



Tribunal de Contas

Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)



Junho de 2004

Relatório n.º 26/2004-2ª Secção

Proc. N.º 23/03



PROCESSO N.º 23/03 - AUDIT



Relatório de Auditoria n.º 26/2004-2ª Secção

**Análise dos mecanismos de suporte e
sistemas de contabilização dos fluxos
financeiros comunitários, no âmbito do PO
Emprego, Formação e Desenvolvimento
Social do QCA III (FSE)**



Tribunal de Contas

ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
ÍNDICE DE FIGURAS	5
SIGLAS UTILIZADAS.....	7
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA	9
1 – SUMÁRIO	11
1.1 – CONCLUSÕES	11
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	18
2 – PARTE INTRODUTÓRIA	20
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA.....	20
2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i>	20
2.1.2 – <i>Objectivo Estratégico</i>	21
2.1.3 – <i>Objectivos Operacionais</i>	21
2.2 – METODOLOGIA, TÉCNICAS DE CONTROLO E PROCEDIMENTOS	21
2.2.1 – <i>Metodologia e Técnicas de Controlo</i>	21
2.2.3 – <i>Procedimentos</i>	22
2.3 – CONDICIONANTES	23
2.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS	23
2.5 – INDICADORES DE EXPRESSÃO DA AMOSTRA.....	24
2.6 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO	25
2.7 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	25
3 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO POEFDS	26
3.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO EXTERNA	26
3.2 – CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNA	27
4 – EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO DO POEFDS.....	28
5 – ESTRUTURA DO POEFDS.....	32
6 – SISTEMA DE CONTROLO INSTITUÍDO	33
6.1 – ENQUADRAMENTO.....	33
6.2 – CONTROLO NO POEFDS.....	34
7 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	37
7.1 – SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU	37
7.2 – SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO POEFDS	38
8 – FLUXOS FINANCEIROS FSE PROVENIENTES DA CE NO ÂMBITO DO QCA III.....	43
8.1 – CIRCUITO FINANCEIRO DO FSE.....	44
8.2 – FLUXOS FINANCEIROS FSE EM 2002 – REFLEXOS NA CGE	47
8.3 – FLUXOS FINANCEIROS PROVENIENTES DA CE PARA O POEFDS	49
8.4 – CIRCUITO FINANCEIRO NO ÂMBITO DO POEFDS.....	50
8.4.1 – <i>Vertente Externa</i>	50

8.4.2 –	<i>Vertente Interna</i>	54
9 –	ORÇAMENTAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS PROJECTOS CO-FINANCIADOS NO ÂMBITO DO POEFDS	57
10 –	CONCRETIZAÇÃO DO CIRCUITO FINANCEIRO NA AMOSTRA	62
10.1 –	PROJECTO Nº 52/3.1.1/2002 – FORMAÇÃO PROFISSIONAL – DIRECÇÃO GERAL ASSUNTOS CONSULARES E COMUNIDADES PORTUGUESAS (DGACCP)	62
10.1.1 –	<i>Enquadramento do projecto no Gestor do POEFDS</i>	62
10.1.2 –	<i>Enquadramento do projecto apresentado ao POEFDS na execução orçamental da DGACCP</i> ..	64
10.1.3 –	<i>Cruzamento da informação residente no Gestor do POEFDS – Disponibilizada à Autoridade de Pagamento e CE – com a constante no SICPIDDAC – Disponibilizada à DGO e reflectida na CGE</i>	65
10.2 –	PEDIDO DE FINANCIAMENTO Nº 28 – INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....	67
10.3 –	PROJECTO – CONFEDERAÇÃO DOS AGRICULTORES DE PORTUGAL – Nº B 1.....	70
11 –	EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	73
12 –	DETERMINAÇÕES FINAIS	73
ANEXO I –	ENQUADRAMENTO NORMATIVO BASE	77
ANEXO II –	DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA APROVADA/EXECUTADA POR EIXO E FONTES DE FINANCIAMENTO	79
ANEXO III –	ESTRUTURA DO POEFDS	81
EIXO 1 –	PROMOÇÃO DA FORMAÇÃO QUALIFICANTE E DA TRANSIÇÃO PARA A VIDA ACTIVA.....	81
EIXO 2 –	FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA E ADAPTABILIDADE	83
EIXO 3 –	QUALIFICAR PARA MODERNIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	85
EIXO 4 –	PROMOVER A EFICÁCIA E A EQUIDADE DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO.....	86
EIXO 5 –	PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	88
EIXO 6 –	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	91
ANEXO IV –	NOTA DE EMOLUMENTOS	93
ANEXO V –	RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	95



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Programação Financeira	20
Quadro 2 – Autorizações de Pagamento seleccionadas	24
Quadro 3 – Distribuição do investimento/FSE programado	27
Quadro 4 – Distribuição do total do investimento público, FSE aprovados e despesa executada	28
Quadro 5 – Autorizações de pagamento emitidas por anos e por tipo de suporte utilizado.....	30
Quadro 6 – Pagamentos efectuados e pagamentos emitidos e não pagos	30
Quadro 7 – Autorizações de pagamento por beneficiários internos/externos e por suporte	31
Quadro 8 – Caracterização das acções de controlo efectuadas por medida	35
Quadro 9 – Acções de controlo por eixos	36
Quadro 10 – Acções de controlo por anos	36
Quadro 11 – Transferências registadas na DGT FSE III, em 2002.....	47
Quadro 12 – Transferências da CE no IGFSE e na Conta da Segurança Social	47
Quadro 13 – Pagamentos por conta do POEFDS	49
Quadro 14 – Pagamentos intermédios do POEFDS	50
Quadro 15 – Transferências do IGFSS para o POEFDS	53
Quadro 16 – Cativos, descativos e receita de Estado (2002 – Beneficiários – POEFDS)	60
Quadro 17 – Plano de custos aprovado para o projecto nº 52/3.1.1/2002	63
Quadro 18 – Pagamentos realizados no âmbito do projecto nº 52/3.1.1/2002.....	63
Quadros 19 e 20– Contabilização dos projectos PIDDAC.....	65
Quadro 21 – Plano de custos para o pedido de financiamento nº 28.....	68
Quadro 22 – Fluxos Financeiros relativos ao pedido de financiamento nº 28	70
Quadro 23 - Plano de custos para o pedido de financiamento nº 1	71
Quadro 24 – Financiamento público por anos.....	71
Quadro 25 – Autorizações de pagamento emitidas e pagas	72

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Plano de Financiamento do POEFDS	26
Gráfico 2 – Distribuição do investimento/FSE programado	27
Gráfico 3 – Distribuição do investimento público aprovado por eixo	29
Gráfico 4 – Distribuição do volume de AP por eixo.....	29
Gráfico 5 – Evolução temporal na execução do POEFDS, com base nos pagamentos (AP) emitidos.....	30
Gráfico 6 – Beneficiários Internos/Externos, com base nos pagamentos (AP) emitidos	31

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do POEFDS.....	32
Figura 2 – Arquitectura applicacional – SIIFSE	38
Figura 3 – Ciclo de vida dos Projectos.....	41
Figura 4 – Circuito financeiro FSE	45
Figura 5 – Circuito financeiro (FSE) - POEFDS	51
Figura 6 – Circuito financeiro (POEFDS) a partir do momento da emissão das AP	55



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Denominação
AP	Autorização de Pagamento
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
DGACCP	Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EM	Estado-membro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FOEGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FSE	Fundo Social Europeu
GAT	Gabinete de Apoio Técnico
IC	Iniciativa Comunitária
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IO	Intervenção Operacional
MSST	Ministério da Segurança Social e do Trabalho
OE	Orçamento de Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Crédito
PNE	Plano Nacional de Emprego
PO	Programa Operacional
POEFDS	Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
QCA II	Quadro Comunitário de Apoio II
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio III
SFC	Structural Funds Common Database
SIIFSE	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
SNC	Sistema Nacional de Controlo
UG	Unidade de Gestão



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA “ANÁLISE DOS MECANISMOS DE SUPORTE E SISTEMAS DE CONTABILIZAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS COMUNITÁRIOS, NO ÂMBITO DO POEFDS QCA III (FSE)”		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador	Abílio Matos	Lic. Economia
Auditor Chefe	João Caracol Miguel	Lic. Finanças
Técnicos	Ana Cristina Cabo Júlio de Matos Júlio Ferreira (*)	Lic. Organização e Gestão de Empresas Lic. Informática de Gestão Lic. em Direito
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	

(*) Apoio jurídico, na fase de elaboração do relato de auditoria.



Tribunal de Contas

1 – SUMÁRIO

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização aprovados pelo Tribunal para os anos de 2003 e 2004, realizou-se a presente auditoria orientada para a “*análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários no âmbito do POEFDS – QCA III (FSE)*”, na qual se procedeu, nomeadamente, à identificação dos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos, tendo-se apurado as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

1. O Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 1 772, de 13 de Julho, e está integrado no eixo 1 do PDR (2000-2006) – *eleva o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*. Para a prossecução dos seus objectivos contribuem fundos nacionais e comunitários (FSE e FEDER);

Para o POEFDS encontra-se programado um investimento total de 2 821 862 mil euros, que tem associada uma despesa pública total de 2 573 738 mil euros, sendo 1 606 174 mil euros despesa pública comunitária (1 548 270 mil euros são provenientes do FSE e 57 904 mil euros do FEDER) e 967 564 mil euros despesa pública nacional. Está ainda previsto um financiamento privado de 248 124 mil euros (**cf. ponto 2.1.1**);

2. O POEFDS centra-se na Estratégia Europeia para o Emprego e desenvolve-se em torno de três linhas estratégicas: a da actuação preventiva dos fenómenos de desemprego; a da actuação precoce de resposta aos problemas do desemprego; e a da actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração;

De forma a atingir os objectivos traçados, este PO foi estruturado em 6 eixos prioritários e 16 medidas;

O eixo prioritário 5 - *promoção do desenvolvimento social* representa o maior investimento (974 235 mil euros), seguindo-se-lhe o eixo prioritário 2 – *formação ao longo da vida e adaptabilidade* (841 538 mil euros), o que corresponde, respectivamente, a 35% e 30% dos investimentos programados. Ao nível das medidas e porque uma das principais prioridades deste PO é a promoção da formação contínua, reforçando a empregabilidade dos activos empregados, de modo a facilitar a sua mobilidade profissional, numa lógica de realização pessoal e de qualidade de vida, constata-se que a medida 2.1 – *formação profissional contínua* é aquela onde se prevê um maior investimento, correspondendo a cerca de 23% da totalidade do investimento programado no PO (**cf. ponto 3.2**);

3. O POEFDS tinha um montante de investimento público executado de 989 482 mil euros, ao qual estava subjacente um financiamento FSE de 647 502 mil euros. Relativamente ao montante programado para o período 2000-2006, da despesa pública e do FSE, correspondiam taxas de realização de 38,4% e de 41,8%, respectivamente. Os eixos 5, 2 e 1 eram responsáveis, no seu conjunto, por 95,5% dos investimentos executados no âmbito do PO;

O ano de 2003 apresentou a maior execução, correspondendo a cerca de 50% da totalidade do FSE comprometido;

Quanto à execução por beneficiários, verificou-se que, em termos financeiros, o IEFP (entidades internas) era responsável, no seu conjunto, por cerca de 64% da totalidade da despesa executada no âmbito do POEFDS (cf. ponto 4);

4. O sistema de controlo de 1º nível do POEFDS estava organizado de acordo com disposto na legislação comunitária, nacional e as orientações do Sistema Nacional de Controlo;

A despesa verificada representava 3,76% da totalidade da despesa executada, sendo, por isso, inferior aos 5% fixados no art.º 10º do Reg. (CE) 438/2001;

Com o objectivo de suprir a falta de meios necessários à realização das acções de controlo, verificou-se, em 2003, a contratação de auditores privados cuja contribuição, em termos de montante, representa cerca de 47% da totalidade do controlo de 1º nível e de 35% da totalidade das acções de controlo existentes, no âmbito do POEFDS (cf. ponto 6.2);

5. O Gestor do POEFDS, no âmbito do FSE, numa primeira fase, optou por adaptar a ferramenta informática utilizada na gestão do anterior QCA, introduzindo-lhe novas funcionalidades de acordo com os novos requisitos do QCA III;

Em 2002, o Gestor do POEFDS e o IGFSE manifestaram vontade da integração do PO no SIIFSE. Nesse sentido, em Junho do mesmo ano, foi assinado um protocolo, com o intuito de operacionalizar essa integração, ficando estabelecido que toda a informação histórica seria recuperada;

No POEFDS (vertente FSE), a informação atinente à gestão, ao acompanhamento e ao controlo residia em quatro suportes diferentes a saber:

Folhas de cálculo “pagamentos manuais” – em que residia a informação financeira relacionada com a componente do emprego;

SIP II (escudos) – que contemplava a informação financeira, em escudos, relativa à componente da formação profissional;

SIP III – que contemplava a informação financeira relativa à componente da formação profissional;

Sistema Acções de Controlo (SAC) – base de dados em *access* utilizada na gestão da informação relativa às acções de controlo.

Devido à variedade de suportes existentes e à utilização de uma “plataforma” já em desuso, eram os seguintes pontos menos favoráveis, ao nível do sistema de informação implementado no POEFDS:

Integração e Abrangência Funcional - por não existir um sistema integrado, para efeitos de agregação e tratamento de informação, designadamente, para apuramento de indicadores físicos e financeiros, torna-se necessário proceder a extracções de dados dos diferentes suportes e trabalhá-los separadamente. Não existe uniformidade entre os vários suportes existentes, para “abarcá-los” as diversas ocorrências, dependendo do suporte utilizado. Não existe integração de informação com o IGFSE;



Tribunal de Contas

Faltam algumas validações na entrada de dados (extra SIP), potenciando incoerências na informação;

A fraca descentralização, quer na introdução da informação (candidaturas/dados), quer na distribuição/envio de informação (*outputs*), designadamente, para as regiões (**cf. ponto 7.2**);

6. No âmbito do QCA III e de acordo com o estipulado no n° 1 do art. 32° do Regulamento n° 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, os pagamentos provenientes da CE podem assumir a forma de pagamentos por conta (adiantamentos), de pagamentos intermédios (reembolsos) e de pagamentos do saldo;

Sinteticamente, o circuito financeiro associado ao fluxo comunitário do FSE (QCA III) é o seguinte:

A CE deposita os montantes FSE numa conta bancária aberta na DGT;

Pela CE são dadas ordens de pagamento à DGT, a qual transfere os respectivos montantes para uma outra conta, também na DGT, cujo titular é o IGFSE¹;

O IGFSE emite à DGT ordens de transferência destes montantes para contas bancárias co-tituladas entre ele e o IGFSS e residentes na Caixa Geral de Depósitos, destacando-se aqui o papel de serviço de tesouraria do IGFSS. Existem tantas contas co-tituladas quantos os PO e IC pertencentes ao QCA III com co-financiamento FSE;

Formalizados os pedidos de reembolso (FSE) pelas respectivas Autoridades de Gestão, o IGFSE emite ordens de pagamento ao IGFSS que, por sua vez, procede às transferências para as contas bancárias exclusivas dos vários Gestores, também residentes na DGT. Paralelamente, são processadas as contrapartidas públicas nacionais suportadas pelo OSS (Orçamento da Segurança Social). São os vários Gestores dos PO que, posteriormente, procedem às transferências para os beneficiários do FSE;

Após consolidação da despesa efectuada e paga por PO, por Eixo e por Medida, o IGFSE apresenta à CE os correspondentes pedidos de pagamento intermédios, devidamente certificados (**cf. ponto 8.1**);

7. Em termos orçamentais, verificou-se que, no ano de 2002, os fluxos financeiros FSE provenientes da CE (QCA III) se encontravam registados em vários serviços;

De acordo com a informação constante da CGE/2002, no âmbito do FSE, foram transferidos da CE cerca de 915,7 milhões de euros, dos quais 909, 8 milhões de euros se destinaram ao QCA III e o restante (5,9 milhões de euros) ainda, ao QCA II;

Das transferências oriundas da CE e relativas ao FSE III, só ficaram na posse do Tesouro cerca de 10 326 mil euros. Este valor era destinado ao POE e só foi recebido a 30/12/2002, pelo que já não foi registado como receita orçamental no IGFSE;

De acordo com a execução orçamental do IGFSE, no ano de 2002, o fluxo financeiro proveniente da CE, no âmbito do FSE III, foi de 908 693 339,85 € em vez de 909 808 933,94 € conforme registado na DGT, existindo uma diferença de cerca de 1 115 594,00 € Esta diferença ficou a

¹ O IGFSE exerce, no âmbito do QCA III, responsabilidades quer de gestão nacional quer de Autoridade de Pagamento, sendo o interlocutor nacional do FSE perante a CE.

dever-se a duas transferências que foram efectivamente realizadas pela CE mas que não estão reflectidas como receita orçamental no IGFSE, uma de 224 724,00 € ocorrida em Setembro, e a outra de 890 869,10 € efectuada em 19/12/2002;

No final do exercício económico de 2002, o IGFSE registava transferências para o IGFSS no montante de 898 367 314,55 € Contudo, no mesmo período e segundo a execução orçamental da Conta da Segurança Social, o valor recebido era de 626 494 mil euros. Por outro lado, do ponto de vista da execução orçamental da despesa, o montante registado na Conta da Segurança Social era de 801 509 mil euros, reflectindo-se deste modo, o fluxo comunitário FSE canalizado para os vários Gestores dos PO, entre os quais se encontra o do POEFDS;

Pela análise comparativa dos valores transferidos do IGFSE com os recebidos no IGFSS, verificou-se que existiam diferenças. Questionado o IGFSS sobre este facto, veio esclarecer que, afinal, o valor creditado nas suas contas relativas às transferências de CE (FSE) era de 899 482 908,64 € em que o montante de 300 371 060,11 € tinha sido processado como receita em 2001, e que a referida contabilização estava relacionada com a aplicação do princípio contabilístico da *especialização do exercício*² – *regime da competência económica*;

Dado que a CGE integra os subsectores dos serviços integrados, dos fundos e serviços autónomos (SFA) e da segurança social, verificou-se que, devido aos movimentos de consolidação, na CGE de 2002, especificamente na parte correspondente aos SFA, “(...) foi retirada a receita proveniente da União Europeia, relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) e recebida pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (...)”, o que permite concluir que os fluxos financeiros provenientes da CE de FSE III, num determinado ano e particularmente em 2002, a estarem reflectidos na CGE se encontram registados na Conta Segurança Social. Ora, de acordo com o apurado, esta não evidencia como escriturado o montante transferido do IGFSE, nomeadamente porque, entre outros aspectos, existem diferenças nos critérios utilizados entre o IGFSE e o IGFSS (cf. ponto 8.2);

8. Nas entidades intervenientes no circuito financeiro do POEFDS, no que respeita ao FSE, estão incluídas as descritas no ponto 7. Assim, os fluxos financeiros provenientes da CE são depositados na DGT, passam pelo IGFSE e pelo IGFSS e são encaminhados, posteriormente, para o POEFDS, através do IEFP, entidade que assegura a tesouraria deste PO (cf. ponto 8.4.1);

Sendo certo que, no QCA II, na generalidade dos casos, era a entidade encarregada da inscrição e execução orçamental por conta do Gestor que titulava as contas bancárias, no QCA III não tem sido este o modelo implementado na generalidade dos PO, mas antes, dada a possibilidade apresentada pela DGT, a abertura de contas pelos próprios Gestores dos PO e por cada fundo por estes gerido. No entanto, no POEFDS, não foi esta a situação encontrada, estando a área respeitante à tesouraria afectada ao IEFP;

As funções de contabilidade e de tesouraria asseguradas pelo IEFP carecem da devida consagração legal ou de protocolo, pois o texto da Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 16 de Maio, não configura título bastante para que o Gestor considere validamente cometido ao IEFP as funções que a ele próprio são legalmente atribuídas pela alínea f) do nº 1 do art. 29º do Decreto-Lei nº 54-A/2000 (cf. ponto 8.4.2);

² O qual determina que os proveitos e custos são reconhecidos quando são obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações económicas e financeiras dos períodos a que dizem respeito, conforme estipula o Decreto-Lei nº 410/89, de 21 de Novembro (POC) e Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro (POCP), bem como, o art. 26 do Decreto-Lei nº 335/93, de 29 de Setembro.



Tribunal de Contas

9. Relativamente aos pedidos de pagamento intermédios, do total solicitado à CE (606 692,03 euros), em 31/12/2003, existia apenas, por reembolsar, o pedido de pagamento nº 4 de 2003, no montante de 51 382,84 mil euros. Em termos globais (pagamentos por conta e intermédios), em 31/12/2003, o montante total recebido da CE e destinado ao POEFDS ascendia aproximadamente a 663 688,08 mil euros (**cf. ponto 8.3**);

Em 31/12/2003, haviam sido transferidos para o Gestor do PO cerca de 862 929 mil euros, dos quais 656 484 mil euros referentes a verbas provenientes do FSE e 206 445 mil euros relativas à respectiva contrapartida pública nacional associada e suportada pelo OSS;

Tendo em conta os fluxos financeiros provenientes da CE, à data de 31/12/2003, de 663 688 mil euros, existia um saldo de 7 204 mil euros. Pela análise dos valores registados, como transferidos para o POEFDS, no IGFSS e no IEFP, verificou-se que existia uma diferença, na componente CPN/OSS, de 4 899 995,36 €. Questionado sobre este facto, o IEFP esclareceu que o montante só tinha sido depositado na conta bancária em Fevereiro de 2003. Contudo, apurou-se na DGT que esta quantia foi creditada na conta (IEFP-POEFDS-FSE) com o registo de “Data Valor” de 19/12/2002;

Todas as transferências provenientes do IGFSS encontram-se reflectidas no IEFP como operações de tesouraria. Na realidade, apurou-se que, até 2002, os fluxos financeiros provenientes do IGFSS eram registados como operações de tesouraria, acabando por se extinguir como operações orçamentais. À data em que foi fornecida a informação financeira (meados de Dezembro de 2003), merecem especial relevância, os seguintes factos:

- a) Existiam 419 autorizações de pagamento FSE, emitidas pelo Gestor a favor do IEFP (enquanto promotor), não pagas, o que perfazia o montante de 32 184 056,18 € no qual, 210 560,33 € era ainda referente a 3 autorizações de pagamento emitidas em 2001 e o valor restante, de 31 973 495,85 €, a 416 autorizações de pagamento emitidas em 2002;
- b) Em 31/12/2001, de acordo com o apurado na DGT, o saldo disponível na conta do PO era no montante de 3 171 231,05 €;
- c) Em 31/12/2002, de acordo com o apurado na DGT, o saldo disponível na conta do PO era no montante de 108 684 578,58 €;

Face aos pressupostos anteriormente descritos, não se compreende a razão pela qual o IEFP, enquanto tesoureiro do POEFDS, não procedeu à efectiva transferência das ordens de pagamento emitidas pelo Gestor a seu favor. Esta falta de ressarcimento a ele próprio, IEFP, implicou a não arrecadação de receita nos anos de 2001 e 2002, o que originou naturalmente, uma entrega de receitas próprias nos cofres do Estado, no final dos exercícios económicos, de um valor inferior ao que na verdade deveria ter sucedido (**cf. ponto 8.4.1**);

10. Do ponto de vista orçamental, o Gestor do PO não tem personalidade jurídica, nem autonomia administrativa nem autonomia administrativa e financeira.

