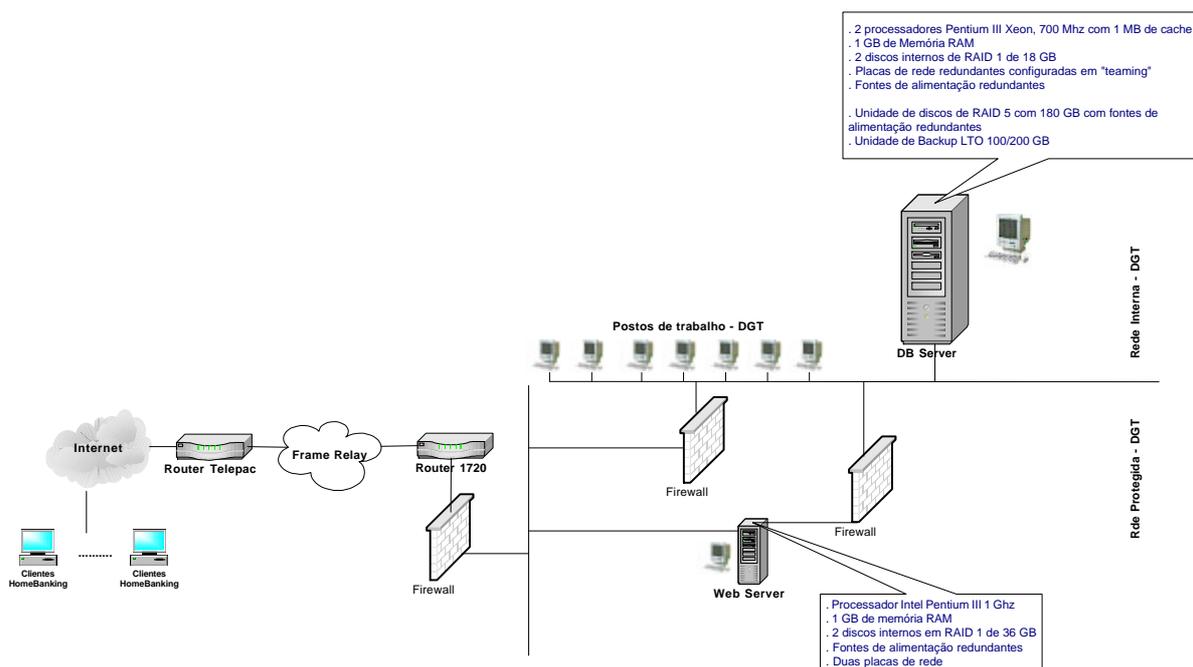
A DGT, tal como outras entidades bancárias, gere as contas e aplicações dos seus clientes, que neste caso são os serviços públicos da Administração Central. Neste âmbito, a DGT dispõe de um SI, o *Homebanking*, que permite aos organismos operar e gerir as suas próprias contas e aplicações, assim como realizar pagamentos, transferências e consultas.

Os organismos com conta na DGT e com acesso ao *homebanking* efectuam e registam as transferências e os pagamentos através do sistema. Para os que não dispõem do sistema, é o gestor de conta da DGT que executa as diversas operações.

Os organismos com conta na DGT podem usufruir de antecipações de fundos comunitários, sem que haja lugar à cobrança de quaisquer juros; além disso, não são cobradas taxas relativamente às transferências efectuadas entre instituições bancárias. À data da acção a DGT já estava a remunerar as contas a prazo, a taxas semelhantes às do sector privado, mas ainda não remunerava as contas à ordem.

Na figura seguinte identifica-se os equipamentos utilizados e a arquitectura global do sistema.

Figura n.º 17 – Arquitectura física *Homebanking*



4.2.4. Amostra Seleccionada

No âmbito do PIDDAC foi, pelos motivos invocados no ponto 2.5., seleccionada uma amostra, tendo os trabalhos de campo decorrido na DGCC e no INFT. Seguidamente, dar-se-á conta da utilização dos sistemas de informação atinentes ao PIDDAC, nestes organismos.



Tribunal de Contas

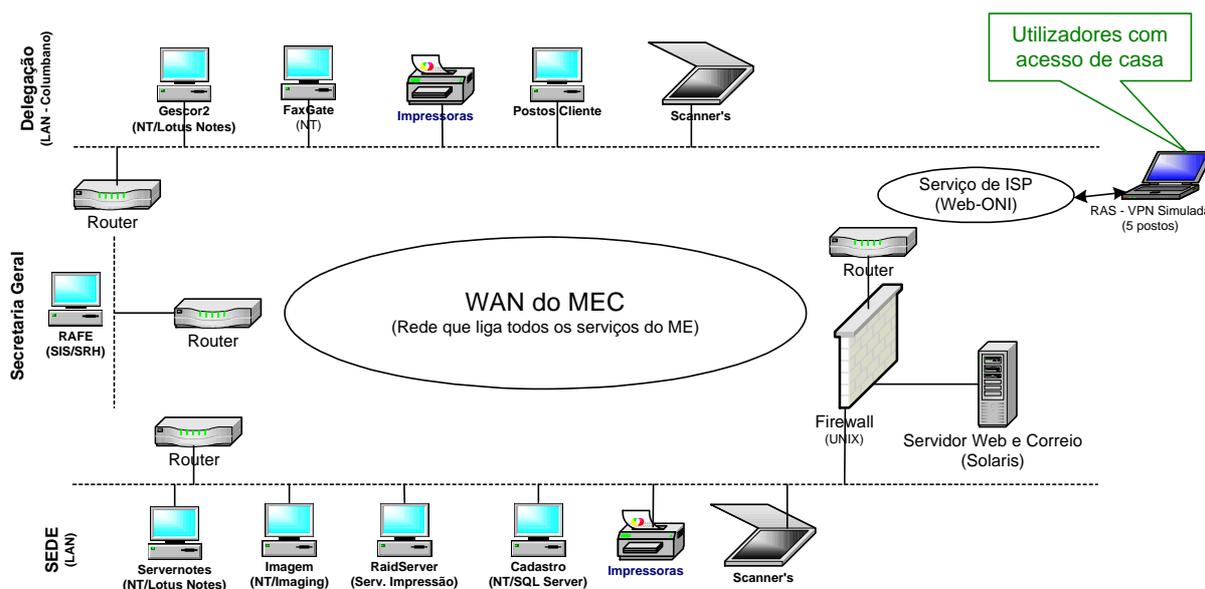
4.2.4.1. Direcção-Geral do Comércio e Concorrência

A DGCC aderiu à RAFE em Janeiro de 1999 e, nesta sequência, passou a dispor do SIC, considerando que este foi um passo importante, na medida em que proporcionou um relacionamento com a DGO mais facilitado relativamente ao processo administrativo inerente ao pedido de libertação de créditos. Só mais tarde, em Janeiro de 2000, passou a ter o SICPIDDAC, tendo sido uma das primeiras entidades a aderir.

A DGCC está instalada na Av. Visconde Valmor, com excepção da Direcção de Serviços de Investimento e de Inovação no Comércio (DSD2), orientada para a gestão de fundos comunitários, em articulação com o POE, cujas instalações se situam na Av. Columbano Bordalo Pinheiro.

A comunicação entre a DGCC e o exterior efectua-se através da rede interna do Ministério da Economia. No diagrama seguinte identificam-se as infra-estruturas de comunicação.

Figura n.º 18 – Infra-estrutura de comunicações utilizada pela DGCC



Esta opção de rede centralizada foi decidida por despacho ministerial (ME), abrange todos os organismos com autonomia administrativa e é fundamentada na contenção de custos, nomeadamente, de aquisição de hardware, de software e de outros afins.

Os dados são introduzidos pela DGCC no SIC e a informação é enviada através da rede do ME para a Secretaria-Geral, comunicando-se, via telefone, este envio, para que seja efectuado o reenvio do ficheiro ao II. Posteriormente, é devolvido à DGCC o resultado do processamento do SCC através de “carta” (cfr. ponto 4.2.2.1.).

A DGCC não dispunha do SIPIDDAC, pelo que enviava em suporte de papel, *output* do SIC, à Secretaria-Geral, mensalmente, a informação financeira e, semestralmente, a física e a financeira. Toda a informação enviada era introduzida no SIPIDDAC pela Secretaria-Geral.

4.2.4.2. Instituto Nacional de Formação Turística

O INFT não dispunha do SIPIDDAC. A informação relativa ao PIDDAC era enviada, mensalmente, conjuntamente com a do orçamento de funcionamento, à Secretaria-Geral do Ministério de Economia que, posteriormente, efectuava o registo no SIPIDDAC. Semestralmente, era remetido o ponto de situação relativo à componente física. Toda a informação era enviada em suporte de papel e por “e-mail”.

À data da acção, estava previsto que este organismo passasse para o regime de autonomia administrativa. Esta entidade já utilizava o POCP estando a ser estabelecidos contactos com a empresa a quem tinham adquirido a aplicação do POCP, para se efectuar a migração de dados para o SIC.

Este Instituto não recebia directamente verbas do OE, uma vez que a contrapartida nacional necessária era proveniente do Instituto Nacional do Turismo. As suas receitas próprias eram provenientes das escolas de hotelaria e devidas, designadamente, pelos serviços prestados nos refeitórios e pela venda de publicações.

Aquela data, o INFT, enquanto FSA com orçamento inferior a 24 940 €, enviava trimestralmente, em suporte de papel, para a 9ª Delegação da DGO a informação relativa à sua execução financeira.



5. ESTRATÉGIA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Durante os trabalhos desenvolvidos no âmbito do PIDDAC, foram identificados dois sistemas com características lógicas e físicas distintas, o SIPIDDAC e o SICPIDDAC.

A DGO envia ao TC, mensalmente, até ao dia 21, a informação relativa à execução orçamental que inclui o PIDDAC, cap. 50º, a qual é armazenada numa base de dados criada e gerida pelo DSTI da DGTC e disponibilizada através da ferramenta “cubos OLAP”. A DGO, à data do trabalho de campo, ponderava a migração da informação para uma versão “oracle” e a utilização da ferramenta de apoio à gestão *discoverer* para *web*, pelo que, neste caso, o acesso à base de dados, BDO, poderá passar a ser feita via Internet.

Por outro lado o DPP importa, semanalmente, para o SIPIDDAC, os dados atinentes à execução do PIDDAC residentes no SICPIDDAC.

Assim, relativamente ao PIDDAC, optou-se, nesta primeira fase, por aceder apenas ao SIPIDDAC residente no DPP.

Para criar na DGTC as condições adequadas à existência de informação atinente ao PIDDAC e Fundos Comunitários, foram consideradas duas soluções, designadamente:

- criar e gerir bases de dados, na DGTC, com informação relativa à gestão e acompanhamento do PIDDAC e Fundos Comunitários;
- ter acesso directo aos sistemas que apoiam a gestão e acompanhamento do PIDDAC e Fundos Comunitários.

A primeira solução implicava a disponibilização, por parte da DGTC, de um computador com um sistema de gestão de base de dados, no qual se teria de criar duas bases de dados, uma para o PIDDAC e outra para o FEDER e Fundo de Coesão. Estas bases de dados teriam de ser, periodicamente, actualizadas com informação oriunda dos sistemas de origem e todas as alterações efectuadas nessas bases de dados teriam também de ser realizadas nas bases de dados criadas na DGTC.

Quanto à implementação da segunda solução, era apenas, necessário que a DGTC detivesse condições indispensáveis para estabelecer o acesso às referidas base de dados.

Das duas opções consideradas, o acesso directo aos sistemas relevou-se mais eficiente, uma vez que envolve menos recursos, por parte da DGTC, para além de permitir o acesso à informação *on-line* e ainda de excluir a possibilidade da ocorrência de erros aquando da actualização das bases de dados na DGTC. É de referir ainda que as alterações que ocorrerem nos sistemas de origem não irão implicar acréscimo de trabalho na DGTC.

Assim, para a obtenção de informação fiável e segura no que respeita ao FEDER, ao Fundo de Coesão e ao PIDDAC, a solução considerada mais indicada para a prossecução deste objectivo foi a de ter o acesso directo ao SIFEC e ao SIPIDDAC, residentes na DGDR e no DPP, respectivamente.

5.1. Acesso ao SIFEC

Este sistema foi desenvolvido, como já referiu, em tecnologia *world wide web* e utiliza a Internet como meio de comunicação, possibilitando o acesso via *browser*. Um dos requisitos necessários para garantir a boa implementação e o eficaz funcionamento do SIFEC tem a ver com as comunicações.

As alternativas a considerar pressupõem a existência de redes informáticas locais nos utilizadores, com equipamento de comutação de pacotes, usualmente um *router*, e contratação de serviços de um *ISP*, *Internet Service Provider*. O *router* deverá ter capacidade de criação de *VPN*, *Virtual Private Network*, ou no mínimo de *NAT*, *Network Address Translation*, estático. A primeira opção, *VPN*, garante uma melhor operatividade, pois dispensa a certificação digital dos utilizadores.