O modelo de financiamento no FSE encontra-se contemplado no Decreto regulamentar nº 12-A/2000, de 15 de Setembro;

A orçamentação e a contabilização dos investimentos inerentes ao POEFDS, cujo titulares dos pedidos de financiamento sejam “*pessoas colectivas de direito público pertencentes à Administração*”

Central e Local, incluindo Institutos Públicos”, encontram-se registadas nos orçamentos de cada um dos respectivos executores;

Relativamente aos beneficiários, que não os referidos no parágrafo anterior, nomeadamente as “*peças colectivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos*” e as “*peças singulares*”, designados no âmbito do PO como “*Entidades externas*”, as verbas comunitárias – FSE – e respectivas contrapartidas nacionais (OSS) encontram-se directamente reflectidas nas contas do IEFP e, conseqüentemente, na respectiva CGE (no subsector dos fundos e serviços autónomos), naturalmente por via da execução orçamental do IEFP. O mesmo se passa quando o titular do pedido de financiamento é o “*Gestor do POEFDS*”, em que toda a execução orçamental está reflectida nas contas do IEFP;

No que respeita ao montante da contribuição pública nacional, esta pode ser do “OSS” ou do orçamento da própria entidade, sendo o despiste feito ao nível do tipo de entidade e/ou tipologia de projecto;

Relativamente aos pagamentos realizados pelo IEFP, por indicação do Gestor do POEFDS, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários;

Os pagamentos destinados aos beneficiários dotados de autonomia administrativa e financeira pertencentes à Administração Central e às Outras entidades, são directamente depositados nas suas contas bancárias, que podem ou não ser residentes na DGT;

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, os pagamentos são processados pelo IEFP a favor dos respectivos beneficiários, mas colocados na DGT, numa conta específica – “*Verbas comunitárias cativas para o OE*”³, adiante designada por – “*conta OE cativos*”;

Neste contexto e com vista à satisfação das requisições de fundos destes beneficiários, a DGO solicita informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade na conta de OE cativos. Só após confirmada essa cativação é que a DGO autoriza a saída dos fundos a favor do correspondente órgão de gestão do serviço, o qual, posteriormente, determina o pagamento aos fornecedores das despesas afectas ao projecto comunitário;

A regularização da conta de OE cativos é feita no final do ano, procedendo a DGT, de acordo com a informação fornecida pela DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários beneficiários e à descativação do remanescente, por crédito da conta IEFP – Gestão QCA III – POEFDS – FSE;

No entanto, os valores referentes a estas descativações são, no ano seguinte, colocados novamente à disposição dos beneficiários, entrando no mesmo circuito procedimental. Estas operações realizadas pela DGT nas contas de OE cativos enquadram-se nas designadas “*operações específicas do tesouro*”, não estando sujeitas a qualquer orçamentação;

Attingido o final do ano económico, o financiamento comunitário FSE afecto a programas e projectos é contabilizado da seguinte forma:

³ Trata-se de uma conta anual cuja designação em 2002 era “*Verbas comunitárias cativas para o OE/2002*”. Esta conta é enquadrada nas denominadas “*operações específicas do tesouro*”.



Tribunal de Contas

Organismos com autonomia administrativa: - é convertido em receita orçamental desse ano apenas o quantitativo correspondente à despesa efectivamente dispendida pelos serviços executores e descativado o eventual remanescente junto da DGT, efectuando-se, em seguida, o crédito da importância descativada na conta do IEFP – POEFDS – FSE QCAIII. Em termos de reflexo na CGE, este quantitativo encontra-se num agregado correspondente à despesa efectivamente paga pelo conjunto dos organismos integrados;

Fundos e serviços autónomos: - é convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizado, transitando os eventuais saldos nos seus orçamentos privativos como saldos na posse do serviço. Em termos de reflexo na CGE, este valor de receita orçamental não se encontra agregado mas sim repartido, nas várias execuções orçamentais, pelas rubricas de classificação económica dos vários fundos e serviços autónomos (cf. ponto 9).

11. Os registos contabilísticos constantes da CGE e os do POEFDS não são coincidentes. Os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional e em que existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica de componente comunitária. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as participações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE (cf. ponto 10.1.3);

No âmbito da amostra seleccionada, concretamente no projecto cujo titular do pedido de financiamento é o serviço integrado – DGACCP⁴ –, verificou-se que, de acordo com a contabilização do Gestor do POEFDS, os documentos de despesa (facturas/recibos) foram sempre co-financiados pelo FSE numa percentagem de 62,5% e, em termos da execução orçamental, estas mesmas despesas foram, por vezes, contabilizados na totalidade como sendo esforço nacional, e vice-versa (100% contabilizadas em alínea u, correspondente ao co-financiamento FSE);

De facto o que se passa é que os serviços integrados só dispõem de meios de tesouraria após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's e, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêm-se “obrigados” a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Para além disso, verifica-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos do Gestor, relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que vem comprovar a incompatibilidade existente entre o regime jurídico, bem como dos sistemas de contabilização subjacentes a estes serviços, com as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos (cf. ponto 9);

Apesar de, na execução orçamental do IEFP, se identificar as verbas comunitárias no lado da receita, o mesmo não se passa no que se relaciona com a despesa, não estando esta efectivamente identificada como despesa comunitária. Só é possível obter esta informação recorrendo a procedimentos extra contabilísticos. Quanto aos registos efectuados no âmbito do POEFDS, as despesas são sempre consideradas com as participações de 37,5% de verbas nacionais e de 62,5% de verbas FSE (cf. ponto 10.2).

⁴ Trata-se de um organismo da administração directa dotado com o regime financeiro de autonomia administrativa em que os financiamentos da CE estão sob o regime de compensação em receita.

1.2 – Recomendações

Face às conclusões expostas, formulam-se as seguintes recomendações dirigidas ao Gestor do POEFDS, enquanto Autoridade de Gestão, ao IEFP, enquanto organismo que assegura a tesouraria do POEFDS, ao IGFSE, na qualidade de autoridade de pagamento do FSE e responsável pela gestão nacional do fundo e pela coordenação do respectivo controlo de 2º nível, à DGO, entidade a quem cabe a elaboração da Conta Geral do Estado e o controlo da gestão orçamental dos organismos pertencentes à Administração Central, e à Comissão de Gestão do QCA III, órgão que assegura a gestão global do QCA III:

Deverá haver maior celeridade na concretização das acções de controlo de 1º e 2º níveis, de forma a garantir as obrigações fixadas no art. 10º do Regulamento nº 438/2001, de 2 de Março;

Deverá garantir-se a existência, no SIIFSE, de informação (física e financeira) actualizada, referente à execução do POEFDS. Considerando a opção do Gestor, de aderir ao SIIFSE, tendo como prioridade a área em que a gestão e acompanhamento têm por base um sistema de informação mais rudimentar, ou seja, a relacionada com a vertente do emprego, recomenda-se celeridade nos procedimentos necessários à obtenção de uma ligação eficiente ao SIIFSE e no desenvolvimento e disponibilização das respectivas funcionalidades;

O IGFSE deve reflectir a totalidade das transferências da CE ocorridas no âmbito do FSE III na execução orçamental do IGFSE;

Deverão ser utilizados procedimentos e critérios, pelo IGFSE e pelo IGFSS, que garantam que o valor transferido e evidenciado pelo IGFSE seja igual ao recebido e evidenciado pelo IGFSS. No mesmo sentido, deverão acautelar que os fluxos financeiros (FSE III) estejam correctamente reflectidos na Conta da Segurança Social e consequentemente na CGE;

Deverão ser implementados os procedimentos necessários a garantir que o montante relativo aos fluxos financeiros FSE transferidos e evidenciados no IGFSS seja sempre igual ao montante recebido e registado no IEFP;

O IEFP⁵, havendo disponibilidade de tesouraria, deverá fazer-se ressarcir a si próprio⁶, como se de qualquer outro beneficiário se tratasse;

Na falta de consagração legal, deverão ser incluídas em protocolo as funções de tesouraria asseguradas pelo IEFP;

Deverão ser implementadas as medidas tidas como convenientes por forma a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito do POEFDS sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro FSE e respectiva contrapartida nacional.

Com o modelo actual, de inscrição dos financiamentos da UE pelos organismos da Administração Directa sob o regime de compensação em receita, aponta-se, como uma solução possível, a nível interno, a alteração do princípio estabelecido no QCA III que vai no sentido do reembolso das despesas efectuadas, por parte dos Gestores, para a modalidade dos adiantamentos. Caso contrário, sugere-se, que as entidades envolvidas na gestão global do QCA III, nas vertentes nacional e comunitária, tomem a iniciativa de alteração do modelo de orçamentação e inscrição dos fundos comunitários.

⁵ Enquanto organismo que assegura a tesouraria do POEFDS.

⁶ Enquanto titular do pedido de financiamento ao POEFDS.



Tribunal de Contas

Também, em termos do planejamento das despesas públicas, haveria toda a conveniência em que os organismos públicos beneficiários de fundos comunitários, aquando da elaboração dos seus orçamentos, fossem já detentores da informação relativa ao financiamento comunitário aprovado.

2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos de Auditoria

2.1.1 – Fundamento e Âmbito

No Plano de Fiscalização Trienal do Tribunal de Contas, para 2002-2004, foi fixado como objectivo operacional a “**análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos**”.

Assim e em cumprimento dos Planos de Fiscalização Anuais, aprovados para 2003 e 2004, realizou-se a presente auditoria orientada para a “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III – FSE”, que corresponde à segunda acção⁷ a dar conteúdo ao objectivo operacional acima referenciado.

O quadro que se segue evidencia a estrutura e os montantes financeiros aprovados no âmbito do QCA III e demonstra, nomeadamente, a representatividade do fluxo financeiro FSE no POEFDS.

Quadro 1 – Programação Financeira

Unidade 1000 Euros

PO's	Custo Total	Total Despesa Pública	Financiamento Comunitário						Financiamento Nacional							
			Total Financ. Comunit.	FEDER	FSE	% no Total do FSE	FSE no Total do PO	FEOGA	IFOP	Contrap. Nacional	Central	Regional	Local	Outra	Financ. Privado	
PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social	2 821 862	2 573 738	1 606 174	57 904	1 548 270	35,07%	54,87%				967 564				967 564	248 124
PO Educação	1 665 328	1 636 818	1 167 417	403 346	764 071	17,30%	45,88%				469 401	469 401				28 510
PO Regional Norte	4 640 580	4 327 296	2 717 599	2 037 182	454 583	10,30%	9,80%	224 187	1 647		1 609 697	892 896		283 137	433 664	315 264
PO Regional Lisboa e Vale do Tejo	2 732 494	2 523 099	1 448 508	910 437	430 919	9,76%	15,77%	107 152			1 074 591	436 656		177 645	460 290	209 395
PO Economia	9 378 011	4 098 366	2 732 154	2 491 537	240 617	5,45%	2,57%				1 366 212	836 547		96 349	433 316	5 279 645
PO Regional Centro	2 859 822	2 693 321	1 710 524	1 289 630	213 176	4,83%	7,45%	206 181	1 537		982 797	486 570		270 373	225 854	166 501
PO Ciência, Tecnologia e Inovação	956 735	931 282	464 144	274 494	189 650	4,30%	19,82%				467 138	467 138				25 453
PO Regional Alentejo	1 868 103	1 751 372	1 088 659	740 221	116 108	2,63%	6,22%	231 781	549		662 713	294 439		140 070	228 204	116 731
PO Regional Madeira	1 186 760	1 086 689	704 711	504 075	100 821	2,28%	8,50%	79 853	19 962		381 978	9 092	272 267	50 875	49 744	100 071
PO Regional Açores	1 258 759	1 098 114	854 441	593 791	98 173	2,22%	7,80%	133 554	28 923		243 673		213 209	30 464		160 645
PO Agricultura e Desenvolvimento Rural	3 366 562	1 762 945	1 221 505	26 985	97 320	2,20%	2,89%	1 097 200			541 440	535 451		5 989		1 603 607
PO Sociedade da Informação	625 035	625 035	316 239	261 341	54 898	1,24%	8,78%				308 796	251 874	4 036	44 103	8 783	
PO Regional Algarve	728 478	707 115	453 340	365 457	48 681	1,10%	6,68%	37 445	1 757		253 775	126 302		71 200	56 273	21 363
PO Assistência Técnica	108 386	108 386	81 310	36 393	44 917	1,02%	41,44%				27 076	12 702			14 374	
PO Saúde	698 318	634 083	475 574	462 442	13 132	0,30%	1,88%				158 509	158 509				64 235
PO Cultura	327 467	327 467	237 278	237 278		0,00%	0,00%				90 189	83 750		6 439		
PO Pescas	364 997	232 774	177 922	14 603		0,00%	0,00%		163 319		54 852	54 852				132 223
PO Acessibilidades e Transportes	3 368 477	3 071 916	1 388 385	1 388 385		0,00%	0,00%				1 683 531	1 396 939			286 592	296 561
PO Ambiente	456 017	443 540	332 656			0,00%	0,00%				110 884	110 884				12 477
TOTAL	39 412 161	30 633 356	19 178 540	12 428 157	4 415 336	100,00%	-	2 117 353	217 694	11 454 816	6 624 002	489 512	1 176 644	3 164 658	8 780 805	

Fonte: Decisão da Comissão C (2000) 762, de 30 de Março.

Pela sua análise e relativamente ao FSE, verificou-se que o **Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)** é aquele que, tendo em conta o critério da dimensão financeira, mais se evidencia, com:

um custo total de 2 821 862 mil euros;

uma despesa pública de 2 573 738 mil euros, financiada em 57 904 mil euros pelo FEDER, 1 548 270 mil euros pelo FSE e 967 564 mil euros por empresas públicas, equiparadas ou concessionadas, organismos de direito privado com capital público;

⁷ A primeira foi dirigida única e exclusivamente ao FEDER.



Tribunal de Contas

um financiamento privado de 248 124 mil euros;

35,07% do total do FSE programado para o QCA III;

O PO mais relevante em termos do financiamento comunitário FSE (54,87%) no investimento total do POEFDS.

2.1.2 – Objectivo Estratégico

A acção foi orientada para a análise dos sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários do FSE, no âmbito do POEFDS – QCA III, a qual contempla a identificação dos circuitos financeiros, documentais e contabilísticos.

A presente auditoria entrou em linha de conta, por um lado, com a identificação do fluxo FSE proveniente da CE e destinado ao POEFDS e, por outro, com a identificação do fluxo FSE transferido pelo Gestor para os titulares dos pedidos de financiamento, integrando uma análise dos mecanismos de suporte e dos sistemas de contabilização e de controlo implementados.

2.1.3 – Objectivos Operacionais

Para a realização desta acção foram estabelecidos os seguintes objectivos operacionais:

Caracterização do POEFDS, no âmbito do QCA III;

Caracterização da estrutura de gestão e acompanhamento do PO;

Caracterização financeira e determinação do seu grau de realização;

Análise do sistema de controlo instituído;

Análise das verbas provenientes da CE e descrição do circuito financeiro – vertente externa – bem como, a verificação dos suportes documentais e contabilísticos utilizados;

Análise das ordens de pagamento emitidas e pagas e descrição do circuito financeiro – vertente interna – bem como, a verificação dos suportes documentais e contabilísticos utilizados;

Análise do reflexo das despesas co-financiadas, relativamente à amostra definida, na CGE de 2002 e nas contas de outros organismos.

2.2 – Metodologia, Técnicas de Controlo e Procedimentos

2.2.1 – Metodologia e Técnicas de Controlo

A fase de planeamento da auditoria incluiu um levantamento preliminar, tendo sido desenvolvidos trabalhos que se consubstanciaram na pesquisa, na recolha e na análise de documentos técnicos relativos ao POEFDS.

Na auditoria utilizou-se um conjunto de métodos e técnicas, nomeadamente:

Recolha de elementos, sustentada na consulta e exame de estudos e documentos e pesquisa bibliográfica;

Recolha de informação financeira disponibilizada pelo Gestor (pagamentos manuais, pagamentos em escudos e SIP III);

Recolha de informação financeira disponibilizada pelo IEFP, enquanto organismo que assegura a tesouraria do Gestor (Folhas de cálculo, SGF, VAX);

Recolha de informação financeira disponibilizada pelo IGFSE;

Recolha de informação financeira disponibilizada pelo IGFSS;

Tratamento da informação financeira através de ferramentas informáticas;

Realização de testes de conformidade e substantivos, suportados pela criação de fichas de trabalho;

Entrevistas com os responsáveis;

Análises comparativas e cruzamento da informação existente no Gestor, no IGFSE, no IGFSS, no IEFP, na DGT e nos titulares de pedido de financiamento incluídos na amostra.

2.2.3 – Procedimentos

Os procedimentos de auditoria decorreram da metodologia seguida e foram, em síntese, os seguintes:

Levantamento da legislação aplicável em termos comunitários e nacionais;

Análise de documentos técnicos e relatórios de execução do POEFDS;

Análise de regulamentos internos do PO, da Unidade de Gestão e da Unidade de Acompanhamento;

Levantamento do número de projectos aprovados, sua repartição por medidas e montantes envolvidos;

Levantamento do número de ordens de pagamento emitidas e pagas, sua repartição por medidas e montantes envolvidos;

Determinação do grau de realização e execução financeiras, em termos de valores anuais e acumulados;

Levantamento do sistema de controlo instituído;

Identificação das verbas provenientes da CE para o POEFDS e dos pagamentos efectuados aos beneficiários;

Identificação do circuito financeiro;

Identificação dos suportes documentais e contabilísticos existentes;



Tribunal de Contas

Elaboração de fichas de trabalho para a realização de testes de procedimentos, de conformidade e substantivos aos projectos seleccionados no âmbito da amostra;

Identificação dos procedimentos adoptados pelo Gestor do POEFDS e relativos à verificação da contabilização das verbas nos beneficiários incluídos na amostra;

Confrontação dos suportes documentais e contabilísticos existentes no Gestor do POEFDS e nos beneficiários da amostra;

Identificação, no âmbito da amostra definida, do reflexo dos fluxos financeiros comunitários FSE na CGE de 2002 e nas contas de outros organismos.

2.3 – Condicionantes

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido, na generalidade, uma boa colaboração das entidades e técnicos envolvidos.

Todavia, não se pode deixar de referir alguns aspectos que condicionaram o desenvolvimento dos trabalhos e originaram alguns reajustamentos em relação ao inicialmente estabelecido, tais como:

A informação encontrava-se dispersa em várias entidades e, nestas, em diversos suportes;

Para agregação e tratamento da informação foi necessário a construção “manual” de um ficheiro, cuja informação proveio de vários suportes informáticos, em que cada um deles era estruturado de forma diferente;

De forma a minimizar o risco de auditoria, efectuaram-se alguns testes à informação financeira entretanto disponibilizada e, tendo-se verificado algumas incoerências, propôs-se uma análise às observações encontradas e consequente actualização da informação disponível.

2.4 – Entidades Envolvidas

Foram várias, e com diversas responsabilidades, as entidades envolvidas nesta acção:

Gestor do POEFDS – Nomeado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 16 de Maio, com competência de gestão técnica, administrativa e financeira do POEFDS, nos termos e para os efeitos definidos no Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril;

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) – entidade responsável pela gestão, coordenação e controlo financeiro das intervenções financiadas pelo FSE, que integra os diferentes órgãos de decisão e de acompanhamento que suportam a execução do QCA III, a nível global, através da sua participação na Comissão de Gestão e na Comissão de Acompanhamento, e ao nível das intervenções operacionais co-financiadas pelo FSE, fazendo-se representar nas respectivas unidades de gestão e comissões de acompanhamento. É a Autoridade de Pagamento do FSE e a entidade interlocutora no relacionamento com a CE e com os Gestores dos PO;

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) – tem por missão a gestão financeira unificada dos recursos consignados no Orçamento da Segurança Social;

Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) – entidade que assegura as funções de tesouraria do POEFDS;

DGO – entidade a quem cabe assegurar a elaboração do Orçamento de Estado e da Conta Geral do Estado e o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central;

DGT – serviço do Ministério das Finanças que tem a cargo a administração da tesouraria central do Estado. É a entidade onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos PO.

2.5 – Indicadores de Expressão da Amostra

Para a prossecução desta auditoria foi seleccionada uma amostra tendo em consideração os seguintes factores:

análise da informação financeira referente aos projectos co-financiados, no ano de 2002, particularmente aqueles em que as autorizações de pagamento emitidas eram de valor mais elevado;

diferentes tipologias de titulares de pedidos de financiamento (serviço integrado, fundo e serviço autónomo e entidade privada).

A amostra seleccionada recaiu sobre 3 projectos em que os titulares são:

um serviço integrado (pertencente ao MNE e detentor do regime financeiro com autonomia administrativa);

um serviço e fundo autónomo (pertencente ao MSST e detentor do regime financeiro com autonomia administrativa e financeira);

uma entidade privada (Confederação dos Agricultores de Portugal).

Relativamente às autorizações de pagamento emitidas, optou-se por seleccionar os projectos onde estavam incluídas as identificadas no quadro seguinte.

Quadro 2 – Autorizações de Pagamento seleccionadas

(Unid.: Euros)

Unidade Técnica de Análise (UTA)	Promotor	Tipologia de Promotor	Código de Pagamento	FSE Associado	OSS Associado	Outra Associada
1 - Unidade Técnica de Análise da Região do Norte	Instituto do Emprego e Formação Profissional	Serviço e Fundo Autónomo	01C2001	2 918 470,96	–	1 751 082,58
(*)	Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas	Serviço Integrado	(*)	122 767,47	–	122 767,47
1 - Unidade Técnica de Análise da Região do Norte	Confederação dos Agricultores de Portugal	Entidade Privada (beneficiária da OSS)	02G2002	670 814,51	402 488,71	–

(*) A informação disponibilizada não contempla este campo.

Fonte: Dados fornecidos pelo Gestor do POEFDS e reportados a 02/12/2003 (SIP III) e a 16/12/2003 (pagamentos manuais).



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 nº 54-A/2000, de 7 de Abril. O enquadramento normativo-base encontra-se no Anexo I.

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, nº3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto⁸, o relato foi enviado às seguintes entidades:

Ministra de Estado e das Finanças;
Ministro da Segurança Social e do Trabalho;
Gestor do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS);
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE);
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS);
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP);
Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP);
Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
Direcção-Geral do Orçamento (DGO);
Comissão de Gestão do QCA III.