Não é necessária a utilização de linhas dedicadas ao *SIFEC*, sendo o protocolo de comunicações *Frame-Relay* suficiente e aconselhável, desde que assegurados os valores de largura de banda e dos respectivos *CIR*, *Committed Information Rate*. Para assegurar comunicações eficientes, rápidas e seguras e, uma vez que estas são geridas através da tecnologia e protocolo da Internet, os padrões mínimos a respeitar, quer dos equipamentos físicos de suporte quer do tipo de ligação e serviços de acesso, são os referidos no quadro seguinte.

N.º de Utilizadores Simultâneos	Opções Aconselhadas	Largura de Banda em Frame Relay
Até 12	A	128 Kbps CIR – 96 Kbps
13 – 24	B	256 Kbps CIR – 192 Kbps
25 – 48	C	512 Kbps CIR – 384 Kbps
49 – 112	D	1.024 Kbps CIR – 896 Kbps

Fonte: DGDR

Dado o número de utilizadores da *Internet* na DGTC e o volume e a diversidade da informação a receber do SIFEC com utilização da mesma ligação, considera-se desejável a opção **D**. Poderão ainda ser consideradas outras soluções, embora possivelmente menos eficientes, desde que estas assegurem uma ligação permanente que disponha de largura de banda e *CIR* consistentes com os parâmetros de exigência indispensáveis à consulta da informação.

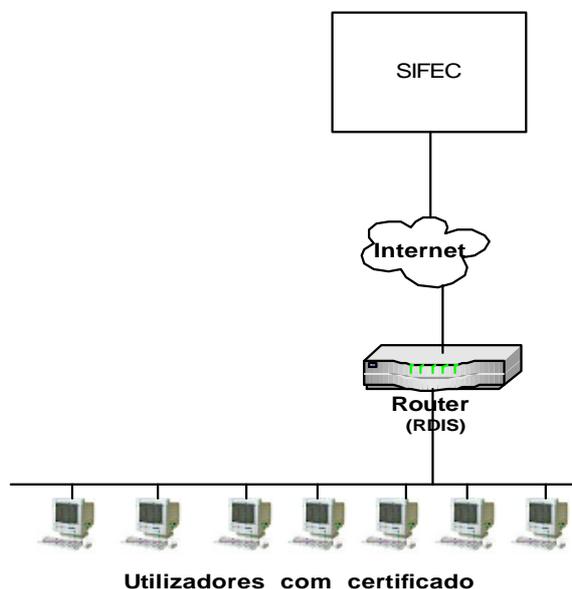
O acesso ao SIFEC foi solicitado a 29 de Outubro de 2002 e disponibilizado pela DGDR a 31 do mesmo mês.

Nessa sequência o DSTI efectuou contactos com a DGDR para analisar os detalhes técnicos necessários à implementação da ligação ao SIFEC, tendo surgido algumas dificuldades na DGTC, derivadas das diferentes infra-estruturas das redes locais das duas instituições, o que condicionou a implementação da solução mais eficiente, via *VPN*. Assim, para aceder ao SIFEC foi implementada a solução via *NAT* estático, por certificação digital, com uma largura de banda, como representado no diagrama seguinte.



Tribunal de Contas

Figura n.º 19 – Infra-estrutura utilizada, pela DGTC, para aceder ao SIFEC



À data de encerramento da acção é já possível o acesso à informação residente no SIFEC embora a insuficiente largura de banda não permita ligações prolongadas e estáveis.

Esta ligação, pouco adequada a este tipo de sistema, será alterada logo que o DSTI renove a infraestrutura de rede o que se prevê acontecer brevemente.

5.2. Acesso ao SIPIDDAC

A possibilidade de aceder ao SIPIDDAC foi entendida pelo DPP com receptividade pois esta seria a forma eficiente do Tribunal consultar oportunamente a informação pretendida.

O pedido de acesso ao SIPIDDAC foi formalmente efectuado a 29.10.2002. Contudo, não tendo sido recebida resposta atempada ao solicitado, foi questionado novamente o DPP que informou ter o assunto sido levado à consideração do Senhor Secretário de Estado do Orçamento.

De acordo com a resposta do Senhor Secretário de Estado, datada de 07.04.2003, “(...) a informação relativa ao PIDDAC e residente no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) poderá ser disponibilizada mensalmente através de ficheiro(s) informático(s) cujo conteúdo deverá ser previamente acordado com aquele Departamento, nos mesmos termos em que a DGO vem disponibilizando a sua informação a esse Tribunal.”.

Esta solução não preenche as necessidades de informação do Tribunal de Contas, designadamente, por não permitir a consulta em tempo oportuno. Assim, continuará a diligenciar-se no sentido de ser encontrada uma solução mais eficaz, económica e eficiente, criando-se na DGTC as condições adequadas à existência de informação atinente ao PIDDAC e residente no SIPIDDAC.

A DGTC reúne as condições necessárias para efectuar a ligação ao SIPIDDAC, uma vez que já tem acesso ao referido sistema, com perfil de introdução de dados. Todavia, pretendendo-se o perfil de

consulta alargada de informação, será necessário, por parte da DSTI, ligar um computador, com placa RDIS, à ligação RDIS já existente.



Tribunal de Contas

6. EMOLUMENTOS

Sendo a presente acção considerada instrumental, não são devidos emolumentos.

7. DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente Relatório deverá ser remetido:

- a) Ao Governo, mais concretamente à Ministra de Estado e das Finanças e ao Secretário de Estado do Orçamento;
- b) À Assembleia da República designadamente ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares da Economia e Finanças e da Execução Orçamental;
- c) À Comissão de Gestão do QCA III, à DGDR, à DGO, à DGT, ao DPP, ao II, à DGCC, ao INFT e aos Gestores dos PO Saúde e Regionais do Norte, do Alentejo e do Algarve.

7.2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas poderá o mesmo, com seus anexos, ser divulgado no “site” do Tribunal;

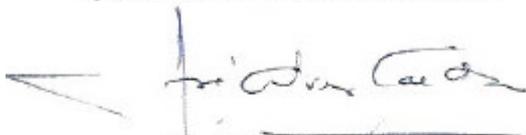
7.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001;

7.4. Expressa-se a todas as entidades intervenientes na acção, bem como aos seus responsáveis e funcionários o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento dos trabalhos;

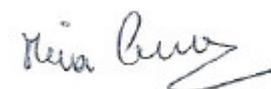
7.5. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art.^{os} 54º, n.º 4 e 29º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

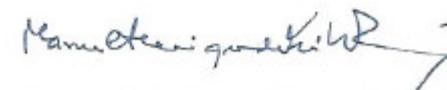
Aprovado em Subsecção da 2ª Sessão do Tribunal de Contas, em 22 de Maio de 2003

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR


(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS


(António José Avérous Mira Crespo)


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Enquadramento Legal Nacional	
Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 07/04	Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho
Resolução do conselho de Ministros n.º 27/2000	Define as estruturas de gestão do QCA III
Lei n.º 20/2000, de 10/04	Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 54 – A/2000, de 7 de Abril
Portaria n.º 684/2001, de 5/07	Estabelece as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do SNC do QCA III

Documentos Regulamentares
QCA III – Quadro Comunitário de Apoio III – Portugal 2000/2006

Enquadramento Legal Comunitário	
Decisão C (2000) , de 30/03	Aprovação do Quadro Comunitário de Apoio III
Decisão C (2000) 1775, de 28/07	Aprova o PO Regional do Norte
Decisão C (2000) 1777, de 28/07	Aprova o PO Regional do Alentejo
Decisão C (2000) 1778, de 28/07	Aprova o PO Regional do Algarve
Decisão C (2000) 1780, de 28/07	Aprova o PO Saúde
Reg.1260/99 do Conselho, de 21 de Junho	Estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais
Reg.1783/99 do Conselho, de 12 de Julho	Relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
Reg.438/2001 do Conselho, de 12 de Julho	Estabelece as regras de execução do Reg.(CE) n.º 1260/99 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos Estruturais



P

ANEXO II – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS



Direcção-Geral
do Comércio
e da Concorrência
Ministério da Economia

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage.61

1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Of. n.º 2466	07-03-2003	OF/753/2003/DSC2/Cont	13-03-2003

Assunto: Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR
relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

Na sequência do solicitado por V. Ex.ª no ofício supra referenciado, relativo ao assunto em epígrafe, informo não ter esta Direcção-Geral nada a observar no que respeita ao ponto 4.2.4.1, do Processo n.º 01/02- Div, referente a este Serviço.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral,

(Celeste Fonseca)

*- Recibui
- a equipa das contas abertas
- original do processo
- recibos / anexos
19/3/03*

DA III I
RECBIDO EM
19/3/03
Kan

[Signature]

P

Av. Visconde Valmor, 72. 1069-041 LISBOA * Tel.: 21 791 91 00 * Fax: 21 796 51 58 *
E-mail: [dzc@dccc.pt](mailto:dzec@dccc.pt) URL: <http://www.dccc.pt>

DETC 17 03 03 07341



Av. D. Carlos I. 126 1249-076 Lisboa Telef. (351) 21 393 52 00 Fax (351) 21 393 52 09 E-Mail dpp@dpp.pt Web www.dpp.pt

Departamento de Prospectiva e Planeamento

DA III.1 RECEBIDO EM 20/3/03

Stamp: TRIBUNAL DE CONTAS, 20/03/03, 75, 0502

Remete-se ao Desp. III.1

Data 20/3/03
Vossa Referência:
O Auditor-Coordenador

Nossa Referência:

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av.ª. Barbosa du Bocage, nº. 61

1069-045 LISBOA

Receção:
- Pesquisa de fundos
- Alteração em estruturas
- no âmbito da análise de
- reportes em entidades
- Data: 18. MAR 2003* 0182
- após 11 process
- após 11 process

Assunto: **Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários**

Em resposta ao ofício n.º 2468, referência Proc. N.º 01/02-DIV-DA III.1, do passado dia 7 de Março, relativo ao desenvolvimento e gestão das Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários, submeto à consideração de V. Ex.ª, nos termos dos artigos 13º e 18º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as seguintes considerações:

Recomendações:

1. Relativamente à primeira das recomendações formuladas, no sentido de que deveriam ser tomadas as medidas tidas como necessárias para levar os serviços e organismos a efectuarem com oportunidade a actualização da informação da execução do PIDDAC, refere-se que, com vista a reduzir ou eliminar este aspecto, foi incluído no Despacho de Gestão do PIDDAC para 2003 uma norma que, precisamente, contempla este objectivo (Parágrafo 7 do preâmbulo do Despacho de Gestão, alínea j) do ponto 1 do Cap. III e ponto 1 do Cap. IV).
2. Quanto à segunda e terceira recomendações, deve referir-se que o DPP tem informado a tutela da necessidade de uma mais adequada articulação com a DGO em matéria de



Av. D. Carlos I, 126 1249-076 Lisboa Telef. (351) 21 393 52 00 Fax (351) 21 393 52 09 E-Mail dpp@dpp.pt Web www.dpp.pt

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

PIDDAC, quer no que diz respeito à importação/exportação de dados, quer quanto a uma coordenação global dos sistemas de informação.

Ponto 4:

3. Na parte final do primeiro parágrafo do ponto 4.1, quando se refere o “exíguo quadro legislativo”, dever-se-ia fazer uma referência ao Despacho de Gestão do PIDDAC. Na ausência do referido quadro legislativo, o Despacho de Gestão do PIDDAC tem assumido um papel regulador importante em matéria de alterações ao Mapa XV.

4. Uma vez que o PIDDAC não considera apenas o financiamento com origem no Capítulo 50 do OE, a parte final do último parágrafo do ponto 4.1 deveria ser ajustada no sentido de referir que a “DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo no que concerne ao Capítulo 50 do OE”.

5. No penúltimo parágrafo do ponto 4.2 deverá ter-se presente que cada ministério acede apenas à programação por que é responsável.

6. A redacção do último parágrafo do ponto 4.2, no sentido de a tornar mais clara, poderia ser: “Semanalmente, ou sempre que necessário, o DPP acede ao Sistema (COR e RAFE) da DGO residente no Instituto de Informática a fim de importar elementos da execução (levantamentos/requisição de fundos, congelamentos, cativações) no âmbito do Capítulo 50 do OE, por ministério, entidade, programa e rubrica de classificação económica.”

7. Relativamente à arquitectura aplicacional referida no ponto 4.2.1.1., a funcionalidade relativa ao funcionamento carece de um ajustamento, que poderá ser o seguinte:

“Tratamento – esta opção permite o desenvolvimento dos trabalhos de preparação do PIDDAC. Com efeito, é através dela que os utilizadores irão introduzir os valores por programas, rubrica de classificação económica, projectos e sub-projectos em curso e, caso necessário, proceder à actualização de elementos de caracterização dos mesmos. É aqui



Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

também que irão ser criados novos programas, projectos e sub-projectos, e eliminados os que não irão ter expressão no ano do orçamento.