Das entidades a quem foi enviado o Relato apresentaram alegações o Gestor do POEFDS, o IGFSE, o IEFP, a DGACCP, a DGT, a DGO e a Comissão de Gestão do QCA III.

Nas suas respostas, estas entidades não contraditam, na generalidade, as conclusões e recomendações formuladas nem, especificamente, os pontos do relato de auditoria, antes tecem considerações de natureza geral que reforçam ou justificam as observações e recomendações efectuadas.

As alegações apresentadas foram objecto de análise e inseridas no texto deste relatório sempre que relevantes.

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

⁸ Com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro e 1/2001, de 4 de Janeiro

3 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO POEFDS

3.1 – Contextualização Externa

Integrado no Eixo 1 do PDR (2000-2006) – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*, o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 1 772, de 13 de Julho, tendo o Complemento de Programação obtido parecer favorável, em 25 de Setembro de 2000, na primeira reunião da Comissão de Acompanhamento do Programa, com a versão final e aceitação pela Comissão Europeia, em 5 de Março de 2001. Esta Decisão reporta ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2006, com excepção do que à Região Lisboa e Vale do Tejo diz respeito, uma vez que esta apenas se encontra abrangida pelo apoio transitório – região em regime de “*phasing out*”, no período 2000 – 2002.

O POEFDS, em conjunto com as Medidas Desconcentradas de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, é um instrumento fundamental para o desenvolvimento das políticas activas de emprego e para modernização e desenvolvimento do país, no período de programação 2000-2006, integrando-se, particularmente, em três ópticas de actuação que se complementam:

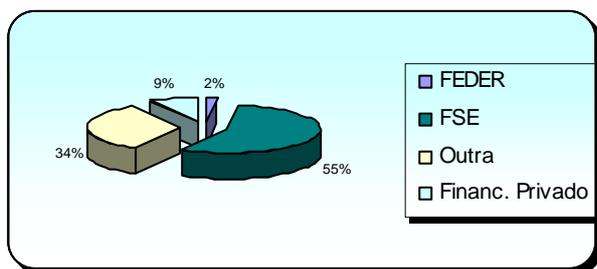
como instrumento essencial de concretização do PDR, nomeadamente do seu eixo 1;

como instrumento determinante da eficácia da política de recursos humanos suportada pelo FSE;

como peça central da concretização, em Portugal, da Estratégia Europeia para o Emprego e, consequentemente, do PNE.

Para a prossecução dos objectivos do POEFDS contribuem fundos nacionais e comunitários (FSE e FEDER) e privados (cf. Quadro nº 1).

Gráfico 1 – Plano de Financiamento do POEFDS



Como se pode observar, o FSE é a fonte de financiamento de maior peso, correspondendo a 55% da totalidade do investimento do POEFDS, com contrapartida nacional correspondente a 34% e financiamento privado a 9%. Neste PO, o fundo comunitário FEDER tem pouca expressão, correspondendo apenas a 2% do plano de financiamento.

No âmbito da sua execução, o POEFDS articula-se com as intervenções desconcentradas territorialmente no domínio do emprego, formação e desenvolvimento social, com as intervenções no domínio da educação, ciência e tecnologia e sociedade de informação e ainda com as intervenções sectoriais.



Tribunal de Contas

3.2 – Contextualização Interna

No âmbito do QCA III, o POEFDS centra-se na Estratégia Europeia para o Emprego e desenvolveu-se em torno de três linhas estratégicas, a saber:

- actuação preventiva dos fenómenos de desemprego;
- actuação precoce de resposta aos problemas do desemprego;
- actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração.

O POEFDS foi estruturado em 6 eixos prioritários e 16 medidas⁹.

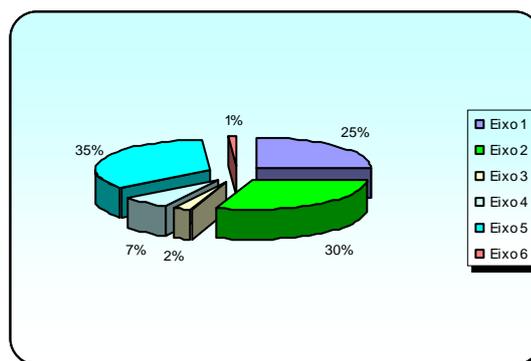
No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a distribuição do investimento e do apoio FSE programados por eixo e medida.

Quadro 3 – Distribuição do investimento/FSE programado

1000 Euros			
Eixo/Medida	Invest.	Apoio FSE	% Invest.
1.	712 090	445 024	25,23
1.1.	504 064	315 019	17,86
1.2.	208 026	130 005	7,37
2.	841 538	377 571	29,82
2.1.	650 601	291 909	23,06
2.2.	190 937	85 662	6,77
3.	67 213	41 959	2,38
3.1.	67 213	41 959	2,38
4.	192 146	101 567	6,81
4.1.	29 636	(*)	1,05
4.2.	88 642	55 403	3,14
4.3.	29 547	18 466	1,05
4.4.	44 321	27 698	1,57
5.	974 235	560 474	34,52
5.1.	59 111	36 936	2,09
5.2.	237 763	148 592	8,43
5.3.	254 835	159 263	9,03
5.4.	320 696	200 425	11,36
5.5.	28 429	15 258	1,01
5.6.	73 401	(*)	2,60
6.	34 640	21 675	1,23
6.1.	34 640	21 675	1,23
POEFDS	2 821 862	1 548 270	100,00

Fonte: Decisão Inicial.
(*) Medida apoiada pelo FEDER

Gráfico 2 – Distribuição do investimento/FSE programado



Como se verifica, em termos financeiros, o eixo prioritário 5 – *Promoção do Desenvolvimento Social* é o que representa um maior investimento (974 235 mil euros), seguindo-se o eixo prioritário 2 – *Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade* (841 538 mil euros), o que corresponde a 35% e 30%, respectivamente, dos investimentos programados. Uma das prioridades deste PO é a promoção da formação contínua, reforçando a empregabilidade dos activos empregados, de modo a facilitar a sua mobilidade profissional, numa lógica de realização pessoal e de qualidade de vida. Assim, constata-se que a medida 2.1 *Formação Profissional Contínua* é aquela onde se prevê um maior investimento programado, correspondendo a cerca de 23% da totalidade do PO.

⁹ Ver ponto I, anexo III.

4 – EXECUÇÃO E REALIZAÇÃO DO POEFDS

No âmbito do POEFDS tinham sido aprovadas verbas no montante de cerca de 1 569 704 mil euros, às quais correspondia um financiamento FSE de 981 060 mil euros. A taxa de execução comunitária era de 66%. Face ao montante programado, para o período 2000-2006, a taxa de realização comunitária era de 41,8%.

No quadro seguinte poderá visualizar-se a distribuição, por eixo/medida, do investimento e do FSE aprovados, bem como, a respectiva despesa executada.

Quadro 4 – Distribuição do total do investimento público, FSE aprovados e despesa executada

Unid.: Euros

Eixo/Medida	Total Invest. público				Taxa de Execução	FSE		
	Aprovado		Executado			Aprovado	Executado	Taxa de Execução
	Valor (*)	%	Valor (*)	%				
1	440 353 304,22	28,1	270 672 190,01	27,4	61,5	275 220 815,67	169 363 262,87	61,5
11	320 047 799,96	20,4	201 880 570,67	20,4	63,1	200 029 875,32	126 313 508,32	63,1
12	120 305 504,26	7,7	68 791 619,34	7,0	57,2	75 190 940,35	43 049 754,55	57,3
2	487 894 160,34	31,1	302 165 636,83	30,5	61,9	304 933 852,48	189 131 621,34	62,0
21	430 338 816,27	27,4	267 829 730,73	27,1	62,2	268 961 762,38	167 469 765,23	62,3
22	57 555 344,08	3,7	34 335 906,11	3,5	59,7	35 972 090,10	21 661 856,11	60,2
31	34 313 151,94	2,2	14 377 615,97	1,5	41,9	21 445 720,48	11 365 017,69	53,0
4	52 012 220,85	3,3	21 453 151,17	2,2	41,2	32 507 637,67	14 886 575,80	45,8
42	30 532 118,84	1,9	14 096 227,55	1,4	46,2	19 082 574,24	10 285 519,30	53,9
43	8 964 068,69	0,6	4 378 559,79	0,4	48,8	5 602 542,60	2 736 600,69	48,8
44	12 516 033,32	0,8	2 978 363,83	0,3	23,8	7 822 520,83	1 864 455,81	23,8
5	530 162 728,30	33,8	372 333 725,80	37,6	70,2	331 346 047,11	254 275 593,56	76,7
51	41 345 568,70	2,6	17 991 108,99	1,8	43,5	25 840 980,54	11 244 443,51	43,5
52	123 276 775,82	7,9	98 635 474,77	10,0	80,0	77 042 327,01	63 177 180,53	82,0
53	188 522 760,26	12,0	107 451 966,15	10,9	57,0	117 826 724,85	69 256 705,05	58,8
54	172 427 998,52	11,0	147 569 244,87	14,9	85,6	107 767 499,08	110 168 557,57	102,2
55	4 589 625,00	0,3	685 931,02	0,1	14,9	2 868 515,63	428 706,90	14,9
61	24 968 881,73	1,6	8 480 023,62	0,9	34,0	15 605 550,83	8 480 023,62	54,3
TOTAL	1 569 704 447,38	100,0	989 482 343,41	100,0	63,0	981 059 624,24	647 502 094,88	66,0
TOTAL Prog. (2000-2006)	2 573 738 000,00				38,4	1 548 270 000,00		41,8

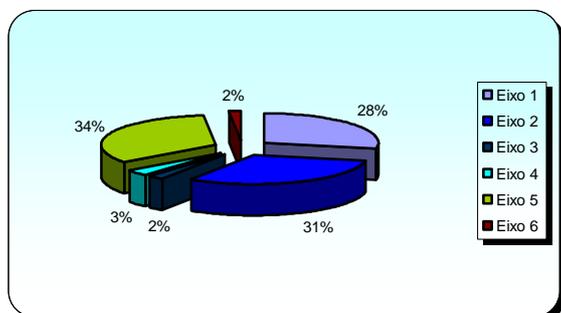
(*) Inclui FSE, OSS e Outra
Fonte: POEFDS

Em termos do investimento executado, os eixos com maior peso foram o 5 (37,6%), o 2 (30,5%) e o 1 (27,4%). Estes três eixos são responsáveis, no seu conjunto, por 95,5% dos investimentos executados no âmbito do POEFDS.



Tribunal de Contas

Gráfico 3 – Distribuição do investimento público aprovado por eixo

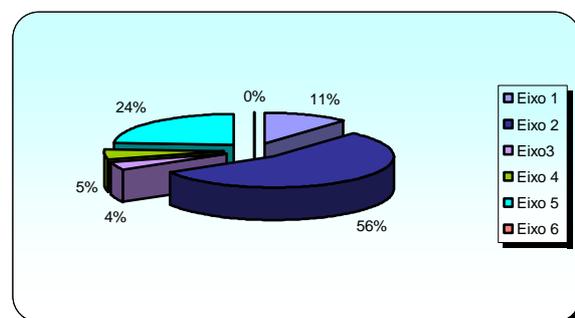


O eixo 5, era o que apresentava maiores montantes aprovados e executados, envolvendo um investimento público de 530 163 mil euros a que correspondia uma comparticipação FSE de 331 346 mil euros (62,5%). A despesa executada ascendia aproximadamente a 372 334 mil euros e a taxa de execução era aproximadamente de 70%.

A longa distância encontravam-se os eixos 4, 3 e 6 com peso financeiro aprovado de 3,3%, 2,2% e 1,6%, respectivamente.

No quadro do anexo II poderá visualizar-se a distribuição, pelos Eixos/Medidas, do número de Autorizações de Pagamento (AP) e respectivos montantes de FSE, OSS e Outra, aprovados e despesa associada. De um total de 21 476 de AP, o Eixo 2 é o que tem maior número, 11 886, correspondendo a 56%.

Gráfico 4 – Distribuição do volume de AP por eixo



Conforme o disposto no art. 29º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, compete, nomeadamente, ao Gestor do POEFDS “(...)aprovar ou propor ao Governo a aprovação das candidaturas de projectos ao financiamento pela intervenção operacional respectiva (...)”, e, nesta sequência, “(...)apreciar a conformidade dos pedidos de pagamento que lhe sejam apresentados pelos executores dos projectos e efectuar, ou assegurar-se de que sejam efectuados os pagamentos aos beneficiários finais”.

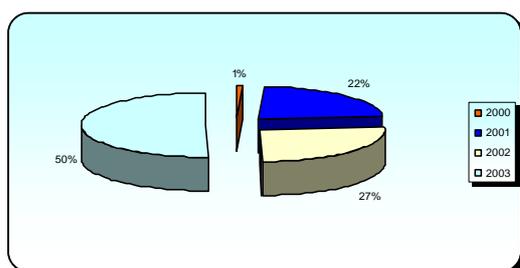
Como refere adiante no ponto 7.2, eram utilizados 3 tipos de suportes informáticos na gestão das AP. A despesa associada a estas AP ascendia a 989 482 mil euros, em que 647 502 mil euros era financiamento FSE. No quadro seguinte registam-se as AP emitidas (pagas e não pagas) por anos, bem como, o tipo de suporte utilizado.

Quadro 5 – Autorizações de pagamento emitidas por anos e por tipo de suporte utilizado

Unid.: Euros

AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO					
Ano	Suporte	N.º OP's	Montante FSE	Montante OSS	Outra Associada
2000	Folhas de cálculo (manuais)	2	6 042 835,67	3 625 701,41	0,00
	Folhas de cálculo (manuais)	343	48 795 520,05	17 640 607,24	0,00
2001	SIP II (escudos)	793	63 902 936,80	4 760 958,97	33 580 803,03
	SIP-III	2 076	31 359 773,88	12 771 406,05	6 044 456,81
	SIP/III_Emitidos-N-Pagos	3	210 560,33	178,94	126 157,26
	Total ano 2001	3 215	144 268 791,06	35 173 151,20	39 751 417,10
2002	Folhas de cálculo (manuais)	494	28 674 166,22	10 325 105,88	0,00
	SIP II (escudos)	10	794 793,13	391,96	476 483,91
	SIP II_Restit-Revog_N-Pagos (escudos)	4	- 47 958,09	- 14 333,35	- 14 441,51
	SIP-III	7 440	110 340 013,33	51 382 921,59	14 616 415,52
	SIP/III_Emitidos-N-Pagos	416	31 973 495,85	2 056 196,03	17 193 764,26
	Total ano 2002	8 364	171 734 510,44	63 750 282,11	32 272 222,18
2003	Folhas de cálculo (manuais)	654	140 510 862,36	56 296 128,67	0,00
	SIP II (escudos)	12	1 242 984,11	41 864,59	703 925,88
	SIP II_Restit-Revog_N-Pagos (escudos)	1	- 10 197,10	0,00	- 6 118,26
	SIP/III_Emitidos-N-Pagos	1 450	68 231 233,67	6 890 916,74	34 066 960,46
	SIP-III	7 778	115 481 074,66	47 967 217,71	21 446 578,73
	Total 2003	9 895	325 455 957,71	111 196 127,71	56 211 346,82
TOTAL		21 476	647 502 094,88	213 745 262,42	128 234 986,11

Fonte: POEFDS

Gráfico 5 – Evolução temporal na execução do POEFDS, com base nos pagamentos (AP) emitidos

Neste gráfico é evidenciado o progresso temporal na emissão de AP e consequente execução do PO. No ano de 2000 houve muito pouca execução, existindo apenas só duas AP emitidas e pagas (adiantamentos). No ano de 2003 existiu mais execução, correspondendo a cerca de 50% da totalidade do FSE gasto e comprometido.

No quadro seguinte registam-se, por anos, os pagamentos efectuados, bem como os pagamentos emitidos e não pagos. Os valores das AP emitidas e não pagas correspondem a cerca de 19% da totalidade.

Quadro 6 – Pagamentos efectuados e pagamentos emitidos e não pagos

Unid.: Euros

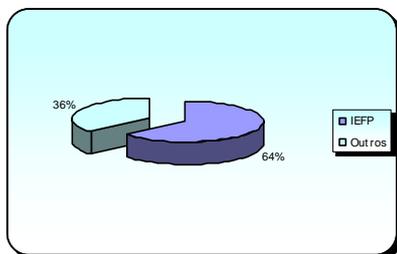
Pagamentos efectuados				
Ano	N.º OP's	Montante FSE	Montante OSS	Outra Associada
2000	2	6 042 835,67	3 625 701,41	0,00
2001	3 212	144 058 230,73	35 172 972,26	39 625 259,84
2002	7 944	139 808 972,68	61 708 419,43	15 092 899,43
2003	8 444	257 234 921,13	104 305 210,97	22 150 504,61
Total de pagamentos efectuados	19 602	547 144 960,21	204 812 304,07	76 868 663,89
Pagamentos emitidos e não pagos				
2001	3	210 560,33	178,94	126 157,26
2002	420	31 925 537,76	2 041 862,68	17 179 322,75
2003	1 451	68 221 036,57	6 890 916,74	34 060 842,20
Total de pag. emitidos e não pagos	1 874	100 357 134,66	8 932 958,36	51 366 322,21
Total Geral	21 476	647 502 094,88	213 745 262,42	128 234 986,11

Fonte: POEFDS



Tribunal de Contas

Gráfico 6 – Beneficiários Internos/Externos, com base nos pagamentos (AP) emitidos



Quanto à execução por beneficiários, verificou-se que, em termos financeiros, o IEFP (e entidades internas, nomeadamente centros regionais) era o “grande” promotor de projectos aos quais correspondia um maior volume de despesa associada, 628 863 mil euros, dos quais 419 352 mil euros são componente FSE. Conforme se pode observar no gráfico ao lado e quadro seguinte¹⁰, o IEFP era responsável, no seu conjunto¹⁰, por cerca de 64% da totalidade da despesa no âmbito do POEFDS.

Quadro 7 – Autorizações de pagamento por beneficiários internos/externos e por suporte

Unid.: Euros

AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO (Beneficiários Internos/externos)						
Tipologia de Entidade	Suporte	N.º OP's	Montante FSE	Montante OSS	Outra Associada	Despesa Associada
INTERNOS	Folhas de cálculo (manuais)	107	194 108 042,08	74 357 475,18	0,00	268 465 517,26
	SIP II (escudos)	820	65 882 558,86	4 788 882,16	34 740 653,07	105 412 094,09
	SIP-III	2 601	159 361 880,03	14 183 347,74	81 439 743,48	254 984 971,25
	Total Internos	3 528	419 352 480,97	93 329 705,08	116 180 396,55	628 862 582,60
EXTERNOS	Folhas de cálculo (manuais)	1 386	29 915 342,22	13 530 068,02	0,00	43 445 410,24
	SIP-III	16 562	198 234 271,69	106 885 489,32	12 054 589,56	317 174 350,57
	Total Externos	17 948	228 149 613,91	120 415 557,34	12 054 589,56	360 619 760,81
TOTAL GERAL		21 476	647 502 094,88	213 745 262,42	128 234 986,11	989 482 343,41

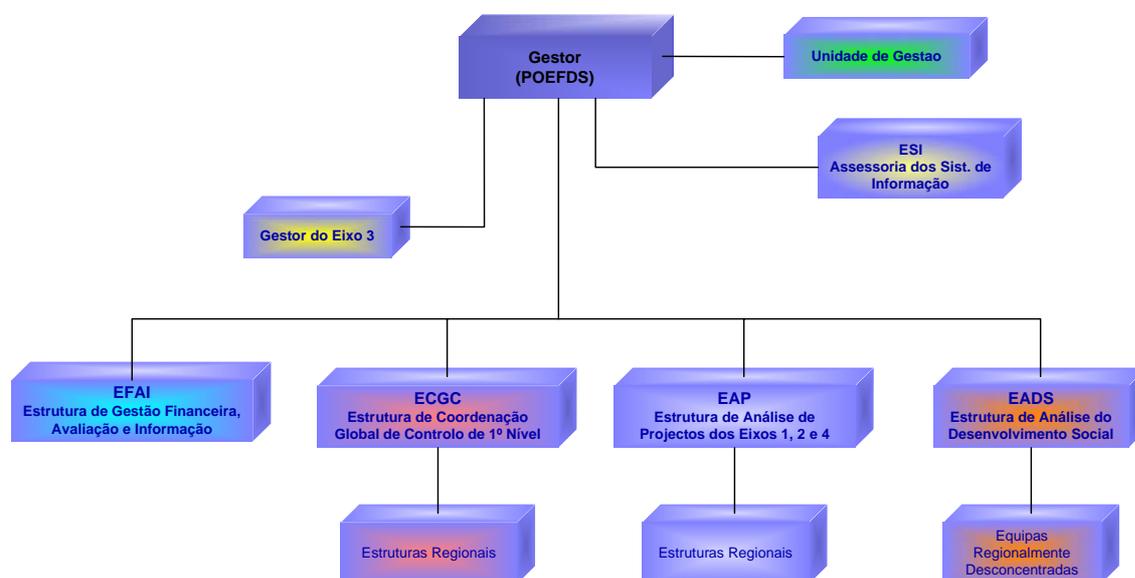
Fonte: POEFDS

¹⁰ Este valor inclui a actividade do IEFP decorrente do seu papel de intermediário na gestão do POEFDS, designadamente, no quadro dos instrumentos financeiros da política activa de emprego e reabilitação – contratos programa das medidas 5.2 – Promoção da Inserção Social e Profissional das Pessoas com Deficiência e 5.4 – Promoção da Inserção no Âmbito dos Instrumentos do Mercado Social de Emprego.

5 – ESTRUTURA DO POEFDS

A autoridade de gestão prevista no ponto i) da alínea d) do n.º 2 do art. 18.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, é exercida por um Gestor, nomeado pelo Conselho de Ministros sob proposta do Ministro da Segurança Social e do Trabalho. Para o seu apoio técnico, administrativo e financeiro foi instituída uma Unidade de Gestão (UG) presidida pelo Gestor do POEFDS. O apoio técnico à UG é assegurado por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT) que se organiza conforme diagrama seguinte.

Figura 1 – Organograma do POEFDS



Fonte: POEFDS.

De entre as competências da EAT, salientam-se as de: instruir e apreciar as candidaturas de projectos, verificando, designadamente, o seu enquadramento no PO e o cumprimento das condições de acesso previstas; formular pareceres técnicos, sobre a viabilidade dos projectos, que permitam ao Gestor fundamentar as suas decisões; verificar e controlar os processos nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica, preparar os pedidos de pagamento da contribuição comunitária; efectuar o processamento dos pagamentos aos beneficiários; prestar apoio à preparação dos relatórios de execução da IO; praticar os demais actos necessários à boa execução da IO.