Paralelamente nesta opção é possível a simples consulta de programas, projectos e sub-projectos e a validação dos dados introduzidos, esta extremamente importante para a consolidação de todo o trabalho de preparação do PIDDAC.

8. Na funcionalidade "Preparar" relativa aos sub-módulos poderá substituir-se a expressão " ... os utilizadores externos não visualizam esta opção." por "*... os utilizadores externos não têm acesso a esta opção.*"

9. Ainda no que diz respeito aos sub-módulos, propõe-se a seguinte redacção para a funcionalidade "Tratar" a fim do respectivo texto reproduzir a realidade com mais clareza:

"Tratar – esta é a opção que permite proceder/registar todas as alterações à programação inicial do PIDDAC. É através dela que são registadas no sistema as alterações à caracterização e aos valores (reforços, reduções, congelamentos) de programas, projectos, sub-projectos e rubricas de classificação económica, decorrentes da gestão orçamental durante o exercício económico."

10. Também a funcionalidade "Tratar" relativa ao módulo da execução carece de uma redacção mais adequada que poderá ser a seguinte:

"Tratar – é esta opção que permite aos utilizadores o registo dos valores de despesa efectiva em termos de programas, projectos e sub-projectos, bem como ao nível de rubricas de classificação económica. Permite ainda a realização de validações para verificação da coerência dos dados introduzidos.

É também através desta opção que o DPP, e só ele, procede á actualização, regra geral semanalmente, de uma base de dados relativa aos levantamentos/requisições de fundos junto da DGO, por ministério, entidade, programa e rubrica de classificação económica, informação a que os utilizadores do SIPIDDAC podem ter acesso neste módulo, na opção "OUTPUTS"



Av. D. Carlos I, 126 1249-076 Lisboa Telef. (351) 21 393 52 00 Fax (351) 21 393 52 09 E-Mail dpp@dpp.pt Web www.dpp.pt

Departamento
de Prospectiva
e Planeamento

Ponto 5.2 Acesso ao PIDDAC

11. Relativamente ao segundo parágrafo do ponto 5.2 das Recomendações, informa-se que o DPP continuará a procurar dar resposta ao pedido de acesso ao SIPIDDAC formulado por esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos.

A DIRECTORA GERAL

(Alda de Caetano Carvalho)

NGTC 19 03 03 07625

Ministério das Finanças

Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção Instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

No que se refere ao Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGDR, o relato reporta-se a trabalho de campo realizado entre Setembro e Dezembro de 2002, tendo as sessões de trabalho realizadas com a DGDR decorrido em:

- o 2 de Setembro, correspondendo a uma fase preliminar dos trabalhos para definição de objectivos, tendo sido fornecidos os documentos solicitados e criado o acesso do Tribunal de Contas ao SIFEC (base de dados de produção), com perfil de consulta;
- o 10 de Setembro, entrevista à Direcção de Projecto SIFEC para discussão de detalhes da solução informática e estado de desenvolvimento da aplicação;
- o 19 e 20 de Dezembro, entrevista à Direcção de Projecto SIFEC, para análise de algumas dúvidas e actualização de informação anteriormente disponibilizada, nomeadamente um ponto de situação dos trabalhos em desenvolvimento.

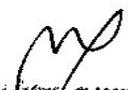
Relativamente a esta base de dados que visa a “recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução do QCA III”¹, o documento do Tribunal de Contas apresenta, de forma correcta, o enquadramento geral do projecto e uma descrição da arquitectura (aplicacional e física) do sistema e da tecnologia de suporte.

Sendo este sistema utilizado por outras entidades para além da DGDR, o Tribunal de Contas definiu uma amostra no sentido de averiguar junto destes, a sua relação com o SIFEC.

O documento do Tribunal de Contas é objectivo e apresenta em “conclusões” as principais características e condicionantes do desenvolvimento do Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC). Entre as condicionantes referidas destacam-se:

1. a deficiente qualidade de comunicações em que assentam algumas das ligações ao SIFEC;

¹ De acordo com o previsto no Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril


AMÂNDIO SANTOS
DIRECTOR-GERAL



Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

2. as frequentes actualizações de versão da aplicação, no sentido de colmatar falhas de concepção inicial, pelo facto dos requisitos do caderno de encargos e da fase de análise não se encontrarem adequadas à complexidade de gestão do QCA III;
3. o diferente nível de detalhe de informação, sendo por projecto apenas para o FEDER e para o Fundo de Coesão e agregado por Medida para os restantes Fundos Estruturais, incompatível com as necessidades de gestão dos PO plurifundos;
4. o atraso na recuperação de históricos nos Módulos FEDER e Fundo de Coesão, bem como na importação de dados dos SI dos restantes FE, condicionando a utilização da informação consolidada por parte da Comissão de Gestão;
5. a obrigatoriedade (da aplicação ORACLE) de pré-definição de outputs, nem sempre adequados à gestão, o que levou ao desenvolvimento de uma ferramenta adicional de tipo “apoio à decisão”, que permite a realização de pesquisas e construção de apuramentos personalizados;
6. a inexistência de um módulo de controlo que permita a monitorização/ gestão de devedores e de irregularidades;
7. a ausência do sistema de informação de referenciação geográfica.

Relativamente à questão da recuperação de históricos (financeiros e físicos) no Módulo FEDER e indirectamente no Módulo QCA², a Comissão de Gestão reconhece a necessidade da celeridade do processo, de forma a não pôr em causa os trabalhos de avaliação intercalar em curso.

Neste sentido, e relativamente ao Módulo FEDER, a DGDR solicitou a todos os Gestores a apresentação, até 31 de Março de 2003, de um ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos pelo respectivo PO, com o objectivo de transferir ou actualizar os dados em SIFEC, bem como a indicação do prazo máximo para o cumprimento das metas estabelecidas.

² alíneas e) e f) do Ponto 1.1 - Conclusões -pág. 11 e 12 do Relato



Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

No que diz respeito à recuperação de dados dos restantes Fundos, considera-se oportuno informar que:

- o no SIIFSE, a recuperação dos históricos inscrita nos modelos de recolha do IGFSE encontra-se na recta final, tendo o processo sido mais moroso do que o expectável por falta de dados em alguns PO. A situação encontra-se regularizada para os seguintes Programas: Saúde XXI, Centro, Algarve e PRODESA. O IGFSE retomou os testes ao Módulo Gateway, com ficheiros com dados reais de PO Regionais e Sectoriais;
- o tendo em conta os atrasos no SIADRU, o IFADAP tem recorrido a um sistema de contingência para o registo de informação do FEOGA (do PO Sectorial e das Medidas dos PO Regionais), a partir do qual serão, oportunamente, transferidos os dados para integração no Módulo QCA;
- o o sistema de informação do IFOP constitui um módulo do Sistema Integrado da DGPA, encontrando-se desenvolvido e que dispõe de toda a informação necessária à transferência de dados via Módulo Gateway. Contudo, presentemente, dos sete PO com componente IFOP, apenas o PO Mare apresenta dados, uma vez que por dificuldades de comunicações, o sistema ainda não foi disponibilizado para o exterior. De acordo com as indicações da DGPA, esta situação deverá estar resolvida no início de Abril.

No que respeita ao processo de automatismo³ para a transferência de dados para o Módulo FEDER do SIFEC, considera-se de esclarecer que o processo que se encontra em desenvolvimento (presentemente já em testes) diz exclusivamente respeito ao PO Economia, ou seja, foi concebido para automatizar a transferência do SiPOE para o SIFEC, sendo o seu custo suportado pelo PO Economia. A sua adaptação para outros PO será, em tempo, analisada pela DGDR com os PO interessados, envolvendo também o PO Economia em eventuais negociações.

³ 2º ponto da alínea f) do Ponto 1.1 - Conclusões -pág. 12 do Relato





Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

De notar que a posição da DGDR relativamente à automatização do processo de importação/ integração dos dados, nomeadamente em reuniões com o PO Norte⁴, foi no sentido de se aguardar o desenvolvimento a implementar para o SIPOE, para que não fossem adoptados modelos diferentes em cada um dos sistemas de informação. Foi, contudo, sugerido, caso fosse essa a opção a tomar pela CCR Norte, que esta fosse, desde logo, desenvolvida em articulação com o PO Economia.

Para colmatar as condicionantes mencionadas pelo Tribunal de Contas⁵ cuja resolução depende da DGDR, serão efectuadas diligências no sentido de, tão breve quanto possível, se avançar com a preparação do caderno de encargos para lançar o concurso com vista à concepção e desenvolvimento do SIAC (Sistema de Informação de Apoio ao Controlo), que consistirá num módulo complementar a SIFEC, nas vertentes FEDER e Fundo de Coesão.

Quanto ao desenvolvimento de um sistema de referenciação geográfica, considera-se que a oportunidade do seu desenvolvimento deverá ser analisada em conjunto pela Comissão de Gestão e o Observatório do QCA III, nomeadamente quanto ao período de informação a reunir (QCA II e QCA III) e Fundos a envolver.

No que respeita à recomendação do Tribunal de Contas⁶ de “celeridade na estabilização do SIFEC, minimizando os tempos de paragem para manutenção”, a DGDR já procedeu ao levantamento dos próximos trabalhos pretendidos⁷, considerando possível que, desde que haja enquadramento financeiro para os mesmos, esses desenvolvimentos sejam todos efectuados durante o ano 2003.

Relativamente às interrupções para manutenção, e exceptuado a paragem durante quinze dias em Dezembro de 2002 para se proceder uma transformação na infraestrutura servidora ORACLE com a passagem para 9IAS Release 2, a DGDR tem procurado que as mesmas sejam realizadas durante os períodos de menor utilização,

⁴ tal como consta nas actas das reuniões realizadas entre o PO Norte e a DGDR em 27.11.2001 e 17.04.2002

⁵ alíneas i) e j) do Ponto 1.1 - Conclusões -pág. 12 do Relato

⁶ 2º parágrafo da pág. 14 do Relato

Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

nomeadamente fins-de-semana. Contudo, o agendamento deste tipo de trabalhos está dependente das disponibilidades da empresa de *outsourcing* responsável pela manutenção da infra-estrutura.

Outra preocupação manifestada pelo Tribunal de Contas e que consta da lista das recomendações⁸ refere-se à urgente disponibilização do SEIS - Sistema de Exploração da Informação em SIFEC. Sobre esta matéria, será de realçar que, à data em que terminou o trabalho de campo do Tribunal de Contas, a DGDR não tinha ainda indicação da data para a resolução do *bug* existente no software Oracle, mais precisamente na ferramenta Discoverer versão *web*, e aguardava instruções do Suporte Oracle.

Assim, no início de Janeiro de 2003, e de forma a garantir que, pelo menos a nível interno, fosse possível recorrer ao sistema entretanto desenvolvido, a DGDR decidiu prosseguir com os trabalhos em ambiente "cliente-servidor", ficando a sua disponibilização para o exterior pendente da resolução do *bug* da ferramenta. Presentemente, e após a formação ministrada pela empresa de *outsourcing*, estão em curso os testes de aceitação, devendo a aplicação entrar em produção, ainda apenas em ambiente "cliente-servidor" até ao final do mês de Março.

Entretanto decorrem vários testes à exequibilidade da solução encontrada pela Oracle para resolução temporária do *bug da* versão *web*, uma vez que a resolução definitiva só deverá ocorrer com a próxima *release*, tendo a DGDR decidido que o SEIS apenas será disponibilizado aos utilizadores externos quando estiver garantido o seu perfeito desempenho nesse ambiente.

Para concluir, considera-se ainda de comentar os resultados da entrevista realizada pelo Tribunal de Contas ao PO Saúde, no âmbito da amostra seleccionada (ponto 3.4.1, pág. 31 do Relato).

⁷ excluindo os Módulos SIAC e de Referenciação Geográfica, e desde que não existam, entretanto, novas funcionalidades a desenvolver na sequência de exigências nacionais ou comunitárias ainda não conhecidas

⁸ 3º parágrafo da pág. 14 do Relato


MÁVEL SANTOS
DIRECTOR-GERAL



Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

O primeiro contacto do PO Saúde com o SIFEC foi em Junho de 2000, na acção de formação inicial ministrada pela equipa de desenvolvimento (com elementos da empresa de *outsourcing* e do Núcleo de Informática da DGDR). De notar que esta acção de formação tinha por objectivo a familiarização dos técnicos que iriam estar envolvidos nos testes de aceitação com a aplicação, tendo ocorrido falhas resultantes da própria falta de afinação da aplicação.

Logo nessa altura, o consultor informático do PO Saúde considerou a aplicação inadequada às necessidades do Programa, tendo referido que iria recomendar o desenvolvimento de uma base de dados que posteriormente exportasse para SIFEC. Em Janeiro de 2001, e por se verificarem problemas de comunicação, a Gestora do PO Saúde viria a solicitar à DGDR a instalação da base de dados num servidor local⁹, na qual seria digitada a informação do PO, criando posteriormente um mecanismo aplicacional de transferência de dados para a DGDR. Este pedido foi recusado pela DGDR, por ferir os princípios básicos do SI do QCA III, tendo-se recomendado a análise da forma como eram estabelecidas as ligações.