6 – SISTEMA DE CONTROLO INSTITUÍDO

6.1 – Enquadramento

As exigências comunitárias em matéria de controlo financeiro foram desde logo apresentadas no Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, designadamente nos seus artigos 38º e 39º. Assim, o art. 38º identifica os Estados-membros como primeiros responsáveis pelo controlo, exigindo que estes tomem medidas para garantir que os fundos comunitários são utilizados eficaz e correctamente, segundo os princípios da boa gestão financeira. O art. 39º vem, por seu turno, regular a matéria das correcções financeiras, que têm por génese a verificação de irregularidades e a existência de prejuízos para os Fundos estruturais daí advenientes. Com base neste Regulamento, o Estado Português legislou no sentido de definir uma estrutura nacional de controlo do QCA III, a qual foi inserida, numa primeira fase, no Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril. O referido diploma veio instituir o sistema nacional de controlo do QCA III, prevendo que seja *“constituído por órgãos que exercerão de forma articulada os controlos a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno, o segundo nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo”*. Definiu igualmente os objectivos do controlo, globais e por cada um dos níveis instituídos, as entidades intervenientes, os direitos e prerrogativas destas, o acesso das mesmas aos sistemas de informação e o relacionamento da IGF com o Tribunal de Contas.

Posteriormente, a Comissão veio aprovar o Regulamento (CE) nº 438/2001, de 2 de Março, onde, no art. 2º, se estabelece que cada Estado-membro garantirá que as Autoridades de Gestão e de Pagamento e os Organismos Intermédios recebem uma orientação adequada relativamente à organização dos sistemas de gestão e de controlo necessários para garantir a boa gestão financeira dos fundos estruturais, em conformidade com as normas e princípios, nomeadamente, para proporcionar uma garantia adequada da correcção, regularidade e elegibilidade dos pedidos de ajuda comunitária.

Com base no desenvolvimento das regras comunitárias sobre o controlo, foi aprovado o Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio, que veio regular o funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, complementado pela Portaria nº 684/2001, de 5 de Julho, que visou *“estabelecer as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do Sistema Nacional de Controlo”*.

Salienta-se, no entanto, que os instrumentos legislativos não são os únicos a enquadrar a actividade de controlo, encontrando-se referências à mesma no QCA III, nos Programas Operacionais e nos respectivos Complementos de Programação.

O Decreto-Lei nº 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. Assim, a actividade de controlo é efectuada, no âmbito do Sistema Nacional de Controlo do QCA III, a diferentes níveis, a saber:

Controlo a nível externo, exercido pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo Tribunal de Contas Português;

Controlo exercido pela Comissão europeia;

Controlo financeiro de alto nível, exercido pela IGF¹¹;

Controlo de 2º nível, da incumbência do IGFSE e da Inspeção Geral MSST¹²;

Controlo de 1º nível, da competência dos próprios Gestores, que prevê o desenvolvimento de acções de natureza concomitante e ou “a posteriori” das candidaturas, projectos ou acções co-financiadas, nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica, ou seja, a verificação física e financeira, quer nos locais de realização do investimento e das acções, quer junto das entidades que detêm os originais dos processos técnicos e documentos de despesa¹³.

6.2 – Controlo no POEFDS

O sistema de controlo de 1º nível no POEFDS estava organizado de acordo com disposto na legislação comunitária (Reg. (CE) nº 1260/1999 e 438/2001), nacional (DL n.ºs 54/A2000 e 168/2001) e orientações do Sistema Nacional de Controlo (SNC). A actividade de controlo do POEFDS iniciou-se em Abril de 2001. O sistema de acompanhamento das operações financiadas é da responsabilidade directa da Autoridade de Gestão e suportado pela Estrutura de Apoio Técnico, designadamente pelas estruturas de análise (EAP – Estrutura de Análise dos Eixos I, II e IV; EADS – Estrutura de Análise do Eixo V e EAGIRE – Estrutura de Análise do Eixo III). Assim, este nível de controlo é da responsabilidade do Gestor do POEFDS que deverá assegurar a separação de funções relativamente às restantes tarefas associadas à gestão.

Durante a execução dos projectos tem existido articulação com as entidades promotoras, designadamente em projectos integrados com características inovadoras, tendo a estrutura do Eixo 5 promovido visitas de acompanhamento, no sentido de apoiar as entidades a identificar e sanar eventuais dificuldades. No decorrer das acções efectuadas tem-se verificado uma fragilidade do ponto de vista organizativo, sendo o acompanhamento realizado essencialmente documental. Estas visitas não assumiram carácter sistemático e não foram contabilizadas.

As acções de controlo contemplavam a análise de vários aspectos, designadamente, os seguintes:

Organização processual;

Técnico pedagógico¹⁴;

Elegibilidades;

¹¹ Avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes aos diversos níveis das IO, da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica das IO, bem como a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidade no sistema de controlo e ainda a comunicação à Comissão Europeia das irregularidades até 30 de Junho de cada ano, dos desenvolvimentos registados na aplicação em Portugal do Regulamento (CE) nº 438/2001, da Comissão, de 2 de Março, e ainda a emissão da declaração de encerramento das diversas IO (art. 42º, nº 2, do Dec-Lei nº 54-A/2000).

¹² Análise e avaliação do sistema de controlo de primeiro nível e, sempre que tal se mostre necessário para testar a eficácia deste, o controlo sobre as decisões tomadas pelos órgãos de gestão das IO e sobre os beneficiários finais, bem como o controlo cruzado, junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objecto de controlo (art. 42º, nº 3, do Dec-Lei nº 54-A/2000).

¹³ (art. 5º, nº 1, do Dec-Lei nº 168/2001).

¹⁴ Processo actualizado e disponível; programa; cronograma; manuais; local; acompanhamento e avaliação; publicidade, etc.



Tribunal de Contas

Controlos instituídos na gestão das intervenções (sistema de controlo interno);
Financeiro¹⁵.

O quadro seguinte dá uma panorâmica do número e natureza das acções efectuadas por medida e da sua representatividade no esforço controlo.

Quadro 8 – Caracterização das acções de controlo efectuadas por medida

Unid.: euros

Medida	N.º de Acções	Universo	Escriturado Amostra			
			Escriturado na Amostra	% Medida	% Total	
Acções Executadas pela EAT - POEFDS						
1º Nível	11	3	201 880 570,67	314 315,46	0,16	0,03
	12	6	68 791 619,34	906 329,83	1,32	0,09
	21	52	267 829 730,73	2 863 416,77	1,07	0,29
	22	3	34 335 906,11	443 749,78	1,29	0,04
	31	16	14 377 615,97	1 314 618,10	9,14	0,13
	41	2	FEDER	127 861,64	FEDER	0,01
	42	13	14 096 227,55	138 652,91	0,98	0,01
	43	3	4 378 559,79	214 226,23	4,89	0,02
	44	1	2 978 363,83	11 692,54	0,39	0,00
	51	2	17 991 108,99	103 154,52	0,57	0,01
	52	6	98 635 474,77	751 039,42	0,76	0,08
	53	21	107 451 966,15	4 242 764,93	3,95	0,43
	54	39	147 569 244,87	2 961 596,16	2,01	0,30
56	2	FEDER	429 016,78	FEDER	0,04	
61	3	8 480 023,62	0,00	0,00	0,00	
Total	172		14 822 435,07		1,50	
Acções de Entidades Externas						
1º Nível	11	7	201 880 570,67	1 576 325,83	0,78	0,16
	12	1	68 791 619,34	1 049 402,01	1,53	0,11
	21	29	267 829 730,73	4 390 121,37	1,64	0,44
	31	6	14 377 615,97	820 981,35	5,71	0,08
	41	4	FEDER	337 860,58	FEDER	0,03
	43	1	4 378 559,79	8 882,31	0,20	0,00
	52	6	98 635 474,77	2 293 914,42	2,33	0,23
	53	8	107 451 966,15	2 649 703,79	2,47	0,27
Ent. Externas (1º nível)	62		13 127 191,66		0,84	
2º Nível	11	6	201 880 570,67	1 861 313,64	0,92	0,19
	12	3	68 791 619,34	1 529 219,59	2,22	0,15
	21	25	267 829 730,73	3 321 312,68	1,24	0,34
	42	4	14 096 227,55	35 046,55	0,25	0,00
	51	2	17 991 108,99	168 901,19	0,94	0,02
	52	7	98 635 474,77	1 218 099,06	1,23	0,12
	53	4	107 451 966,15	1 032 445,35	0,96	0,10
54	1	147 569 244,87	115 755,14	0,08	0,01	
Ent. Externas (2º nível)	52		9 282 093,20		0,94	
TOTAL Ent. Externas	114		22 409 284,86	0,00	2,26	
TOTAL GERAL	286	989 482 343,41	37 231 719,93	0,00	3,76	

Fonte: POEFDS

Os Gestores devem providenciar para que a representatividade dos controlos desenvolvidos nas intervenções operacionais (da sua responsabilidade) seja, no mínimo 5% das despesas totais elegíveis¹⁶. No POEFDS a despesa verificada e controlada representava 3,76% da totalidade da despesa executada.

¹⁵Contabilidade geral organizada (segundo o POC, POCP ou outro); actualizada; contabilidade específica, da responsabilidade de um TOC ou de um responsável financeiro (Adm. Pública); custos individualizados por acção/course; custos individualizados por rubricas; regularidade formal, verificação da despesa constante dos pedidos de reembolso; verificação da materialidade, legalidade, regularidade e comprovação do pagamento dos doc. seleccionados.

¹⁶Nos termos do art. 10º do Reg. (CE) 438/2001.

No quadro seguinte pode observar-se a representatividade, no âmbito FSE, das acções de controlo efectuadas por eixos.

Quadro 9 – Acções de controlo por eixos

Eixo	N.º de Acções	Universo	Unid.: euros		
			Escriturado Amostra (5%)		
			Escriturado na Amostra	% Eixo	Meta dos 5%
1	26	270 672 190,01	7 236 906,36	2,67	0,73
2	109	302 165 636,83	11 018 600,60	3,65	1,11
3	22	14 377 615,97	2 135 599,45	14,85	0,22
4	28	21 453 151,17	874 222,76	4,08	0,09
5	98	371 647 794,78	15 966 390,76	4,30	1,61
6	3	8 480 023,62	0,00	0,00	0,00
Total	286	988 796 412,39	37 231 719,93	3,76	3,76

Fonte: POEFDS

A distribuição do número das acções de controlo por eixo não é muito equilibrada, destacando-se os eixos 2 e 5 com mais acções. Estes representam cerca de 68% das acções realizadas e que correspondem a cerca de 2,7% na representatividade dos

controles desenvolvidos que foi de 3,76. Embora se verifique esta representatividade, tanto o eixo 2 como o eixo 5 apresentam um reduzido esforço de controlo no seu universo, nomeadamente de 1,32% e 1,68%. Relativamente ao eixo 1, as acções de controlo existentes evidenciam uma fraca representatividade, quer no esforço de controlo quer no seu universo.

Quanto ao eixo 3, apesar de ter uma fraca contribuição para o total do esforço de controlo (0,22%), apresenta um bom desempenho (7,43%) dentro do próprio eixo.

Como se pode visualizar no quadro seguinte, têm sido, ao longo dos anos, desenvolvidas acções no sentido de aproximar o esforço de controlo da meta dos 5 %.

Com o objectivo de suprir a falta de meios necessários à realização das acções de controlo, verificou-se, em 2003, a contratação de auditores externos, que executaram parte significativa do plano de controlo previsto para esse ano. Esta medida de contratação de auditores traduziu-se numa boa colaboração para o esforço de controlo. Apesar de só ter existido colaboração externa em 2003, a sua contribuição, em termos de montante, representa cerca de 47% da totalidade do controlo de 1º nível e de 35% da totalidade das acções de controlo existentes, no âmbito do POEFDS.

Quadro 10 – Acções de controlo por anos

Unid.: euros					
Acções de Controlo (1º Nível)					
Ano Prog	N.º de Acções	Universo	Escriturado na Amostra	% Ano	% Total
2000	2	49 419 954,18	18 191,91	0,04	0,00
2001	45	218 856 462,84	2 133 341,51	0,97	0,22
2002	57	291 696 139,36	9 092 883,73	3,12	0,92
2003	80	429 509 787,02	3 600 626,88	0,84	0,36
2003 (*)	44		13 002 943,66	3,03	1,31
2004	6		101 639,04		0,01
Total 1º Nível	234		27 949 626,73	7,99	2,82
Acções de Controlo (2º Nível)					
2001	6	218 856 462,84	915 252,92	0,42	0,09
2002	17	291 696 139,36	3 686 630,65	1,26	0,37
2003	29	429 509 787,02	4 680 209,63	1,09	0,47
Total 2º Nível	52		9 282 093,20	2,77	0,94
TOTAL GERAL	286	989 482 343,41	37 231 719,93	10,77	3,76

(*) Efectuadas por entidade externas
Fonte: POEFDS

Relativamente ao controlo de 2º nível, das 52 acções, duas foram efectuadas pela Inspeção-Geral do MSST, tendo uma incidido na medida 1.2 e a outra na medida 2.1.

Não existiam evidências da existência de acções de controlo de nível externo.

Quanto às acções de controlo de alto nível, da responsabilidade da IGF, tinham ocorrido três acções horizontais no âmbito do QCA III. À data do desenvolvimento dos trabalhos encontrava-se ainda a decorrer uma outra auditoria de sistemas direccionada ao POEFDS.



7 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Uma das competências do IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento do FSE, é a de assegurar o funcionamento de um sistema de informação que consubstancie, a nível nacional, os indicadores físicos e financeiros necessários à gestão, avaliação e controlo dos apoios concedidos no âmbito do FSE.

Nestes termos, o IGFSE procedeu ao desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE).

7.1 – Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu

O SIIFSE surgiu da necessidade de disponibilizar, aos Gestores dos PO e ao IGFSE, uma ferramenta que permitisse apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação da execução dos projectos enquadrados no âmbito do FSE e foi orientado para vários destinatários, designadamente:

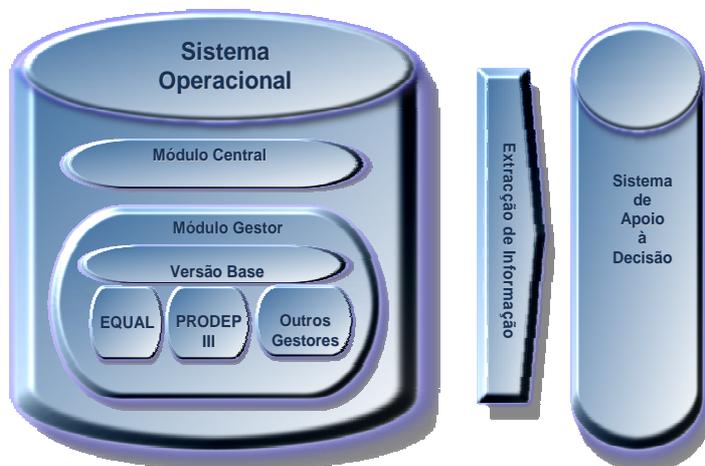
IGFSE – com o objectivo de efectuar a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução do FSE, e a consequente interacção com os Gestores, com a Comissão de Gestão do QCA e com a CE;

Gestores dos PO – com o objectivo de assegurar as relações entre o IGFSE, os Gestores e entidades titulares de pedidos de financiamento, bem como, efectuar a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução, no âmbito dos projectos FSE do respectivo PO;

Entidades Candidatas a Apoios – com a finalidade de estas entidades disporem de um conjunto de funcionalidades e interfaces que lhes permita a recolha de informação actualizada, a consulta do processo, bem como a troca de informação e decisão com a Autoridade de Gestão.

A solução adoptada na implementação do SIIFSE foi alicerçada no recurso à *Internet* e em modelos de processamento do tipo *Net-centric*. Trata-se de um modelo centralizado, de acordo com uma filosofia *Net-centric*, em que as aplicações e os dados residem num único local (IGFSE). Pode considerar-se um sistema aberto, permitindo que as Autoridades de Gestão que não adoptem o SIIFSE o alimentem através de *interfaces*, possibilitando obter uma visão completa e global da gestão da execução do Fundo.

Este sistema de informação é constituído por um sistema operacional e por um sistema de apoio à decisão. A figura seguinte esquematiza a arquitectura applicacional do SIIFSE.

Figura 2 – Arquitectura applicacional – SIIFSE

Como se verifica na figura, o **sistema operacional** inclui o módulo gestor e o módulo central. O módulo central operacionaliza a gestão, o acompanhamento e a coordenação da execução do FSE, por parte do IGFSE, e é também responsável pela transmissão da informação à Comissão de Gestão do QCA III e à Comissão Europeia.

O módulo gestor (versão base) inclui um conjunto de procedimentos e necessidades de gestão comuns a todos os Gestores das IO e permite uma customização às diferentes

especificidades de cada realidade. Este módulo tem vindo a ser complementado com funcionalidades adicionais específicas de cada gestor, as quais são incorporadas quando se concretiza o processo de integração, que já ocorreu, designadamente, no EQUAL, no PRODEP e na medida desconcentrada 3.2 dos PO Regionais.

O **sistema de apoio à decisão** (SAD) baseia-se numa filosofia *datawarehouse*, com actualização diária, efectuada pela reposição da base de dados de produção. Assim, este SAD caracteriza-se por incluir uma base de dados histórica com informação integrada e ferramentas¹⁷ específicas para a produção e exploração de indicadores físicos e financeiros indispensáveis à análise, monitorização e decisão dos vários agentes envolvidos na gestão do FSE.

Não sendo o SIIFSE vinculativo para os Gestores, estes, em parceria com o IGFSE, têm a “obrigação” de garantir a existência de informação actualizada atinente à execução, gestão, controlo e acompanhamento do PO.

7.2 – Sistema de Informação do POEFDS

Nos termos do art. 34º do Regulamento (CE) nº 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, a Autoridade de Gestão é responsável pela criação e funcionamento de um sistema de recolha e tratamento de dados físicos, financeiros, estatísticos e fiáveis sobre a execução do PO de cuja gestão é responsável.

No âmbito do FSE, o POEFDS, numa primeira fase, optou por adaptar a ferramenta utilizada na gestão do anterior QCA, introduzindo-lhe novas funcionalidades, de acordo com os novos requisitos da actual gestão. Fonte: IGFSE/Accenture

Assim, inicialmente, o POEFDS não aderiu ao SIIFSE. Contudo tanto o IGFSE como o Gestor do POEFDS, em 2002, manifestaram vontade da integração do POEFDS no SIIFSE. Nesse sentido, em Junho do mesmo ano, foi assinado um protocolo, com o intuito de operacionalizar essa integração e

¹⁷O modelo de dados do *DataWarehouse* é suportado pelo *Intelligence Server da MicroStrategy*, que permite o acesso de diferentes tipos de utilizadores a uma visão consistente da informação e disponibilidade de um *caching* de relatórios.



Tribunal de Contas

devendo toda a informação histórica ser recuperada. Para tal, o POEFDS enviou ao IGFSE, em suporte de papel e em ficheiros EXCEL, todos os modelos, a fim de serem integrados no SIIFSE.

Sobre esta matéria o IGFSE, nas suas alegações, veio referir que:

“(...) Tendo em vista a plena integração do POEFDS no SIIFSE, foi publicado em DR, II Série, nº 123, a Portaria nº 619/2004, que autoriza o Gestor a celebrar um contrato de aquisição de bens e serviços informáticos com a empresa Accenture, para o desenvolvimento dos seus requisitos específicos.

Estima-se que os trabalhos de integração do gestor no SIIFSE possam ter ainda início no presente semestre”.

A gestão do POEFDS tem-se suportado fundamentalmente numa solução de análise de candidaturas às medidas de formação oriunda da solução utilizada na gestão do Programa Pessoa (QCA II). No entanto, esta utilização foi possível porque se procedeu a diversas intervenções no sentido da adaptação às novas regras introduzidas na gestão do QCA III.

No Gestor, a informação atinente à execução do POEFDS residia em três suportes diferentes a saber:

Folhas de cálculo “pagamentos manuais” – em que residia a informação financeira relacionada com a componente do emprego;

SIP II (escudos) – que contemplava a informação financeira, em escudos, relativa à componente da formação profissional;

SIP III – que contemplava a informação financeira relativa à componente da formação profissional.

A gestão da informação relacionada com a componente do emprego tinha como suporte um conjunto de ficheiros (EXCEL), um por *eixo/ano*, em que as diversas medidas residiam em folhas de cálculo autónomas, nas quais eram efectuados os registos de toda a informação atinente aos pagamentos, designadamente, a identificação da entidade titular do pedido de financiamento (NPC e designação), a identificação do projecto (nº B)¹⁸, a região, o investimento aprovado e todos os pagamentos efectuados, no âmbito dos projectos, desde o adiantamento até ao saldo final.

O SIP II e o SIP III utilizavam uma solução com sistema operativo OpenVMS VAX v6.2, um sistema de gestão de base de dados (SGBD) Oracle e as aplicações em 4GL, nomeadamente a (RALLY v4.0-5). Este sistema encontra-se fisicamente em Xabregas, onde reside também a informática do IEFP.

O SIP II era utilizado como suporte na gestão da componente da formação profissional (pagamentos em escudos), enquanto o SIP III era utilizado como suporte nos restantes pagamentos.

Relativamente à gestão da informação respeitante às acções de controlo, o POEFDS utilizava o Sistema Acções de Controlo (SAC), que se consubstanciava numa base de dados em *Oracle*. Nesta base de dados era introduzido o Plano anual de controlo e toda a informação referente à sua execução.

Grande parte das candidaturas são recebidas e analisadas nas cinco estruturas de análise (estruturas regionalizadas, designadamente do Norte, do Centro, do Alentejo e do Algarve). Contudo, na EADS-Lisboa também são recebidas e analisadas candidaturas, designadamente, as que se relacionam com:

¹⁸ Corresponde um número sequencial de projecto por entidade.

Contratos Programa (medidas 5.1 - Instituto de Solidariedade e Segurança Social; 5.2 e 5.4 - IEFP e 5.5 - IEFP e INSCOOP). As medidas 5.4 e 5.5 são exclusivas para as entidades promotoras referenciadas;

Pequena Subvenção (medida 5.3);

Multi-Regionais (Cruz Vermelha Portuguesa, Instituto de Solidariedade e Segurança Social, Centro Protocolar de Formação Profissional para o sector da Justiça, Prosalis, União das Misericórdias Portuguesas e Instituto do Emprego e Formação Profissional);

Medida 5.6 (neste caso, todas as candidaturas desta medida são analisadas na EADS de Lisboa);

São ainda analisadas na EADS de Lisboa todas as candidaturas das acções tipo 5321 e 5332, no âmbito do Programa Vida Emprego, cuja entidade promotora é o IEFP.

Só no caso em que, na análise efectuada às candidaturas, todos os requisitos se mostrem satisfeitos, se procede aos registos no sistema informático usado como suporte. Esta inserção efectua-se nas respectivas estruturas regionalizadas ou na EADS de Lisboa.

Os procedimentos utilizados são no sentido de que, antes de a candidatura passar a projecto, as estruturas regionalizadas ou a estrutura central confirme:

a validade das certidões relativas, designadamente, à Fazenda Pública, à Segurança Social, à idoneidade e à acreditação, etc;

toda a informação relacionada com a verificação de admissibilidade;

as análises técnica e financeira;

a cabimentação;

os pareceres.

Só no caso de se encontrar tudo conforme, se regista a data de início do projecto, procedendo-se seguidamente à emissão do primeiro pagamento correspondente ao adiantamento.

Relativamente aos reembolsos, com excepção da análise de admissibilidade, são tidos sempre em conta os procedimentos anteriormente enunciados.

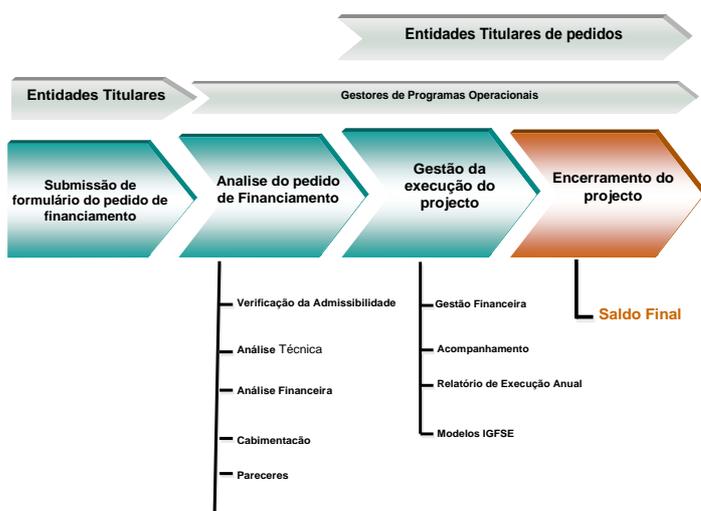


Tribunal de Contas

A tesouraria do POEFDS reside no IEFP e acede ao SIP III com um perfil específico, em que a autorização se consubstancia, apenas e só, em registar as datas de pagamento e efectuar algumas consultas, não existindo nenhuma integração entre os sistemas implementados no POEFDS e os sistemas utilizados no IEFP¹⁹. O suporte utilizado nas transferências de informação entre o POEFDS e o IEFP é essencialmente o papel.

Independentemente do sistema de informação e dos suportes utilizados, o ciclo de vida dos projectos é representado na figura seguinte:

Figura 3 – Ciclo de vida dos Projectos



Em termos gerais poder-se-á referir que o pedido de financiamento é solicitado pela entidade titular e inclui informação respeitante à identificação e caracterização do projecto em termos de programa, do eixo, da medida, da tipologia, do tipo de acções, da região, da modalidade de acesso, do ano de início e duração do projecto, da justificação do pedido de financiamento, indicando os objectivos a atingir e a metodologia a utilizar, da informação respeitante aos cursos, aos formandos, ao tipo de formação, às entidades formadoras, aos formadores, aos custos e receitas previstos e ao plano curricular do projecto.

Posteriormente, efectuam-se algumas verificações, designadamente, no que toca à idoneidade, à acreditação, às dívidas à Segurança Social e à Fazenda Pública. Em sequência e previamente à cabimentação, efectuam-se as análises técnica²⁰ e financeira²¹.

Face ao anteriormente descrito verifica-se que são inúmeros os procedimentos implícitos à gestão e acompanhamento dos projectos. Assim, o lento processo de desenvolvimento, implementação e disponibilização do SIIFSE (módulos gestor e sistema de apoio à decisão) potenciou a, ainda, não integração do POEFDS.

De acordo com informação do Gestor, quanto à implementação e integração do POEFDS no SIIFSE, a prioridade irá ser a área em que a gestão e acompanhamento tem por base um sistema de informação mais rudimentar, ou seja, em que a informação financeira está residente no designado suporte folhas de cálculo “pagamentos manuais”, relacionada com a vertente do emprego.

¹⁹ A informação atinente à gestão financeira da actividade do IEFP, tinha os seguintes suportes:

- VAX - consiste em sistemas de ficheiros Cobol;
- Sistema de gestão financeira (SGF) - é um sistema monoposto (DOS e SGBD-DBASE IV) tendo cada serviço a sua contabilidade orçamental e financeira; mensalmente era efectuada a consolidação no sistema central (VAX);
- SIGOFA - SI gestão orçamental financeira e administrativa, a funcionar desde 2003. É centralizado no IEFP e o acesso é via Web. Utilizava sistema UNIX, ORACLE e oracle forms;
- Sistemas extra contabilísticos.

²⁰ A análise técnica consubstancia-se na verificação dos dados técnicos do pedido de financiamento tais como: o número de cursos e acções, número de formandos e número de horas de formação. Esta análise é realizada de acordo com regras inscritas na legislação em vigor para o FSE, em normas inscritas no regulamento específico de cada gestor.

²¹ Consiste na verificação dos orçamentos, incluindo custos previstos.

Também segundo o Gestor, os sistemas de informação existentes tem respondido de forma satisfatória às necessidades, embora com as limitações resultantes da utilização de um sistema operativo e uma aplicação (linguagem de programação) já em desuso, o que traduz alguma rigidez na sua utilização.

Assim, relevamos alguns pontos menos favoráveis do sistema de informação utilizado na gestão e acompanhamento do POEFDS, designadamente:

Integração e Abrangência Funcional – a não existência de um sistema integrado implica que, para efeitos de agregação e tratamento de informação, designadamente para apuramento de indicadores físicos e financeiros, seja necessário proceder a extracções de dados dos diferentes suportes e trabalhá-los separadamente. Não existe uniformidade entre os vários suportes existentes para abarcar” as diversas ocorrências, dependendo do suporte utilizado. Não existe integração de informação com o IGFSE;

Falta de algumas validações na entrada de dados (extra SIP), potenciando incoerências na informação;

A fraca descentralização quer na introdução da informação (candidaturas/dados) quer na distribuição/envio de informação (*outputs*), designadamente, para as regiões.



8 – FLUXOS FINANCEIROS FSE PROVENIENTES DA CE NO ÂMBITO DO QCA III

O Fundo Social Europeu (FSE), instituído pelo Tratado de Roma, tem sido, desde há 40 anos, o principal instrumento financeiro que permite à União Europeia concretizar os objectivos estratégicos da sua política de emprego, designadamente, através de uma estratégia de investimento em programas e políticas que visam desenvolver as competências e melhorar as perspectivas profissionais dos europeus. Actualmente, no período de programação relativo ao QCA III (2000 a 2006), o FSE constitui um instrumento estratégico que permite que os EM implementem as prioridades da estratégia europeia para o emprego e os respectivos Planos Nacionais de Emprego (PNE).

No âmbito da programação do QCA III, o Regulamento (CE) nº 1784/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 1999, veio definir os objectivos do Fundo Social Europeu, especificando, nomeadamente, o apoio a medidas de prevenção e de luta contra o desemprego, o desenvolvimento dos Recursos Humanos e a integração no mercado de trabalho, com o intuito de promover um elevado nível de emprego, a igualdade entre homens e mulheres, o desenvolvimento sustentável e a coesão económica e social.

A gestão da componente FSE é da responsabilidade do Ministro da Segurança Social e do Trabalho e prossegue as prioridades definidas no quadro da política nacional de recursos humanos, de acordo com o Programa do Governo e os Programas Operacionais aprovados pela Comissão Europeia. Nos PO Sectoriais e Regionais do Continente, a gestão do FSE é da competência conjunta do Ministro da Segurança Social e do Trabalho e dos Membros do Governo que tenham a respectiva tutela, de forma a concertar as prioridades da política nacional de recursos humanos com as prioridades sectoriais e regionais.

O Regulamento (CE) nº 1260/1999, de 21 de Junho, estabeleceu as disposições gerais sobre os Fundos estruturais e, nomeadamente, na alínea o) do art. 9º, definiu o conceito de “Autoridade de Pagamento” que, depois de designada pelo Estado-membro, é responsável pela elaboração e apresentação dos pedidos de pagamento e respectivos recebimentos da CE.

Nesta sequência, no âmbito do QCA III, conforme o disposto no art. 37º do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, e no art. 4º, nº 1, do Decreto Regulamentar nº 12-A/2000, de 15 de Setembro, compete ao Instituto de Gestão do FSE (IGFSE)²² exercer as responsabilidades quer de gestão nacional quer de Autoridade de Pagamento para o FSE. No âmbito da gestão nacional, incumbe ao IGFSE a gestão, a coordenação e o controlo dos Programas Operacionais (PO) e Iniciativas Comunitárias (IC) apoiadas pelo FSE.

Este organismo integra uma estrutura orgânica composta por várias unidades, sendo de realçar, no âmbito do presente trabalho, a da Unidade de Gestão à qual compete, nomeadamente, assegurar as tarefas inerentes ao funcionamento do circuito de transferências entre a CE e o Estado Português, apreciar os pedidos de pagamento, certificar as despesas, para efeitos do seu reembolso por parte da Comissão, bem como assegurar o funcionamento de um sistema de informação do FSE que consubstancie os indicadores físicos e financeiros necessários à gestão, avaliação e controlo dos apoios concedidos no âmbito do FSE.

²²O IGFSE é um instituto público, criado pelo Decreto-Lei nº 45-A/2000, de 22 de Março, com o objectivo de centralizar num organismo único a responsabilidade integral da gestão e coordenação do FSE a nível nacional, permitindo desta forma ser um interlocutor único no relacionamento com a CE e com os Gestores dos Programas Operacionais. Os estatutos deste organismo encontram-se consagrados no Decreto-Lei nº 248-A/2000, de 3 de Outubro, e a sua estrutura orgânica na Portaria nº 1110/2000, de 28 de Novembro.

O QCA III tem um modelo cuja estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo foi definida pelo Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, e que, a nível global, inclui: a Comissão de Gestão, a Comissão de Coordenação, a Comissão de Acompanhamento, o Observatório e a Participação Social no processo de execução. A estrutura orgânica de execução dos PO assenta num modelo em que a gestão técnica, administrativa e financeira de cada PO está incumbida a um Gestor, também designado por Autoridade de Gestão, com competências definidas, sendo de destacar as definidas no art. 29º do mesmo Decreto-Lei e, particularmente no que diz respeito aos Gestores dos PO e IC na componente FSE, as previstas no nº 2 do art. 4º e no art. 7º do Decreto Regulamentar nº 12-A/2000, de 15 de Setembro.

8.1 – Circuito financeiro do FSE

No âmbito do QCA III e de acordo com o estipulado no nº 1 do art. 32º do Regulamento nº 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, os pagamentos provenientes da CE podem assumir a forma de pagamentos por conta (adiantamentos), de pagamentos intermédios (reembolsos) e de pagamentos do saldo.

Os pagamentos por conta foram os efectuados aquando da primeira autorização e representaram 7% da participação do fundo, em cada PO, repartindo-se em duas parcelas de igual montante – 3,5%. Os restantes pagamentos são efectuados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas, e validadas pelos Gestores e, posteriormente, certificadas pelo IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento.

Relativamente aos pagamentos por conta e de acordo com o previsto no nº 1 do art. 26 do Decreto Regulamentar nº 12-A/2000, de 15 de Setembro, o IGFSE não transferiu para os Gestores os montantes recebidos, mas sim 5% da dotação total aprovada nos PO, repartido em duas fracções iguais de 2,5%.

No que se relaciona com os pagamentos intermédios, é da responsabilidade dos Gestores do FSE comunicar ao IGFSE a despesa validada. Este procedimento tem vindo a efectuar-se através de uma declaração, devidamente assinada pelos Gestores²³, à qual é anexa, entre outra informação financeira, listagens por eixo e por medida, da execução financeira acumulada por entidade e por pedido de financiamento.

Posteriormente, no IGFSE, mais concretamente na sua Unidade de Gestão²⁴, são asseguradas as tarefas de apreciação dos pedidos de pagamento e de certificação das despesas para efeitos de reembolso por parte da Comissão.

É de notar que os pagamentos por conta e intermédios não poderão exceder 95% do FSE programado para os PO. Os restantes 5%, correspondentes ao saldo final, só serão efectivamente reembolsados depois da verificação de um conjunto de requisitos, nomeadamente após o envio do relatório final de execução dos PO, da declaração certificada pela Autoridade de Pagamento sobre as despesas efectivamente pagas e, ainda, da declaração emitida pela IGF, conforme previsto no nº 4 do art. 32º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, do Conselho.

²³Em tudo idêntica à utilizada pela Autoridade de Pagamento prevista no Anexo II do Regulamento (CE) nº448/2001, de 2 de Março.

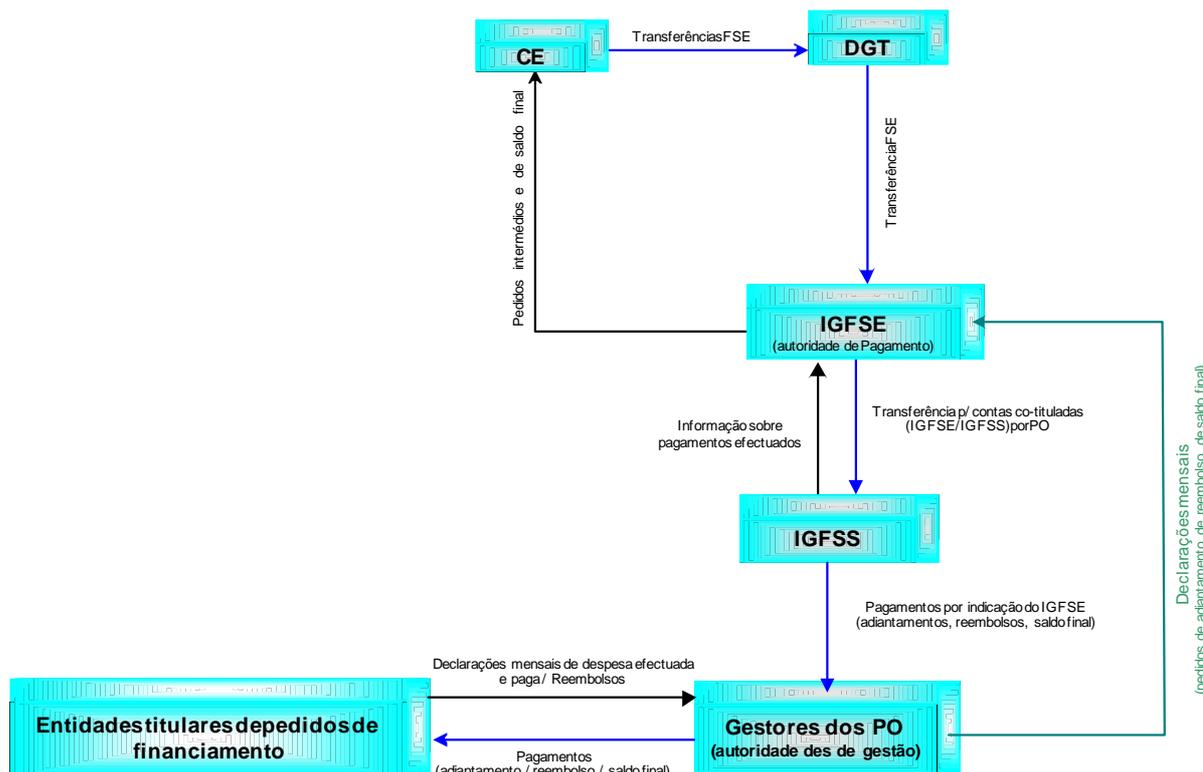
²⁴Em articulação com a Unidade de Controlo que, entre outros tipos, realiza Auditorias de Certificação da Despesa (controlo de 1º nível).



Tribunal de Contas

No esquema que se segue encontram-se plasmadas as relações financeiras entre a CE, o Estado Português e as Autoridades de Gestão, bem como o circuito financeiro e documental associado ao FSE.

Figura 4 – Circuito financeiro FSE



Fonte: IGFSE/IGFSS

De forma resumida, constatou-se que os circuitos financeiros/procedimentos, no âmbito do FSE, são os seguintes:

A CE deposita os montantes FSE numa conta bancária aberta na DGT;

Pela CE são dadas ordens de pagamento à DGT, a qual transfere os respectivos montantes para uma conta, também na DGT, cujo titular é o IGFSE;

Posteriormente, o IGFSE emite ordens à DGT no sentido da transferência destes montantes para contas bancárias co-tituladas entre o IGFSE e o IGFSS, residentes na Caixa Geral de Depósitos, destacando-se aqui o papel de serviço de tesouraria do IGFSS. Existem tantas contas co-tituladas quantos os PO e IC pertencentes ao QCA III com co-financiamento FSE;

Aquando da aprovação das decisões dos PO foram processados os pagamentos por conta (7% da participação do FSE previsto em cada PO);

Formalizados os pedidos de adiantamento (FSE) pelas respectivas Autoridades de Gestão, o IGFSE emitiu ordens de pagamento ao IGFSS que, por sua vez, procedeu às transferências para as contas bancárias exclusivas dos vários Gestores, também residentes na DGT. Paralelamente

foi processada a contrapartida pública nacional suportada pelo OSS (Orçamento da Segurança Social). Realça-se que estas transferências ocorreram nos anos de 2000 e 2001;

De forma a solicitarem os respectivos reembolsos, as Autoridades de Gestão têm vindo, mensalmente, a declarar ao IGFSE as despesas efectuadas e pagas pelos beneficiários finais, titulares dos pedidos de financiamento (através do Modelo 6);

Posteriormente, e só após verificação da conformidade das declarações de despesa, é que o IGFSE emite as ordens de transferência de verbas do IGFSS para as contas exclusivas das Autoridades de Gestão (dos montantes FSE e respectivas contrapartidas públicas nacionais suportadas pelo OSS);

Após consolidação da despesa efectuada e paga por PO, por Eixo e por Medida, o IGFSE apresenta à CE os correspondentes pedidos de pagamento intermédios, devidamente certificados.

As regras relativas aos pagamentos da Comissão ao Estado-membro encontram-se definidas no art. 32º do Regulamento (CE) nº 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho. No âmbito do QCA III, a filosofia instituída é a do regime de reembolso de despesas já efectuadas, o que implica um esforço acrescido dos Estados-membros, das empresas e dos particulares.

De notar, porém, que o Estado Português para ultrapassar possíveis dificuldades de tesouraria no âmbito do QCA III, pode contar com um instrumento financeiro instituído na alínea c) do art. 30 do Regime da Tesouraria do Estado²⁵, que permite a antecipação, através de OET²⁶, de Fundos previstos no orçamento da União Europeia.

Para além disso, para fazer face a eventuais atrasos ou outros bloqueios no âmbito dos PO com co-financiamento FSE, acresce referir que, em termos legislativos, para o exercício económico de 2002, se encontravam previstas outras alternativas de antecipação de FSE, designadamente:

Verbas inscritas no Orçamento da Segurança Social, até ao montante de 240 000 000 €²⁷;

A possibilidade de contracção, pelo IGFSS, de empréstimos de curto prazo sob a forma de linhas de crédito, até ao montante máximo de 149 639 369 €²⁸.

Apurou-se que no IGFSE, concretamente na UG, se efectuavam os registos inerentes aos procedimentos anteriormente descritos numa base de dados em *access*, que lhe permitia a todo o momento, entre outros aspectos, efectuar pontos de situação, sobre as diversas matérias por PO, como por exemplo: as transferências comunitárias FSE efectuadas pela CE; os reembolsos efectuados aos Gestores, em termos da componente nacional (OSS); os reembolsos efectuados aos Gestores, no que respeita à componente comunitária FSE, indicando a sua origem e, pagamento a pagamento, se o FSE foi suportado pelo efectivo fluxo financeiro proveniente da CE (FSE/CCT) ou se foi um pagamento FSE com suporte num adiantamento do OSS (Adiant/OSS) ou, ainda, se foi um pagamento FSE suportado através da linha de crédito (Adiant/LCR). Também, sempre que pretenda, o IGFSE tem informação actualizada quanto a ressarcimentos quer à linha de crédito quer no âmbito do OSS.

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

²⁶ As condições para a realização das “Operações Específicas do Tesouro” encontram-se regulamentadas na Portaria nº 958/99, de 24 de Agosto.

²⁷ Conforme estipulado na Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro – Orçamento de Estado para 2002;

²⁸ Conforme determina o nº 2 do art. 51º do Decreto-Lei nº 23/2002, de 1 de Fevereiro – “Execução Orçamental 2002”.



Tribunal de Contas

8.2 – Fluxos Financeiros FSE em 2002 – Reflexos na CGE

De acordo com a informação constante da CGE/2002 no âmbito do FSE, foram transferidos da CE cerca de 915,7 milhões de euros, dos quais 909, 8 milhões de euros se destinaram ao QCA III e o restante (5,9 milhões de euros) ao QCA II.

Em termos orçamentais, verificou-se que, no ano de 2002, os fluxos financeiros provenientes da CE FSE (QCA III) se encontravam registados em vários serviços. Nos quadros seguintes espelha-se a informação contemplada nas várias entidades intervenientes.

Quadro 11 – Transferências registadas na DGT FSE III, em 2002

Unid.: Euros

Saldo de contas com que abriu o ano económico de 2002		Operações durante o ano económico de 2002		Saldo de contas com que fechou o ano económico de 2002	
Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
0,00	0,00	899 482 908,64	909 808 933,94	0,00	10 326 025,30

Fonte: DGT - Mapa contemplado na CGE/2002 (operações específicas do tesouro)

Tal como se pode observar no quadro anterior, das transferências oriundas da CE e relativas ao FSE III, só ficaram na posse do Tesouro cerca de 10 326 mil euros. Este valor era destinado ao POE, só foi recebido em 30/12/2002 e encontrava-se registado como receita de capital na execução orçamental do IGFSE.

Pelo confronto entre os valores registados como entradas na DGT e no IGFSE, verificou-se a existência de algumas diferenças, conforme se evidencia no quadro que se segue.

Quadro 12 – Transferências da CE no IGFSE e na Conta da Segurança Social

Unid.:Euros

IGFSE						Conta da Segurança Social 2002			
Execução Orçamental			Execução Orçamental			Execução Orçamental		Execução Orçamental	
Receita Capital			Despesa Capital			Receita		Despesa	
Rub.Classif.Eco.nomica	Descrição	Receita Cobrada	Rub.Classif.Economica	Descrição	Despesa Paga	Descrição	Execução	Descrição	Execução
090701	Transf.da UE-FSE	908 693 339,85	080206	Transf. p/ Seg.Social	898 367 314,55	Transf.Correntes do FSE (Formação Profissional)	626 494 044,00	Subsidios à Formação Profissional c/ suporte no FSE	801 509 698,00

Fonte: IGFSE e CGE/2002 - Execução Orçamental da Segurança Social

Nota: A Conta da Segurança Social tinha no seu saldo orçamental inicial um valor de 272 105,3 mil € em acções de formação profissional com suporte no FSE (272 105,3 + 626 494,04 = 898 599,34 mil €)

Como se pode observar, de acordo com a execução orçamental do IGFSE, no ano de 2002, o fluxo financeiro proveniente da CE, no âmbito do FSE III, foi de 908 693 339,85 € em vez de 909 808 933,94 € existindo, assim, uma diferença de cerca de 1 115 594,00 € Esta diferença é proveniente de duas transferências que foram efectivamente efectuadas pela CE mas que não estão reflectidas como receita orçamental no IGFSE, uma de cerca de 224 724,00 € ocorrida em Setembro, e outra de 890 869,10 € efectuada em 19/12/2002.