Os padrões técnicos mínimos para que fossem asseguradas ligações de qualidade com o SIFEC foram divulgados através de ofício circular da Comissão de Gestão, em 16 de Fevereiro de 2001 (e não em Maio como foi referido pelo PO Saúde), com um pedido de indicação, por parte do Gestores, da opção de ligação escolhida.

As dificuldades de comunicação do PO Saúde mantiveram-se durante muito tempo, tendo-se realizado uma reunião na DGDR, a pedido do PO, em 20 de Agosto de 2002, com o objectivo de clarificar a situação. O PO referiu como dificuldades a lentidão na resposta às solicitações aplicacionais, a impossibilidade de acesso e a quebra de ligação, apontando como prováveis causas as arquitecturas de comunicações e aplicacional da DGDR, sugerindo para resolução destes problemas a instalação duma ligação directa por linha dedicada.

A DGDR considerou que, não existindo queixas por parte dos restantes PO que usam o SIFEC diariamente, o problema deveria estar na ligação à *internet* utilizada pelo PO

⁹ mantendo uma filosofia semelhante à utilizada com o SidReg em QCA II

6

Comentários da Comissão de Gestão do QCA III ao
*Relato da Acção instrumental sobre o Desenvolvimento de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e
DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários*

que é disponibilizada pelo IGIF. De forma a detectar a origem do problema, a DGDR sugeriu:

- o Solicitação, do PO ao IGIF, de uma análise de desempenho à ligação à *internet* utilizada pelo mesmo;
- o Execução de testes ao SIFEC a partir do IGIF;
- o Análise da *firewall* do IGIF, no que diz respeito a parâmetros de configuração da VPN e *logs*.

Em função dos resultados obtidos nestes pontos, a DGDR disponibilizou-se a participar na elaboração de um plano de acção. Quanto à instalação duma linha dedicada, o PO Saúde foi informado que constituía política da DGDR, por razões de segurança, não permitir ligações directas à sua infra-estrutura, tendo esta recusa sido feita a outros clientes externos, adoptando-se sempre a ligação via web (utilizando VPN ou Certificados Digitais), arquitectura definida para o SIFEC, sobre a qual houve um investimento significativo que tem de ser rentabilizado. Em alternativa à linha dedicada, sugeriu a DGDR que o PO instalasse uma estrutura própria de acesso à Internet, substituindo a do IGIF.

Após diversos testes, o técnico informático do PO Saúde concluiu, no início de Setembro, que as dificuldades poderiam não estar na qualidade da ligação mas na capacidade de processamento do equipamento informático dos utilizadores SIFEC, pelo que solicitou à DGDR indicação da configuração mínima recomendável para os PC. A resposta da DGDR só foi emitida no início de Dezembro, pelo que os seus resultados práticos não ficaram disponíveis antes da conclusão do trabalho de campo do Tribunal de Contas.





Tribunal de Contas

P



MINISTÉRIO DAS CIDADES,
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO

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

Na sua resposta indique
sempre a nossa referência

Sua Referência:

Sua comunicação de:

Nossa referência:
93-EAT/C/03

Data:

26 MAR. 03- 02523

ASSUNTO: *por Alentejo*

Desenvolvimento e Gestão de Base de dados da DGT, DGO, DPP e Gestor relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

Na sequência do vosso ofício nº 2 471 de 07.03.03, referente ao assunto mencionado em epígrafe, informamos V. Ex.ª que, por parte da gestão deste programa operacional, não se apresentam quaisquer observações ao relato da acção referida.

Com os melhores cumprimentos

O Gestor do *por Alentejo*

O Vice-Presidente
Manuel Bento Rosado

Recator:
- A equipa H os dados
efectivos
- original foi fornecido
- copia foi enviada
28/03/03

DA III.1
RECEBIDO EM
28/3/03
W

TRIBUNAL DE CONTAS
RECEBIDO EM
28 03 03
0200
afuguel

f
MP/ML

Remeta-se ao DA III.1

Data 28/3/03

afuguel
Vice-Coordenador



P

Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Instituto de Informática

CONSELHO DE DIRECÇÃO

20/03/03

00437

Receptor:

- D.ª *Paula* / análise *na*
- no âmbito do processo de *controlo de meios*
- original / processo
- c.º - *CIC* / arquivo

3/4/03
Paula

DA III.1
RECEBIDO EM
3/4/2003

Exm. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av.ª da República N.º. 65
1050 - 189 LISBOA

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO - GERAL
DA III.1
Registo nº 38
Data 03.04.03
Autor: <i>Paula</i>
Vicário: <i>Paula</i>

Director-Geral do Orçamento

Remeta-se ao DA III.1

Data 3/4 Data 07

S/ referência

S/ comunicação de

N.º nº

O Auditor-Geral 03:03:18

Proc. N.º 01/02 - Div-DA - III.1

N.º ref.º

Proc.º

Assunto: "Desenvolvimento e Gestão do acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais"

Gozando do direito que nos é conferido pelo art.º13º da Lei n.º98/97 de 26 de Agosto, o Relato do Tribunal de Contas sobre o "Desenvolvimento e Gestão do acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos estruturais", Proc. N.º 1/2 Div-DA III.1, suscita-nos os seguintes comentários:

1.1 Conclusões o)

"...Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo, por exemplo, os projectos considerados actividades e não sendo considerada a possibilidade de despesas plurianuais. "

O SIC utiliza uma gestão do PIDDAC uma filosofia semelhante à do Orçamento de funcionamento. Tal foi necessário para possibilitar uma implementação normalizada daquela aplicação.

Existem, no entanto, no SIC funcionalidades adaptadas ao controlo de programas e projectos que não estão a ser usados pelos organismos.

Concordamos que o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo para tal necessário introduzir alterações ao actual modelo de dados e de funções do SIC no sentido de responder às especificidades ainda não contempladas. Como acontece para todos os sistemas da área orçamental a responsabilidade de definição de requisitos é da DGO, pelo que o Instituto de Informática tentará em conjunto com aquela Direcção Geral equacionar as alterações necessárias.





1.2 Recomendações ao Ministério de Estado e das Finanças

“ ... Deverão ser estabelecidas as condições adequadas para que a DGO efectue a importação da informação proveniente do SIPIDDAC, de forma automática, no SICPIDDAC/SCC....”