Nas alegações apresentadas, o IGFSE referiu que: “(...) *Irá proceder, em 2004, ao registo contabilístico das duas transferências ocorridas em 2002 (1 115 593,1€), nas contas “Correcções relativas a anos anteriores”. (...) Foi aperfeiçoado o sistema de articulação interno, de modo a obstar à ocorrência de tais situações. (...) Vai passar a emitir, no final de cada ano, uma declaração, para efeitos da Conta da Segurança Social, dos montantes transferidos para o IGFSS”.*

Do lado da execução da despesa, no final do exercício económico de 2002, o IGFSE registava ter transferido para o IGFSS a quantia de 898 367 314,55 €

Estas operações estavam evidenciadas no IGFSE, sendo as entradas de verbas da CE escrituradas na rubrica de classificação económica 090701 – *Receita de Capital / Transferências da UE-FSE* e as saídas escrituradas na rubrica 080206 – *Despesa de Capital / Transferências para a Segurança Social*.

Contudo, no mesmo período, as entradas FSE III provenientes do IGFSE, segundo a execução orçamental da Conta da Segurança Social, encontravam-se escrituradas na rubrica de “*Transferências Correntes*”, concretamente em “*Formação Profissional -FSE*”, na quantia de 626 494 mil euros. Por outro lado, do ponto de vista da execução orçamental da despesa, o montante registado era de 801 509 mil euros²⁹, na rubrica “*Subsídios à Formação Profissional – com suporte no FSE*”, reflectindo-se, deste modo, o fluxo comunitário FSE canalizado para os vários Gestores dos PO, entre os quais se encontra o do POEFDS, para o qual, em 2002, foram transferidos 256 476 709,68 €³⁰.

Comparando o valor transferido do IGFSE com o recebido no IGFSS, verificou-se que existem diferenças.

Questionado sobre este facto, veio o IGFSS esclarecer que, afinal, o valor creditado nas suas contas relativas às transferências de CE (FSE), era de 899 482 908,64 € do qual, 300 371 060,11 € foi processado como receita em 2001. Mais esclareceu que a razão de contabilizar o referido montante em 2001 teve a ver com a aplicação do princípio contabilístico da *especialização do exercício*³¹ – *regime da competência económica*. Na verdade, a transferência do montante referido ocorreu no exercício económico de 2002, pelo que, na óptica do *regime da competência caixa*, deveria, na execução orçamental da Conta da Segurança Social, fazer-se reflectir os montantes efectivamente recebidos.

Por outro lado, mesmo que o IGFSS escriturasse o montante já afecto a 2001 (300 371 060,11 €) em 2002, ainda existiriam diferenças entre o valor registado em transferências no IGFSE e o evidenciado em receita entrada na Conta da Segurança Social.

Dado que, a CGE integra os subsectores dos serviços integrados, fundos e serviços autónomos (SFA) e da segurança social, na CGE de 2002, verificou-se que, devido aos movimentos de consolidação, na conta dos SFA “(...) foi retirada a receita proveniente da União Europeia, relativa ao Fundo Social Europeu (FSE) e recebida pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (...)”³², concluindo-se que, os fluxos financeiros provenientes da CE de FSE (QCA III), num determinado ano e particularmente em 2002, a estarem reflectidos na CGE, encontram-se registados na Conta Segurança Social, o que, de acordo com o apurado, não evidencia o mesmo montante registado como transferido no IGFSE, nomeadamente porque, entre outros aspectos, existem diferenças nos critérios utilizados entre o IGFSE e o IGFSS, já que este último parece ter adoptado o princípio da especialização do exercício e não o dos recebimentos e pagamentos.

²⁹ A Conta da Segurança Social tinha no seu saldo orçamental inicial um valor de 272 105,3 mil euros, nesta rubrica.

³⁰ Conforme se evidencia no ponto 8.4.1.

³¹ O qual determina que os proveitos e custos são reconhecidos quando são obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações económicas e financeiras dos períodos a que dizem respeito, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de Novembro (POC) e Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro (POCP), bem como, o art. 26 do Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro.

³² Cf. página 19 do volume I da CGE/2002.



Tribunal de Contas

Ainda se verificou que, em termos da conta consolidada da Administração Central e Segurança Social³³, o valor de transferências provenientes da União Europeia ascendia a 628,6 milhões de euros, em que 626,5 milhões de euros eram relativos ao FSE.

8.3 – Fluxos financeiros provenientes da CE para o POEFDS

Os primeiros fluxos financeiros, no âmbito do POEFDS, derivaram do pagamento por conta efectuado aquando da primeira autorização e representaram 7% da participação do fundo, repartindo-se em duas parcelas de igual montante (3,5%). No entanto, verificou-se, tal como está previsto, que o IGFSE, relativamente aos pagamentos por conta, não transferiu para o Gestor os montantes recebidos, mas sim 5% da participação do FSE aprovado para o PO.

Os restantes pagamentos foram registados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelo Gestor e, posteriormente, certificadas pelo IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento, tendo-se verificado no IGFSE que, relativamente às declarações emitidas no âmbito do POEFDS, até 31/12/2002, não foram efectuadas observações que tivessem colocado em causa o envio, pela Autoridade de Pagamento, dos respectivos pedidos de pagamento. Estes pedidos de pagamento enviados à CE são registados no sistema da CE – *Structural Funds Common Database* (SFC), disponível no IGFSE.

No POEFDS, a situação encontrada, face aos pedidos de pagamento e aos recebimentos da CE, foi a registada nos quadros seguintes.

Quadro 13 – Pagamentos por conta do POEFDS

(em euros)

Pagamentos por Conta/Adiantamentos		
Identificação	Data	Valor
1ª Parcela (3,5% do Prog.)	23-11-2000	54 189 450,00
2ª Parcela (3,5% do Prog.)	05-01-2001	54 189 450,00
Total		108 378 900,00

Fonte: IGFSE.

Conforme se observa, o pagamento por conta, de 7% do valor programado (FSE) para o PO, foi recepcionado em duas parcelas de igual montante, de 54 189,45 mil euros (3,5%), nos anos 2000 e 2001, respectivamente.

³³ Cf. Quadro 1.3.A da página 19 do volume I da CGE/2002.

Quadro 14 – Pagamentos intermédios do POEFDS

(em euros)

Pagamentos Intermédios/Reembolsos					
Solicitados à CE			Reembolsados pela CE		
Identificação	Data (*)	Valor	Identificação	Data	Valor
1º/2001	04-07-2001	7 896 740,14	1º/2001	12-09-2001	7 896 740,14
2º/2001	28-11-2001	100 997 109,27	Total 2001		7 896 740,14
Total 2001		108 893 849,41	2º/2001	11-01-2002	100 997 109,27
1º/2002	25-02-2002	52 669 783,59	1º/2002	14-05-2002	52 669 783,59
2º/2002	25-06-2002	108 581 949,27	2º/2002	20-08-2002	108 581 949,27
3º/2002	23-10-2002	62 026 118,25	3º/2002	25-11-2002	62 026 118,25
Total 2002		223 277 851,11	Total 2002		324 274 960,38
1º/2003	07-03-2003	41 075 399,08	1º/2003	15-07-2003	41 075 399,08
2º/2003	16-06-2003	127 801 928,12	2º/2003	24-07-2003	127 801 928,12
3º/2003	23-10-2003	54 260 157,17	3º/2003	24-11-2003	54 260 157,17
4º/2003	19-12-2003	51 382 842,34	Total 2003		223 137 484,37
Total 2003		274 520 326,71	Total Recepcionado		555 309 184,89
Total Solicitado		606 692 027,23			

(*) Data de registo no SFC.

Fonte: IGFSE em 31/12/2003.

Relativamente aos pedidos de pagamento intermédios, do total solicitado – 606 692,03 mil euros - verificou-se que, em 31/12/2003, a CE havia reembolsado 555 309,18 mil euros, havendo por satisfazer apenas o pedido de pagamento nº 4 de 2003, no montante de 51 382,84 mil euros.

Em termos globais (pagamentos por conta e intermédios até 31/12/2003), foram recebidos da CE, destinados ao POEFDS, aproximadamente 663 688,08 mil euros.

8.4 – Circuito Financeiro no âmbito do POEFDS

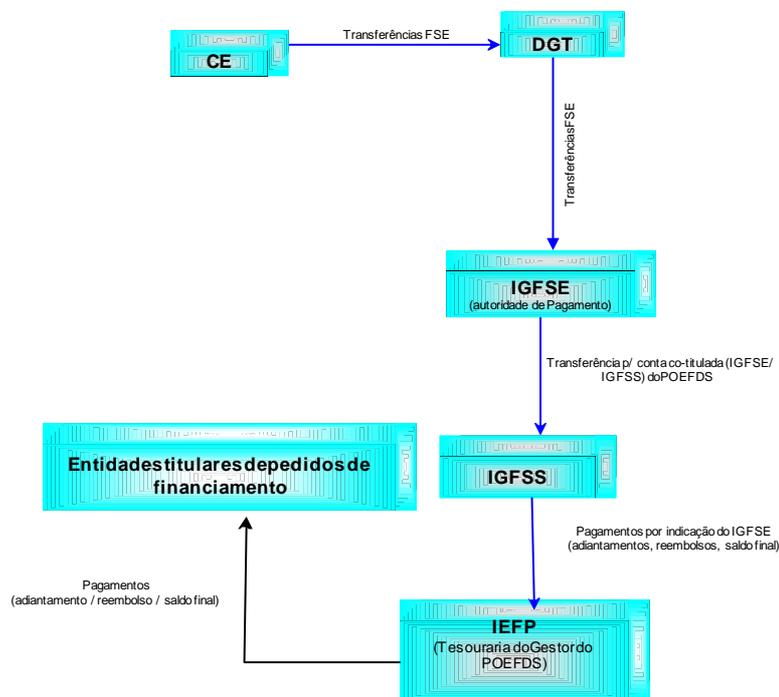
A descrição que se segue tem em conta, por um lado, o fluxo financeiro proveniente da CE e destinado ao POEFDS – vertente externa – e, por outro, o circuito financeiro implementado na execução do POEFDS, bem como o modelo orçamental que a ele está associado – vertente interna.

8.4.1 – Vertente Externa

O fluxograma seguinte tem por objectivo traduzir de uma forma sintética o circuito dos fluxos financeiros comunitários relativo ao POEFDS – vertente externa.



Figura 5 – Circuito financeiro (FSE) - POEFDS



Fonte: DGT, IGFSE, IGFSS e IEFP.

Conforme se pode observar, as entidades intervenientes no circuito financeiro POEFDS no que respeita ao FSE são a CE, a DGT, o IGFSE, o IGFSS e o IEFP.

A DGT, conforme dispõe o n.º 2 do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, tem como missão assegurar a administração da tesouraria central do Estado. Concretamente, pela alínea m) do n.º 3 do art. 8.º do mesmo Decreto-Lei, cabe-lhe “assegurar as relações financeiras com a União Europeia, registar e controlar as participações financeiras no âmbito dos fundos comunitários (...)”.

Para este efeito, a CE é detentora de uma conta bancária na DGT. Esta conta é creditada pelos aprovisionamentos efectuados e é debitada, quando a CE o autoriza, por contrapartida de transferências destinadas a contas bancárias das Autoridades de Pagamento dos vários Fundos estruturais³⁴, igualmente, abertas na DGT.

Em 2002, a CE enviava as verbas comunitárias FSE para uma conta que detinha no Banco TOTTA da qual, posteriormente, eram efectuadas transferências das verbas para uma conta na DGT, titulada pelo IGFSE.

Actualmente, os pagamentos efectuados pela CE são desencadeados através de uma mensagem, via e-mail, para a DGT. Nesta mensagem a CE dá ordem de aprovisionamento (identificando o montante) na sua conta da DGT. Na DGT é o funcionário gestor de conta que efectua estes movimentos.

Posteriormente, a CE envia à DGT, também via e-mail, ordens para a realização das transferências, identificando as importâncias e os NIB/s das entidades a quem se destinam os montantes. Assim, à data em que os trabalhos de campo decorreram, esta conta, relativamente aos pagamentos da CE, a

³⁴As Autoridades de Pagamento são: o IGFSE para o FSE, a DGDR no caso do FEDER, o IFADAP para o FEOGA-Orientação e IFOP.

título de FSE, nos diversos PO do QCA III, era movimentada, a débito, por contrapartida de um crédito na conta do IGFSE – FSE QCA III (Sistema *homebanking*).

No IGFSE, concretamente na Unidade de Gestão, esta informação pode ser visualizada diariamente, através do sistema *homebanking*, sendo comunicado à Unidade de Apoio à Gestão³⁵ os montantes FSE recepcionados, de forma a serem considerados como receita orçamental. Ainda na Unidade de Gestão, estes montantes são conferidos e registados na base de dados *acess* (conforme referido no ponto 8.1).

Segundo o IGFSE, os fluxos provenientes da CE e relativos ao FSE, entre os quais os recepcionados no âmbito do POEFDS, são transferidos quase de uma forma imediata para o IGFSS, fazendo-se reflectir essa transferência, em termos da execução orçamental da despesa, na rubrica de classificação económica referente a transferências de capital destinadas a organismos da segurança social.

Conforme já foi referido, o IGFSE não funciona como tesouraria, para efeitos de pagamentos a efectuar aos Gestores dos PO, cabendo essa função ao IGFSS, que só actua mediante ordens emitidas pelo IGFSE. O IGFSE e o IGFSS são co-titulares, na Caixa Geral de Depósitos, de tantas contas bancárias quantos os PO com intervenção de FSE. Foi precisamente para a conta relativa ao POEFDS que foram transferidas as verbas relativas à componente FSE, entretanto recebidas da CE (pagamentos referentes ao adiantamento e a reembolsos).

Quanto aos pedidos de reembolso, o Gestor do POEFDS informa, mensalmente, o IGFSE sobre a execução financeira registada no seu PO, efectuando o respectivo pedido, também designado por financiamento à gestão (Modelo 6). Esta informação é analisada pela Unidade de Gestão do IGFSE que, tendo em conta a programação financeira, as transferências recebidas da CE, as disponibilidades e a execução financeira do POEFDS, propõe o montante a transferir para a conta bancária do mesmo. Só posteriormente, é efectuada a transmissão da ordem de pagamento ao IGFSS (verbas de FSE e respectiva contrapartida OSS associada). Estas operações, do ponto de vista da execução orçamental, ficam registadas no IGFSS.

Apurou-se que o IGFSE, após a verificação da conformidade dos pedidos de pagamento formulados pelo Gestor, procede à emissão e envio para o IGFSS das ordens de pagamento pelos montantes solicitados (por eixo/medida e fonte de financiamento), movimentando-se, assim, a débito a conta co-titulada no caso de pagamentos FSE. É no IGFSS, mais precisamente, no seu sistema de contabilidade, que são efectuados os movimentos contabilísticos correspondentes, quer em termos do pagamento da comparticipação pública comunitária quer da nacional.

Na eventualidade do saldo da conta do PO não suportar o montante dos pagamentos solicitados, pode utilizar-se o recurso ao OSS ou à linha de crédito aberta pelo IGFSS (conta corrente caucionada), procedendo-se, neste caso, a um crédito na conta do PO (pelo valor utilizado) e debitando-se a conta caucionada (pelo mesmo valor). Posteriormente, é efectuado um débito na conta co-titulada pelo valor do pagamento a efectuar. Esta situação é regularizada só quando existir na conta do PO disponibilidade financeira, caso em que o IGFSE emite uma ordem de pagamento a favor do IGFSS, movimentando-se a débito a conta do PO e a crédito a conta caucionada. A reconciliação bancária é feita após a recepção dos extractos bancários enviados pelo IGFSS e, caso existam juros, são os mesmos lançados nas respectivas contas co-tituladas.

³⁵ Cujo papel principal assenta no desempenho de um conjunto de funções de carácter instrumental de apoio ao funcionamento do IGFSE (gestão de recursos humanos, gestão financeira, contabilidade e tesouraria, gestão patrimonial, expediente geral, etc).



Tribunal de Contas

Através dos levantamentos realizados, verificou-se que os montantes transferidos pelo IGFSS (por indicação do IGFSE) para o POEFDS, até 31/12/2003, eram os que se evidenciam no quadro seguinte.

Quadro 15 – Transferências do IGFSS para o POEFDS

(em euros)

Ano	Montantes FSE	Montantes CPN/OSS	Total
2000	38.706.750,00	14.066.204,68	52.772.954,68
2001	136.295.019,57	35.793.341,55	172.088.361,12
2002	256.476.709,68	78.186.684,45	334.663.394,13
2003	225.005.242,63	78.398.615,50	303.403.858,13
Total	656.483.721,88	206.444.846,18	862.928.568,06

Fonte: IGFSE e IGFSS.

Conforme se observa, já haviam sido transferidos para o Gestor do PO cerca de 862 929 mil euros, dos quais 656 484 mil euros referentes a verbas provenientes do FSE e 206 445 mil euros relativas à respectiva contrapartida pública nacional associada e suportada pelo OSS. Tendo em conta os fluxos financeiros provenientes da CE, à data de 31/12/2003, de 663 688 mil euros (cfr. ponto 8.3), existia ainda um saldo de 7 204 mil euros.

Da análise efectuada, particularmente ao ano de 2002, e do confronto dos valores registados no IGFSS com os do IEFP, verificou-se que existia uma diferença de 4 899 995,36 € na componente CPN/OSS. Questionado sobre este facto, o IEFP esclareceu que o montante só tinha sido depositado na conta bancária em Fevereiro de 2003. Contudo, apurou-se na DGT que esta quantia foi creditada na conta (IEFP-POEFDS-FSE) com o registo de “Data Valor” de 19/12/2002.

Salienta-se que todas estas transferências se encontram reflectidas no IEFP como operações de tesouraria. Na realidade apurou-se que, até 2002, os fluxos financeiros provenientes do IGFSS eram registados como operações de tesouraria, acabando por se extinguir como operações orçamentais.

O procedimento encontrado relativamente às entidades externas era o de que, sempre que o IEFP efectuava os pagamentos, por ordem do Gestor, eram efectuados os registos, em simultâneo, quer do lado da receita quer do lado da despesa. Quando se tratava de pagamentos emitidos a favor do IEFP, o respectivo fluxo financeiro FSE só era imputado a receita orçamental no momento da efectiva transferência. Assim sendo, observou-se a existência de um grande volume de ordens de pagamento emitidas pelo Gestor do POEFDS e não pagas (cfr. ponto 4).

Nestes termos, à data em que foi fornecida a informação financeira (meados de Dezembro de 2003), mereciam especial relevância, os seguintes factos:

Existiam 419 autorizações de pagamento FSE emitidas pelo Gestor a favor do IEFP (enquanto promotor) e não pagas, o que perfazia o montante de 32 184 056,18 € no qual, 210 560,33 € eram ainda referente a 3 autorizações de pagamento emitidas em 2001 e o valor restante, de 31 973 495,85 € a 416 autorizações de pagamento emitidas em 2002;

Em 31/12/2001, de acordo com o apurado na DGT, o saldo disponível na conta do PO era no montante de 3 171 231,05 €

Em 31/12/2002, de acordo com o apurado na DGT, o saldo disponível na conta do PO era no montante de 108 684 578,58 €

Assim, face aos pressupostos existentes e anteriormente descritos, não se compreende a razão pela qual o IEFP, enquanto tesoureiro do POEFDS, não procedeu à efectiva transferência das ordens de pagamento emitidas pelo Gestor a seu favor. Por outro lado, esta falta de ressarcimento a ele próprio, IEFP, implicou a não arrecadação de receita nos anos de 2001 e 2002, respectivamente, o que originou naturalmente, uma entrega nos cofres do Estado de receitas próprias de um valor inferior ao que na verdade deveria ter sucedido.

O IEFP, nas alegações produzidas, veio referir que “(...) atentas as orientações da Direcção Geral do Orçamento, sobre a aplicação do POCP e do diploma das receitas e despesas públicas, foi aquele procedimento alterado, e a partir de 1 de Janeiro de 2003, as receitas são reconhecidas logo que as verbas são transferidas pelo IGFSS”.

8.4.2 – Vertente Interna

O Gestor do POEFDS foi nomeado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 16 de Maio, e, de acordo com o nº 2 da citada Resolução, incumbe-lhe a gestão técnica, administrativa e financeira do PO, nos termos do Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril. Para tal, conforme se referiu no ponto 5, é apoiado por uma EAT que funciona junto ao IEFP. Apurou-se, no entanto, que a área que dizia respeito à tesouraria do PO não lhe estava afectada. Esta área era da responsabilidade do IEFP, entidade que, à semelhança do procedimento já adoptado com o Programa PESSOA, no âmbito do QCAII, continuou a exercer as funções de tesouraria também do POEFDS.

Para este efeito, o IEFP solicitou, em Outubro de 2000, a abertura de duas contas bancárias para movimentação dos fundos comunitários no âmbito do QCA III, com as seguintes designações: IEFP – Gestão QCA III – POEFDS – FEDER e IEFP – Gestão QCA III – POEFDS – FSE. Para movimentação destas contas foram indicadas as pessoas que tinham competência para assinar cheques, ordens de transferência e outros documentos, ou seja, membros da Comissão Executiva do IEFP, Director do Departamento de Gestão Administrativa e Financeira e Directora de Serviços Financeiros, sendo necessárias duas assinaturas para vincular o IEFP.

Sendo certo que no QCA II, na generalidade dos casos, era a entidade encarregue da inscrição e execução orçamental por conta do Gestor que titulava as contas bancárias, no QCA III não tem sido este o modelo implementado na generalidade dos PO, mas antes, dada a possibilidade apresentada pela DGT, a abertura de contas pelos próprios Gestores dos PO e por cada fundo por estes gerido.

Sobre esta matéria, se parece ser admissível que o Gestor opte por entregar ao IEFP o movimento da conta bancária da intervenção, também é certo que o Gestor deve efectuar o controlo concomitante sobre os movimentos dessa conta para poder assegurar que os pagamentos são efectuados aos beneficiários finais em prazos aceitáveis e que todas as decisões sobre o movimento da conta do PO são por ele ordenadas ou visadas. Importa ainda referir que esta conta acaba por ser um instrumento essencial que reflecte o fluxo financeiro entre a intervenção e o Estado e que o controlo dos movimentos desta conta acaba por ser muito relevante para compreender eventuais disfunções, como por exemplo, os aparentemente inexplicáveis estornos³⁶ de pagamentos de participações comunitárias, sem qualquer fundamento válido para tal, do ponto de vista comunitário.

Note-se, ainda, que estas funções de contabilidade e tesouraria asseguradas pelo IEFP carecem da devida consagração legal ou de protocolo, pois o texto da Resolução do Conselho de Ministros nº

³⁶ Veja-se por exemplo as descativações subjacentes aos serviços integrados.



Tribunal de Contas

27/2000, de 16 de Maio, não configura título bastante para que o Gestor considere validamente cometido ao IEFP as funções que lhe são legalmente atribuídas pela alínea f) do n.º 1 do art.º 29º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000.

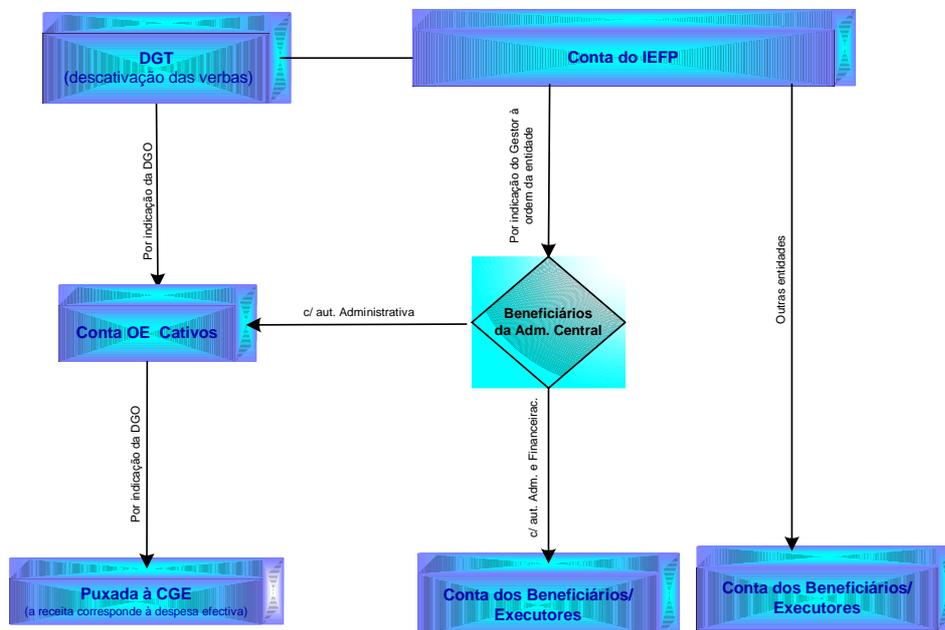
O Gestor do POEFDS, nas suas alegações, vem reconhecer que “(...) a recomendação de celebração de protocolo para as funções de tesouraria asseguradas pelo IEFP é uma solução equilibrada, que desde já o POEFDS envidará todos os esforços para concretizar. Este protocolo contemplará, designadamente, procedimentos relativos às transferências para os beneficiários finais, notificação dos mesmos, bem como definirá regras precisas para o ressarcimento deste organismo, as quais deverão ter em consideração eventuais dificuldades de fundo de maneiço em consequência de deficiência nos fluxos de financiamento do PO”.

No âmbito do POEFDS, os pagamentos a favor dos executores dos projectos são desencadeados pelo Gestor que emite e envia as autorizações de pagamento ao IEFP (em suporte de papel). No IEFP, após verificação de alguns requisitos necessários ao respectivo pagamento, estas autorizações de pagamento são tratadas como se de um pagamento habitual do Instituto se tratasse.

Relativamente aos pagamentos realizados pelo IEFP, por indicação do Gestor do POEFDS, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários.

No esquema que se segue pode visualizar-se, de uma forma sintética, os fluxos financeiros do POEFDS, a partir do momento em que são emitidas as autorizações de pagamento pelo Gestor, bem como as entidades intervenientes.

Figura 6 – Circuito financeiro (POEFDS) a partir do momento da emissão das AP



Fonte: DGT e DGO.

Conforme se observa, os pagamentos destinados aos beneficiários dotados de autonomia administrativa e financeira, pertencentes à Administração Central, e às Outras Entidades são directamente depositados nas suas contas bancárias, que podem ou não ser residentes na DGT³⁷.

³⁷De acordo com o Decreto-Lei n.º 191/1999, de 5 de Junho, e Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 45/2000, de 2 de Junho, e 115/2002, de 25 de Setembro.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, os pagamentos são processados pelo IEFP a favor dos respectivos beneficiários, mas colocados na DGT, numa conta específica – “Verbas comunitárias cativas para o OE”³⁸, adiante designada por – “conta OE cativos”.

Neste contexto e com vista à satisfação da requisição de fundos destes beneficiários, a DGO solicita informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade na conta de OE cativos. Só após confirmada essa cativação é que a DGO autoriza a requisição de fundos a favor do correspondente órgão de gestão do serviço o qual, posteriormente, determina o pagamento, aos fornecedores, das despesas afectas ao projecto comunitário.

A regularização da conta de OE cativos é efectuada no final do ano, procedendo a DGT, de acordo com a informação fornecida pela DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários beneficiários e à descativação do remanescente, por crédito da conta IEFP – Gestão QCA III – POEFDS – FSE.

No entanto, os valores referentes a estas descativações são, no ano seguinte, colocados novamente à disposição dos beneficiários, entrando no mesmo circuito procedimental. Estas operações realizadas pela DGT nas contas de OE cativos enquadram-se nas designadas “operações específicas do tesouro”, não estando sujeitas a qualquer orçamentação. Sobre esta matéria, especificamente, remete-se para o ponto seguinte.

³⁸Trata-se de uma conta anual cuja designação em 2002 era “Verbas comunitárias cativas para o OE/2002”. Esta conta é enquadrada nas operações específicas do tesouro.



9 – ORÇAMENTAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS PROJECTOS CO-FINANCIADOS NO ÂMBITO DO POEFDS

Do ponto de vista orçamental, o Gestor do PO não tem personalidade jurídica, nem autonomia administrativa nem autonomia administrativa e financeira.

O modelo de financiamento no FSE encontra-se contemplado no Decreto regulamentar nº 12-A/2000, de 15 de Setembro. De acordo com o regulamentado no nº 3 do art. 24º, “*os serviços da administração central, regional e autárquica, bem como os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados, fundos públicos ou estabelecimentos públicos, suportam a contribuição pública nacional*”. Assim, a orçamentação e a contabilização dos investimentos inerentes ao POEFDS, cujos titulares dos pedidos de financiamento sejam “*peças colectivas de direito público pertencentes à Administração Central e Local, incluindo Institutos Públicos*”, encontram-se registadas nos orçamentos de cada um dos respectivos executores.

Relativamente aos beneficiários não referidos no parágrafo anterior, nomeadamente, as “*peças colectivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos*” e as “*peças singulares*” e as designadas no âmbito do PO como “*Entidades externas*”, as verbas comunitárias – FSE – e respectivas contrapartidas nacionais (OSS) encontram-se directamente reflectidas nas contas do IEFP e, conseqüentemente, na respectiva CGE (no subsector dos fundos e serviços autónomos), naturalmente por via da execução orçamental do IEFP. O mesmo se passa quando o titular do pedido de financiamento é o “*Gestor do POEFDS*”, em que toda a execução orçamental está reflectida nas contas do IEFP.

Porém, a contribuição pública nacional pode ser do “OSS” ou do orçamento da própria entidade, sendo o despiste feito ao nível do tipo de entidade e/ou tipologia de projecto. Assim, é contribuição pública nacional do OSS no caso das seguintes entidades: serviços beneficiários do OSS; fundações; cooperativas; empresários em nome individual; organizações não governamentais; centros de gestão participada e com “acção tipo” diferente de 1111 ou 3111 (sistema de aprendizagem). Por outro lado, a contribuição pública nacional é “Outra”, no caso de ser proveniente de entidades da administração central (incluindo os institutos públicos), regional, autárquica e centros de gestão participada e com “acção tipo” igual a 1111 ou 3111.

A tipologia de beneficiários é, assim, variável ao nível de cada medida do PO e, dependendo do tipo de beneficiários e do seu regime financeiro³⁹, assim as verbas comunitárias e nacionais se encontram reflectidas no OE e nos vários subsectores que integram a CGE.

Os sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários FSE e respectivos mecanismos de suporte da informação associados são distintos e dependem da tipologia de beneficiário e do regime financeiro que lhe está subjacente. Também as entidades intervenientes, nomeadamente as de controlo orçamental, como é o caso da DGO, têm uma intervenção diferente que varia consoante o regime financeiro dos titulares dos pedidos de financiamento.

De uma forma geral poder-se-á dizer que, quanto à orçamentação e contabilização do FSE e respectiva contrapartida nacional no âmbito do OE e respectiva CGE, se verificam os procedimentos seguintes:

³⁹Entenda-se como Serviços Integrados (Serviços do Estado que não dispõem de autonomia financeira), Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social, de acordo com o Lei 91/2001, de 20 de Agosto e respectivas alterações.

No que respeita aos financiamentos FSE afectos a programas e respectivos projectos (PIDDAC) da responsabilidade dos serviços com autonomia administrativa:

A orçamentação dos montantes é efectuada por rubrica de classificação económica e desagregada pelas alíneas “u” e “y” que correspondem ao financiamento comunitário – FSE – e à contrapartida nacional, respectivamente;

Tendo em conta os limites orçamentados, os organismos executores exaram nos respectivos documentos de suporte da realização das despesas as adequadas informações de cabimento. Uma vez sancionada a despesa, promovem a sua realização física;

Posteriormente, o organismo executor, com vista a poder dispor de meios financeiros necessários para efectuar os pagamentos que lhe incumbe efectuar, requisita à 14ª Delegação da DGO o financiamento nacional;

Seguidamente, de forma a obter o co-financiamento FSE, o organismo executor submete ao Gestor do POEFDS um pedido de pagamento referente a um conjunto de despesas realizadas e pagas. Uma vez reunidas as condições de elegibilidade, o Gestor emite uma ordem de pagamento colocando à disposição do respectivo organismo o montante devido, numa conta de “operações específicas do tesouro” na DGT – Conta de OE Cativos⁴⁰;

Estes procedimentos sucedem-se ao longo do ano económico, com a particularidade de, a partir do momento em que se comece a requisitar à 14ª Delegação da DGO o montante relativo ao FSE (alínea “u”), o organismo executor ter de documentar este pedido com a ordem de pagamento do Gestor;

Por sua vez, a 14ª Delegação da DGO solicita informação à DGT sobre a efectiva disponibilidade em tesouraria daqueles recursos comunitários objecto de cativação específica na referida conta de OE Cativos;

Confirmada essa cativação, a 14ª Delegação da DGO autoriza os meios de tesouraria solicitados a favor do correspondente órgão de gestão, para que este determine o pagamento aos fornecedores.

No que respeita ao financiamento FSE afecto a programas e respectivos projectos da responsabilidade dos serviços com autonomia administrativa e financeira:

A orçamentação dos montantes correspondentes à contrapartida nacional e comunitária é efectuada por rubrica de classificação económica e desagregada pelas diferentes rubricas nos orçamentos privativos de cada um destes serviços;

Tendo em conta os limites orçamentados, os organismos executores exaram nos respectivos documentos de suporte da realização das despesas as adequadas informações de cabimento. Uma vez sancionada a despesa, promovem a sua realização após o que, para obter o co-financiamento FSE, submetem ao Gestor os pedidos de pagamento. Uma vez reunidas as condições de elegibilidade, o Gestor emite as correspondentes ordens de pagamento e remete-as ao IEFP para que este proceda à transferência de verbas para a conta bancária dos respectivos organismos;

⁴⁰ Sobre esta matéria remete-se para os pontos 8.4.2 e 10.



Tribunal de Contas

No caso de se tratar de um projecto PIDDAC, o levantamento da contrapartida nacional (fundos do OE) é obtido através de requisição, em suporte de papel, junto da 14ª Delegação da DGO.

Atingido o final do ano económico respectivo, o financiamento comunitário, FSE, afecto a programas e projectos é contabilizado da seguinte forma:

Organismos com autonomia administrativa: - é convertido em receita orçamental desse ano apenas o quantitativo correspondente à despesa efectivamente dispendida pelos serviços executores e descativado o eventual remanescente junto da DGT, efectuando-se, em seguida, o crédito da importância descativada na conta do IEFP – POEFDS – FSE QCAIII. Em termos de reflexo na CGE, este quantitativo encontra-se num agregado correspondente à despesa efectivamente paga pelo conjunto dos organismos integrados.

Organismos e fundos autónomos: - é convertido em receita orçamental do ano económico em que foi efectivamente utilizado, transitando os eventuais saldos nos seus orçamentos privativos como saldos na posse do serviço. Em termos de reflexo na CGE, este valor de receita orçamental não se encontra agregado mas sim repartido, nas várias execuções orçamentais, pelas rubricas de classificação económica dos vários organismos e fundos autónomos.

Através da análise efectuada à Conta OE Cativos de 2002, apurou-se que a estrutura utilizada para a contabilização das verbas FSE, no âmbito dos organismos com o regime financeiro de autonomia administrativa, não estava só relacionado com o POEFDS mas também com outros PO/QCA III. Estavam ainda incluídos neste mecanismo os recursos comunitários do Fundo de Coesão e os relativos às várias IC's. Esta conta "OE Cativos de 2002" foi movimentada a crédito pelas entradas, isto é, pelas ordens de pagamento emitidas pelos diversos Gestores dos PO, em que os fundos envolvidos eram o FEDER, o FSE, Fundo de Coesão e IC's, a favor de múltiplos organismos, todos com a particularidade de serem serviços da Administração Central com autonomia administrativa.

A regularização desta conta é normalmente efectuada no final do ano, altura em que a DGT procede, por indicação da DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva dos vários executores e à descativação do remanescente a favor dos vários Gestores dos fundos comunitários envolvidos. Neste contexto, a conta é debitada nestas duas situações e deverá ficar com saldo nulo.

A 14ª Delegação da DGO, nas alegações apresentadas, veio informar que *"a puxada a receita dos fundos comunitários depositados na DGT na "Conta OE Cativos", desde o ano findo, passou a ter lugar trimestralmente, na medida da despesa realizada pelos serviços integrados (...)"*.

Particularmente, no âmbito do POEFDS, em 2002, efectuaram-se nesta conta os movimentos descritos no quadro seguinte.

Quadro 16 – Cativos, descativos e receita de Estado (2002 – Beneficiários – POEFDS)

Unid.: Euros

BENEFICIÁRIO	MONTANTE CATIVADO	DESPEZA EFECTIVA	RECEITA DE ESTADO	DESCATIVAÇÕES	DELEGAÇÃO
DGACCP	464 949,81	69 038,63	69 038,63	53 728,84	6ª/14ª DGO
DGIES	11 713,18	9 963,67	9 963,67	1 749,51	12ª DGO
DIR. REG. ECONOMIA. NORTE	14 075,51	0,00	0,00	0,00	9ª/14ª DGO
DIRECÇÃO REGIONAL AGRICULTURA BEIRA LITORAL	39 267,09	0,00	0,00	39 267,09	8ª DGO
DIRECÇÃO REGIONAL ALGARVE	3 947,45	0,00	0,00	0,00	9ª DGO
DIRECÇÃO REGIONAL ALGARVE MIN. ECONOMIA	18 843,49	0,00	0,00	0,00	9ª/14ª DGO
DIRECÇÃO REGIONAL DO CENTRO - MIN. ECONOMIA	1 427,55	0,00	0,00	0,00	14ª DGO
DRAOT/ALENTEJO	4 201,43	4 201,43	4 201,43	0,00	14ª DGO
DREdALENTEJO	6 686,88	6 686,88	6 686,88	0,00	11ª DGO
DREdNORTE	25 568,42	25 568,42	25 568,42	0,00	11ª DGO
GOVERNO CIVIL DISTRITO BRAGA	9 331,19	0,00	0,00	0,00	4ª DGO
INSPECÇÃO-GERAL AE	48 024,58	37 596,55	37 596,55	10 428,03	9ª DGO
INSPGERALADMINISTERRITORIO	5 095,31	0,00	0,00	0,00	7ª DGO
INST. GEOGRAFICO PORTUGUES	21 641,86	0,00	0,00	0,00	1ª DGO
INTPORTJUVENTUDE	20 503,47	20 503,47	20 503,47	0,00	1ª DGO
SEC-GERAL MADRURAL	16 978,31	16 978,31	16 978,31	0,00	8ª DGO
SEC-GERAL MS	468,48	0,00	0,00	0,00	14ª DGO
TOTAL	712 724,01	190 537,36	190 537,36	105 173,47	

Fonte: DGT

Assim, verifica-se que, no âmbito do POEFDS, o montante total de cativações ascendeu, em 2002, a 712 724,01 euros.

No entanto, de acordo com a informação disponibilizada, a DGT só havia descativado o montante de 105 173,47 euros, uma vez que ainda não dispunha de toda a informação relativamente à efectiva despesa por parte de alguns dos beneficiários. Este facto estava associado à existência de falhas no circuito pré-estabelecido entre a DGT e as várias Delegações da DGO. Conforme se pode observar no quadro anterior, a DGT ainda não dispunha de informação sobre a despesa efectiva dos beneficiários relacionados com algumas das várias Delegações da DGO, não podendo, por isso, efectuar as correspondentes descativações.

Importa salientar que o sistema de pagamentos instituído no POEFDS⁴¹ impõe que os organismos beneficiários, para poderem submeter as despesas ao co-financiamento FSE, tenham de dispor de recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório.

Este facto tem originado que os beneficiários utilizem prioritariamente os montantes disponíveis na alínea “y”, que corresponde ao esforço nacional. Só após a disponibilização pelo Gestor das verbas FSE é que os beneficiários podem inscrever despesas na alínea “u”. Assim, os registos contabilísticos inscritos na CGE reflectem uma execução em que, por vezes, os montantes em causa estão totalmente imputados a rubricas de classificação económica referentes à componente nacional (y), não sendo posteriormente feita qualquer correcção aos registos daquelas despesas, de forma a imputar a parte co-financiada à rubrica relativa à participação comunitária (u). Ao invés, existem despesas totalmente imputadas a rubricas de classificação económica relativas à componente comunitária (u).

Para efeitos do POEFDS as despesas são sempre introduzidas com uma comparticipação de 37,5% de verbas nacionais e 62,5% de verbas FSE, verificando-se, portanto, que, no âmbito da execução destes projectos, os registos constantes na CGE e no âmbito do POEFDS não são coincidentes.

Na realidade, os beneficiários estão condicionados, por um lado, pela requisição de fundos às respectivas Delegações da DGO e, por outro, pelo pedido de libertação de recursos comunitários ao

⁴¹ Contempla um adiantamento de 15% e o restante, através de reembolso de despesas efectuadas.



Tribunal de Contas

Gestor, tendo, neste último caso, para que lhes sejam concedidas as verbas FSE, de, entre outras condições, colocar nos documentos de despesa originais um carimbo com a indicação de diversos aspectos tais como: nº da candidatura; nº do documento; identificação da rubrica; e respectivo valor imputado ao FSE, que, no caso concreto do POEFDS, é de 62,5%.

No âmbito da amostra seleccionada, concretamente no projecto cujo titular do pedido de financiamento é um serviço integrado, verificou-se que, em algumas situações, para efeitos do sistema de contabilização do Gestor do POEFDS, os documentos de despesa (facturas/recibos) foram sempre co-financiados pelo FSE numa percentagem de 62,5% e, em termos da execução orçamental, estas mesmas despesas foram, por vezes, contabilizados na totalidade como sendo esforço nacional e vice-versa (100% contabilizadas em alínea u, correspondentes ao co-financiamento FSE).

De facto, o que se passa é que os serviços integrados só dispõem de meios de tesouraria após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's. Assim, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêm-se obrigados a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Para além disso, verifica-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos do Gestor relativos a um determinado ano acabam por ser disponibilizados ao serviço já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que vem comprovar a incompatibilidade existente entre o regime jurídico, bem como dos sistemas de contabilização subjacentes a estes serviços, com as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos.

No sentido de minimizar este constrangimento, foi introduzida, já em 2001, uma norma no Decreto-Lei de Execução Orçamental, que de certa forma vem reconhecer a dificuldade de os serviços em questão executarem os projectos co-financiados, ao permitir que os Gestores emitam ordens de pagamento aos organismos da Administração Central sobre despesa elegível, efectivamente realizada mas comprovada apenas mediante factura, sem impor um prazo fixo para a apresentação aos Gestores dos PO os respectivos recibos ou documentos de valor probatório equivalente. Esta é uma das soluções que poderá contribuir para a resolução deste problema. Todavia, como é do conhecimento geral, as EAT são dotadas de recursos limitados, tornando-se muito difícil que este procedimento se concretize na perfeição, sem colocar em causa todas as outras obrigações e compromissos que o Gestor já dispõe perante a CE.

A 14ª Delegação da DGO, manifestou, nas suas alegações, concordância sobre as observações formuladas, referindo que *“(...) o sistema do adiantamento poderia de facto resolver alguns problemas e designadamente a questão dos reembolsos e, eventualmente, a de os registos contabilísticos não estarem de acordo com as despesas efectivamente pagas”*.

Também a DGACCP⁴², nas alegações apresentadas, realça *“(...) a urgência da compatibilização entre as regras comunitárias e as regras de contabilização dos serviços integrados. (...)”*, mencionando, inclusivamente que, *“(...) tal contabilização assegurará a continuidade da apresentação de candidaturas por parte de organismos integrados e permitirá a utilização na totalidade das verbas da União Europeia, relativas a cada projecto”*. Acrescenta ainda que *“sem que tal se verifique continuarão a ser penalizadas as participações nacionais”*.

No ponto seguinte, concretiza-se a análise específica a três projectos onde, naturalmente, se abordam estas matérias de uma forma mais detalhada e concreta.

⁴² Entidade responsável por um projecto analisado no âmbito da amostra – cfr ponto 10.1.

10 – CONCRETIZAÇÃO DO CIRCUITO FINANCEIRO NA AMOSTRA

De forma a ter-se a percepção dos diferentes circuitos e sistemas de contabilização do fluxo financeiro FSE foi definida no Programa de Auditoria uma amostra constituída por três entidades distintas do ponto de vista do regime jurídico a que estavam sujeitas. Assim, foram seleccionados três projectos cujas entidades titulares dos pedidos de financiamento são:

A Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP) – enquanto serviço integrado e cujo projecto se inseria no PIDDAC;

O IEFP – enquanto serviço e fundo autónomo;

A Confederação dos Agricultores Portugueses (CAP) – enquanto “entidade externa”.

Salienta-se, no entanto, que a análise dos projectos acima referidos foi circunscrita à percepção do circuito dos fluxos financeiros, bem como, do respectivo modelo orçamental a ele associado, quer do ponto de vista da componente comunitária quer da nacional. Foram ainda analisados os aspectos que se relacionavam com os mecanismos de suporte e sistemas de contabilização implementados e seus reflexos na CGE de 2002.