O Instituto de Informática está disponível para colaborar na definição de um interface para comunicação entre as duas aplicações.

Sem outro assunto, apresento os nossos melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Direcção



(JOÃO CATARINO TAVARES)





Tribunal de Contas

P

07.ASR.03 09066 -



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exm^o Senhor
Director - Geral do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua composição de

Nossa referência
DTCE/DCT/NCC

Rua da Alfândega, 5 - 1^o
1100-016 Lisboa

Assunto: Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários.

Conforme solicitado no vosso ofício nº 2462, de 03.03.07, informa-se V.Ex^a de que esta Direcção-Geral não tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

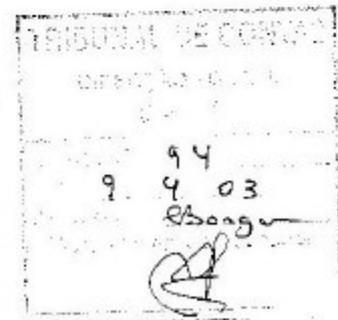
A Directora-Geral

[Handwritten Signature]
Maria dos Anjos Nunes Capote

DA III
RECEBEM
S. 15/07

[Handwritten Signature]

Recabiti
- Proposta de Alteração em consideração
do âmbito de análise técnica
- original do processo
- encaminhado para a DA (TLC)
Data 9/4/03
Auditor-Correspondente



Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

BGTC 08 04 03 09384



Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DAS CIDADES, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

DA III.1
RECEBIDA
10/4/03
K&S

95
10 04 03
Bocage

Remetida ao DAIII.1
Data 10/4/03

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

Sua referência
Proc. nº 01/02 - Div - DA.III.1 - 2470

Sua comunicação
7/03/2003

Nossa referência
DGAF/TSI/

Diector
- A que se refere o seu
comunicado
em processo de
análise ao fim
de contabilidade
- origina de processos
7 APR '03
- após frangimento

Assunto/Subject **Desenvolvimento e Gestão de Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR
relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários**

10/04/03
K&S

Relativamente à solicitação apresentada de comentários ao Relato do Tribunal de Contas sobre o assunto em epígrafe, enviado pelo ofício do n.º 2470 de 07/03/2003, informo V.Ex.ª que no que respeita ao Sistema de Informação do PO Norte (SIGNO) e, também, na sua articulação com o SIFEC, é possível fazer as seguintes observações:

Página 26 - A actualização da informação incremental não foi suspensa. Após a primeira importação, apenas com registos de inserção, tentou-se iniciar os testes de importação incremental. Estes testes não resultaram devido às alterações efectuadas no SIFEC. Acerca deste processo é possível informar que, por parte do PO Norte, de imediato foram analisadas as alterações que tinham sido introduzidas por forma a realizar as necessárias adaptações em SIGNO. Actualmente decorre novo processo de testes às exportações incrementais de dados do SIGNO para SIFEC.

Página 26 - A afirmação de que deverá ser um processo automático pode ter uma interpretação incorrecta. O que se pretende é que venha a ser um processo periódico e repetitivo. O seu grau de automatização nunca pode ser elevado frente ao interface existente no SIFEC. Este obriga a operação manual, pelo conjunto de tarefas que têm de ser realizadas e a inexistência de um protocolo automático de transferência. Não existe, nomeadamente o retorno de códigos de sucesso/insucesso de transferência, apenas é disponibilizado por consulta de ecrãs. É nosso anseio que o SIFEC venha a ter um processo de importação automática, e para isso temos alertado a DGDR.

Página 33 - Os projectos IFOP estão, e sempre estiveram, desde a sua aprovação em Unidade de Gestão, inseridos em SIGNO. Apenas os projectos FEOGA da Medida 3.11 - Agricultura e Desenvolvimento Rural não se encontram, ainda, inseridos no sistema. A principal

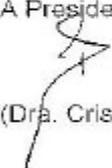


razão para tal facto tem a ver com a estrutura de financiamento da maior parte dos projectos aprovados na Medida. Dado integrarem investimento privado, houve que aguardar o desenvolvimento do sistema contemplando este tipo de fonte de financiamento. Actualmente está em decisão a possibilidade de importação automática da informação dos projectos FEOGA, existente em ficheiros de recurso excel, para o SIGNO.

Relativamente aos projectos desta Medida, bem como aos da Medida 3.13 – Pescas – Equipamentos e Transformação, está pensada uma ligação aos sistemas SIADRU e SI2P, quando estes sistemas entrarem em funcionamento, por forma aos dados considerados necessários à gestão do PO NORTE serem automaticamente recebidos em SIGNO. Assim a migração de dados terá origem nos sistemas de informação da autoridade de pagamento dos fundos FEOGA e IFOP e não no SIGNO.

Apresento a V.Ex.^a os melhores cumprimentos

A Presidente da Comissão, em regime de substituição


(Dra. Cristina de Azevedo)

267C 09 04*03 09490



Tribunal de Contas

Teresa Estrela

De: PROALGARVE [proalg@ccr-alg.pt]
Enviado: terça-feira, 15 de Abril de 2003 12:52
Para: Teresa Estrela
Assunto: Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Estruturais



PO Regional do
Algarve-alterac...

Dra Teresa Estrela

Por solicitação da Dr.^a Filomena Coelho, junto envio alterações ao relatório acima referido, relativamente ao texto do PO Regional do Algarve.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretariado PROALGARVE
Nélia Ramos

PO Regional do Algarve

Pág. 34

O gestor do PO Regional do Algarve, durante o ano de 2000, enquanto aguardava pelo desenvolvimento do SIFEC, optou por registar a informação de suporte à ficha de acompanhamento em folhas de cálculo Excel, a qual é, mensalmente, enviada à DGDR, desde o início das aprovações no Programa (Set. 2000).

Eliminado: :

Eliminado: .

No entanto, a partir do início de 2001, confrontado, por um lado, com o facto de existir um número substancial de projectos aprovados e homologados e, por outro, com a necessidade de efectuar o primeiro pedido de pagamento à Comissão Europeia (Março 2001), o gestor decidiu prosseguir com a aplicação SIDReg adaptada ao QCA III, considerando esta uma solução de contingência para suprir as necessidades de tratamento da informação do PO.

Eliminado: em: Março

Pág. 35

Para o acompanhamento da execução física dos projectos, recorria-se também a essas folhas de cálculo para registar a informação relativa aos indicadores físicos, atendendo a que nesta fase no SIDReg estes só eram introduzidos no final da obra.