10.1 – Projecto nº 52/3.1.1/2002 – Formação Profissional – Direcção Geral Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP)

A análise do presente projecto contemplou as perspectivas da contabilização no âmbito do Gestor do POEFDS e também aquela que está directamente relacionada com a execução orçamental da DGACCP e respectivos procedimentos associados.

10.1.1 – Enquadramento do projecto no Gestor do POEFDS

A DGACCP apresentou, em 18/12/2001, uma candidatura ao POEFDS enquadrada no âmbito da Medida 3.1 – Formação e Valorização dos Recursos Humanos na Administração Pública Central, tipologia de projecto Formação Profissional/Acção Tipo 3.1.1, cujo objectivo era a realização de várias acção de formação profissional, a decorrer durante o ano de 2002. A data prevista para o início do projecto era 18/02/2002 e a de conclusão 12/07/2002.

Uma vez reunidas as condições de acesso, foi proposta pela Gestora do Eixo III a sua aprovação e, após parecer da Unidade de Gestão do POEFDS, foi, ao abrigo dos art.ºs 5º e 7º do Decreto Regulamentar nº 12-A/00, de 15 de Setembro, efectivamente aprovada.

O quadro seguinte demonstra a repartição do custo total do projecto pelas várias rubricas aprovadas.



Tribunal de Contas

Quadro 17 – Plano de custos aprovado para o projecto nº 52/3.1.1/2002

(Unid.: Euros)

Rubricas	2001	2002	2003	Total
Formandos	-	301 934,15	-	301 934,15
Formadores	-	18 343,12	-	18 343,12
Pessoal não docente	-	6 198,90	-	6 198,90
Preparação, desenvolvimento e acompanhamento das acções	-	12 228,30	-	12 228,30
Custo Total Elegível	-	338 704,47	-	338 704,47
Financiamento FSE Aprovado	-	211 690,29	-	211 690,29

Fonte: Dados retirados do Dossier do Projecto.

No âmbito do projecto aprovado no POEFDS foram realizados pelo Gestor do PO vários pagamentos relativos à componente comunitária, os quais se fazem reflectir no quadro seguinte.

Quadro 18 – Pagamentos realizados no âmbito do projecto nº 52/3.1.1/2002

Unid.: Euros

Data Emissão AP	Nº AP emitida	Montante Emitido	Montante Pago
02-07-2002	318/2002	31 753,54	31 753,54
07-08-2002	386/2002	20 737,61	20 737,61
22-09-2002	473/2002	54 308,99	54 308,99
16-12-2002	535/2002	15 967,33	15 967,33
19-05-2003	20516/2002	32 171,11	32 171,11
Total Pagamentos Emitidos/Pagos em 2002		122 767,47	
Total Pagamentos Emitidos/Pagos em 2003		32 171,11	
Total Pagamentos Emitidos/Pagos		154 938,58	

Fonte: Dossier do Projecto

Conforme se observa, os pagamentos comunitários a favor da DGACCP, no âmbito deste projecto, ascenderam a 154 938,58 € dos quais, 1 22 767,47 € se traduziram em ordens de pagamento emitidas e pagas em 2002 e 32 171,11 € em pagamentos realizados em 2003.

Estes pagamentos foram emitidos pelo Gestor em nome da DGACCP, apesar de, tal como se descreveu no ponto 8.4.2, pelo facto de se tratar de um serviço integrado, os respectivos montantes terem sido colocados à disposição da DGACCP, na Conta de OE Cativos de 2002 e 2003.

Do valor do financiamento comunitário disponibilizado, no ano de 2002, só foram utilizados 69 038,63 € tendo sido desativado o montante remanescente, de 53 728,84 € o qual, consequentemente, reentrou na conta do POEFDS.

Porém, apurou-se que o valor de 53 728,84 € foi, em 23/06/2003, novamente colocado à disposição da DGACCP, na Conta de OE cativos de 2003. Também em 2003, foi liberto pelo POEFDS o último pagamento referente a este projecto, no valor de 32 171,11 € correspondente ao saldo final. Esta situação, conforme se deu conta no ponto 8.4.2, prende-se com os procedimentos subjacentes ao facto da DGACCP ser um organismo da Administração Directa dotado do regime de autonomia administrativa.

Este projecto, para todos os efeitos em termos do POEFDS estava encerrado. O projecto encontra-se consubstanciado num dossier próprio, no qual é possível aceder a todo o seu ciclo de vida, desde a fase de apresentação da candidatura até ao pagamento do saldo final. A este projecto encontra-se associada

uma certa e determinada despesa elegível que tem afecto um certo e determinado co-financiamento FSE. Esta despesa elegível é suportada por um conjunto certo e determinado de facturas e consequentes recibos ou documentos de valor probatório equivalente.

Para o POEFDS podia considerar-se como a data de conclusão do projecto a data de emissão da última autorização de pagamento – saldo final – que foi 19/05/2003.

10.1.2 – Enquadramento do projecto apresentado ao POEFDS na execução orçamental da DGACCP

A candidatura apresentada ao POEFDS enquadrou-se e foi incluída, em termos orçamentais, nos projectos de “Formação para a direcção e chefias de consulados” e “Formação do pessoal consular”, ambos previstos no mapa XI – PIDDAC, no ano de 2002, no programa designado por “Modernização dos serviços da DGACCP”. Este programa PIDDAC era constituído por quatro projectos de investimento, mas só os dois acima referenciados é que tinham previsto fonte de financiamento comunitário.

Os valores referentes à contrapartida nacional e comunitária, previstos no Cap. 50º do OE, relativos ao programa em que os projectos se inseriam, foram requisitados à 14ª Delegação da DGO, através do SICPIDDAC, aquando da realização dos PLC's.

Estas contrapartidas não se referiam somente a estes projectos mas a todos os que se inseriam no programa “Modernização dos serviços da DGACCP”. No entanto, a 14ª Delegação da DGO, no caso dos serviços com autonomia administrativa da Administração Central, efectua o controlo ao nível do projecto, o que lhe permite extrair, em concreto, o valor a ser considerado como receita orçamental FSE, relativamente à DGACCP, bem como a cada um dos seus projectos. Contudo, a informação que a DGO envia à DGT sobre esta matéria é ao nível do serviço e não por projecto. Posteriormente, já na DGT e dada a necessidade de se efectuarem as descativações a favor dos diferentes Gestores dos PO, esta informação é desagregada ao nível do projecto. Para que tal se verifique, é a DGT que tem vindo a estabelecer os contactos com os diversos serviços, no sentido de recolher informação sobre o enquadramento dos vários projectos com co-financiamento comunitário e, consequentemente, dos destinatários das diversas descativações (**cf. ponto 9**).

Verificou-se que do ponto de vista contabilístico, a execução orçamental destes projectos PIDDAC se encontra registada em vários suportes, nomeadamente no SICPIDDAC – Sistema de Informação Contabilístico para o PIDDAC da DGO e no SIPIDDAC – Sistema de Informação para o PIDDAC do DPP.

Da análise da contabilização dos projectos PIDDAC da DGACCP em que se incluía a candidatura aprovada no POEFDS e tendo em conta a informação financeira residente no SICPIDDAC, apurou-se que as despesas foram contabilizadas conforme o evidenciado nos quadros que se seguem.



Tribunal de Contas

Quadros 19 e 20 – Contabilização dos projectos PIDDAC

Unid.: Euros

Projecto - Formação Pessoal Consular			
Classif.Econ.	Dotação corrigida	Compromissos	Pagamentos
010104u	27 741	5 736	4 483
010104y	18 148	18 000	18 000
010204u	74 024	3 519	3 519
010204y	215 329	46 383	45 690
020307u	89 678	12 826	12 826
020307y	341 147	138 423	138 423
020310u	57 956	13 736	13 736
020310y	94 545	69 296	69 296
Total	918 568	307 919	305 973
Financiamento Comunitário	249 399	35 817	34 564

Fonte: DGACCP - Balancete Orçamental Dezembro 2002 - SICPIDDAC

Unid.: Euros

Projecto - Formação Direcção e Chefias de Consulados			
Classif.Econ.	Dotação corrigida	Compromissos	Pagamentos
010204u	41 090	2 608	2 608
010204y	24 321	2 417	2 417
020307u	109 939	8 728	8 728
020307y	65 631	58 029	58 021
020310u	83 406	23 139	23 139
020310y	49 711	19 549	19 549
Total	324 387	94 921	94 913
Financiamento Comunitário	234 435	34 475	34 475

Fonte: DGACCP - Balancete Orçamental Dezembro 2002 - SICPIDDAC

Conforme se observa pelos montantes envolvidos, estes projectos PIDDAC envolvem outras acções que não foram incluídas no âmbito da candidatura ao POEFDS cujo custo total elegível ascendia apenas a 338 704,47 € (cf. ponto 10.1.1). Constatou-se, porém, que as despesas referentes ao projecto POEFDS estão contabilizadas nas diversas rubricas de classificação económica encontrando-se o financiamento comunitário reflectido naquelas que têm a letra “u” e o respectivo financiamento nacional contido naquelas em que têm a letra “y” (cf. ponto 9).

Se tivermos em linha de conta a dotação prevista e os pagamentos efectivos, podemos concluir que a taxa de execução comunitária é muito baixa. A este facto não é alheia a incompatibilidade existente entre o regime jurídico e respectivos procedimentos a ele associados da DGACCP⁴³ e as regras comunitárias instituídas no âmbito do QCA III, nomeadamente o facto de vigorar também, na ordem interna, o princípio do reembolso, em que o fluxo comunitário só é liberto pelos Gestores dos PO depois dos promotores dos projectos comprovarem que as despesas estão efectivamente pagas, conforme se verá no ponto que se segue.

10.1.3 – Cruzamento da informação residente no Gestor do POEFDS – Disponibilizada à Autoridade de Pagamento e CE – com a constante no SICPIDDAC – Disponibilizada à DGO e reflectida na CGE

Face à informação financeira constante nos pontos anteriores, é patente a divergência registada nos dois sistemas de contabilização acima referidos – Gestor do POEFDS e SICPIDDAC – quanto ao mesmo projecto.

Para todos os efeitos, verificou-se que, em termos orçamentais, ficou contabilizado um montante de despesa com origem em co-financiamento comunitário de 69 039 €, em que 34 475 € está afecto ao projecto “Formação Direcção e Chefias de Consulados” e 34 564 € ao de “Formação Pessoal Consular”, enquanto que, para efeitos da contabilização do Gestor do POEFDS, foram emitidos pagamentos no valor de 122 767,47 € estando-lhe associados uma despesa pública correspondente⁴⁴.

Verificou-se que a DGACCP, enquanto titular deste pedido de financiamento, aquando da efectivação dos pedidos de pagamento (adiantamento, reembolsos e saldo final) ao POEFDS, indicou vários

⁴³ Trata-se de um organismo da administração directa em que os financiamentos da CE estão sob o regime de compensação em receita. Para além disso o regime financeiro da DGAACP é apenas o de autonomia administrativa.

⁴⁴ Refira-se que a taxa de co-financiamento neste PO é de 62,5%.

aspectos relativos à contabilização das despesas realizadas, nomeadamente: a rubrica de classificação económica utilizada; os n.ºs, tipos e datas dos comprovativos de despesa e de pagamento; a identificação do fornecedor; a descrição da despesa; o valor do documento e respectiva imputação ao pedido; bem como os cursos associados a cada uma das despesas realizadas. Todavia, no que se refere à descrição da rubrica de classificação económica, não fez referência à indicação do montante de financiamento nacional (y) nem à componente de financiamento comunitário (u). Pela análise da contabilização dos projectos PIDDAC da DGACCP apurou-se que as despesas foram contabilizadas conforme o evidenciado nos quadros n.s 19 e 20.

O que parece confirmar que a informação financeira residente no Gestor do POEFDS não é coincidente com a que está registada em termos orçamentais.

Esta situação deve-se ao facto de a DGACCP, para se fazer ressarcir em termos comunitários, teve de comprovar o pagamento efectivo da despesa, o que a “obrigou”, numa primeira fase do projecto⁴⁵, a ter de contabilizar todas as despesas com origem em financiamento nacional. Este facto originou que, no final de 2002, altura em que as acções de formação já tinham decorrido, bem como a maior parte dos pagamentos das despesas a elas associadas, “sobrasse” o valor de 53 728,84 € referente ao fluxo comunitário emitido no âmbito do POEFDS. Esta situação ainda se tornou mais notória, uma vez que o Gestor do POEFDS libertou, em 2003, mais 32 171,11 € correspondentes ao saldo final.

Como consequência, este projecto, que é co-financiado e que para efeitos do POEFDS só terminou em 2003, concretamente em 19/05/2003, data em que foi emitida a última autorização de pagamento, relativa ao saldo final, ficou concluído em termos orçamentais, em 2002. Na prática, a DGACCP já tinha o projecto concluído, quando viu liberto o financiamento comunitário a ele associado, não o podendo afectar, como é evidente, às despesas que já estavam efectivamente pagas e registadas com a origem em financiamento nacional.

É necessário ter em conta que as receitas provenientes da CE, isto é, os fluxos financeiros comunitários, são consignadas à realização dos objectivos que presidiram à sua atribuição, aspecto este que pressupõe a respectiva elegibilidade e aceitação por parte do Gestor do PO em que o projecto se insere. Na prática, o que acontece é que o Gestor do PO, através da sua EAT, analisa despesa a despesa e quando conclui, no âmbito de um projecto específico, por uma determinada despesa elegível, tem subjacente aquele conjunto de documentos de despesa, verificando-se então que, para efeitos do Gestor do PO, parece pacífico que todas as despesas elegíveis têm uma componente comunitária e uma componente nacional.

Todavia, quando se procedeu ao confronto dos aspectos contabilísticos na DGACCP, não foi esta a realidade encontrada, mas antes um problema de aplicação das verbas remanescentes em conformidade com o princípio subjacente à consignação das receitas comunitárias de que devem ser aplicadas naquelas despesas e não noutras.

Concretamente, no que se relaciona com o projecto em causa, a deslocação para outros fins, que não os relacionados com o projecto aprovado no POEFDS, quer dos 53 728,84 € quer dos 32 171,11 € não seria legítima, pois colocaria em causa o princípio orçamental consagrado na Lei de Enquadramento, concretamente na alínea d) do seu art. 7º. Importa ainda referir que a violação deste procedimento seria passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 6 do art. 65 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

⁴⁵Salienta-se que este tipo de organismo como é a DGACCP – Serviço da administração directa do Estado dotado apenas de autonomia administrativa - não dispõe de fundos próprios e de tesouraria.



Tribunal de Contas

Todavia, apurou-se que, relativamente ao projecto em causa, de facto a DGACCP utilizou o montante de 53 728,84 € em 2003, numa despesa que, em seu entender, teria todo o enquadramento no projecto POEFDS, mas que, em sede de saldo final, não constava, não tendo, por isso, sido apresentado o respectivo documento comprovativo, nem a factura, nem o recibo. No entanto, pelo levantamento efectuado, verificou-se que a DGACCP efectuou, em momento posterior, um pedido ao Gestor do Eixo 3 de reanálise do dossier de saldo, através de um ofício datado de 13/11/2003⁴⁶.

Face ao anteriormente descrito, concluiu-se que este regime de reembolso das despesas efectuadas que vigora no QCA III, não se compadece com o regime financeiro que está subjacente aos organismos integrados, que não dispõem de meios financeiros para efectuar o pagamento das despesas por antecipação.

Por outro lado, do ponto de vista do POEFDS, os pagamentos estão de facto concretizados e registados no sistema de informação, o qual serve de base para prestação de contas à CE, colocando-se também aqui um problema para o Gestor, uma vez que vê reentrar na conta bancária do seu PO⁴⁷ determinados montantes (descatificações) que correspondem às verbas disponibilizadas na “Conta de Cativos” e efectivamente não utilizadas, ou seja, que na óptica da contabilidade pública não foram efectivamente gastas.

O Gestor do POEFDS, nas suas alegações, veio referir que: “(...) A prestação de contas à CE é efectuada com base na despesa declarada pela entidade e aprovada pelo gestor, a qual só poderá ser considerada definitiva com a aprovação do pedido de pagamento de saldo – fase em que se avalia o cumprimento os objectivos aprovados em candidatura. Nesta fase, o montante a declarar à CE conterà as correcções do eventual excesso de execução declarado previamente. Por fim, a todo o tempo, até 2 anos após o encerramento do PO (...), com base em auditoria ou controlo, um projecto pode ser reaberto”.

Sobre este aspecto salienta-se que, apesar de este ser um procedimento possível, não deverá ser frequente, nomeadamente, porque os projectos deverão ser controlados nas suas várias componentes material, factual, técnico-pedagógica, financeira e contabilística.

Neste caso concreto, o projecto da DGACCP encontrava-se encerrado, não havendo evidências de que estes aspectos contabilísticos tivessem sido controlados, até mesmo porque foi liberto o saldo final sem que tivesse sido tomado em linha de conta o valor da descatificação relativa ao ano de 2002.

Em termos do reflexo na CGE de 2002, o fluxo financeiro FSE efectivamente utilizado neste projecto, no montante de 69 038,63 € encontra-se incluído no quantitativo global correspondente à puxada a receita orçamental, efectuada pela DGT, por indicações das diversas Delegações da DGO (cf. ponto 9).

10.2 – Pedido de Financiamento nº 28 – Instituto do Emprego e Formação Profissional

O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), criado em 1979 (Decreto-Lei nº 519-A2/79, de 29 de Dezembro), é um organismo público, sob a tutela do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, ao qual compete a execução das políticas de emprego e formação profissional, definidas e aprovadas pelo governo.

⁴⁶ Relembra-se aqui que o projecto estava encerrado no POEFDS, desde Maio de 2003.

⁴⁷ Depois de ter comunicado à CE que estes montantes estão gastos.

A estrutura orgânica do IIEFP integra órgãos centrais⁴⁸, e respectivas Unidades Orgânicas de apoio técnico, administrativo e financeiro aos órgãos centrais e regionais, e regionais⁴⁹ (Delegações Regionais). Os Serviços Centrais encontram-se sedeados em Lisboa e as 5 Delegações Regionais⁵⁰ de acordo com as regiões estabelecidas para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. A estrutura orgânica das Delegações Regionais compreende os Serviços de Coordenação⁵¹ e os Órgãos Executivos Locais⁵².

As acções propostas pelo IIEFP, no âmbito do pedido de financiamento nº 28, enquadram-se no âmbito do eixo prioritário 1 – *Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Activa* e da medida 1.1. – *Formação Inicial com Certificação Profissional e Escolar*. A candidatura foi apresentada ao POEFDS, em 15/12/2000, e uma vez reunidos todos os requisitos, em 17 de Agosto de 2001, o IIEFP foi notificado da sua aprovação.

Salienta-se que o critério de selecção deste projecto teve subjacente a escolha de uma autorização de pagamento, materialmente relevante, em 2002, efectuada a um titular de pedido de financiamento ao POEFDS que pertencesse à administração central e fosse dotado com autonomia administrativa e financeira, com o objectivo de acompanhar o circuito financeiro do fluxo financeiro comunitário FSE bem como o seu reflexo na CGE/2002.

O projecto aprovado consistia na realização de 100 acções⁵³, e previa o envolvimento de 1 890 formandos⁵⁴ no decurso da sua execução (2 de Janeiro a 28 de Dezembro de 2001).

O quadro seguinte identifica a estrutura do plano de custos aprovado, bem como a sua repartição pelas várias rubricas.

Quadro 21 – Plano de custos para o pedido de financiamento nº 28

Unid.: Euros

Estrutura de Custos	Aprovado em Candidatura	Apurado em Saldo
Formandos	1 433 657,34	1 148 529,33
Formadores	2 360 711,13	1 691 379,94
Pessoal não docente	1 006 430,39	1 078 642,99
Preparação, desenv. Acompanhamento	971 858,33	657 841,42
Rendas, alugueres, amortizações	737 536,78	700 459,71
Avaliação	728 619,03	478 709,44
Total	7 238 813,00	5 755 562,83
Financiamento Comunitário	4524258,13	3 597 226,77

Fonte: POEFDS

Conforme se pode observar, para um custo total de 7 238 813,00 € ficou aprovado e destinado ao IIEFP um financiamento FSE de 4 524 258,12 € ao qual, necessariamente, estava afecta uma contrapartida pública nacional (CPN) no valor de 2 714 554,88 €

⁴⁸ Sendo órgãos centrais: o Conselho de Administração, a Comissão Executiva e a Comissão de Fiscalização. A estrutura orgânica dos Serviços Centrais está estipulada na Portaria nº 297/97, de 6 de Maio.

⁴⁹ Sendo órgãos regionais: os Conselhos Consultivos e as Delegações Regionais.

⁵⁰ O IIEFP compreende uma estrutura de serviços desconcentrada, organizada em 5 Delegações Regionais.

⁵¹ Constituídos por Unidades Orgânicas que prestam apoio técnico, administrativo e financeiro à Delegação Regional.

⁵² Constituídos por 86 Centros de Emprego, 31 Centros de Formação Profissional de Gestão Directa, 1 Centro de Reabilitação Profissional e 7 Centros de Apoio à Criação de Empresas.

⁵³ Enquadradas no âmbito do “Sistema de Aprendizagem”, previsto no Decreto-Lei nº 205/96, de 25 de Outubro.

⁵⁴ Verificando-se, posteriormente, em sede de saldo final, o envolvimento efectivo de 1 606 formandos.



Tribunal de Contas

Dada a natureza jurídica do IEFP e a tipologia do projecto, a CPN é considerada “Outra”⁵⁵, tendo-se verificado que, do ponto de vista orçamental, toda a contabilização do projecto reside no próprio IEFP.

Nestes termos, todas as despesas e receitas comunitárias, neste caso oriundas do POEFDS -FSE, foram registadas num programa próprio do IEFP, o sistema de gestão financeira (SGF), o qual se pode considerar um sistema de recolha de informação. Posteriormente, a informação “recolhida” é integrada no sistema central do IEFP “VAX”.

O IEFP também efectuava o registo mensal da informação relativa à execução orçamental no sistema “Gest-Priv” que enviava para a Direcção Geral de Informática da DGO que, por sua vez, o reenviava para a DGO.

Neste sistema, estava registada toda a execução orçamental, por rubrica de classificação económica, obedecendo à estrutura prevista no orçamento privativo do IEFP. Também, trimestralmente, o IEFP enviava à DGO, em suporte de papel, toda a informação do Gest-Priv/OPR.

No entanto, apurou-se que, apesar de na execução orçamental do IEFP ser possível identificar as verbas comunitárias do lado da receita, o mesmo não se passa no que se relaciona com a despesa, não estando esta efectivamente identificada como despesa comunitária. Só era possível obter esta informação por via de procedimentos extra contabilísticos.

Observou-se, então, que, para efeitos da informação financeira residente no Gestor do POEFDS, todas as despesas relativas a este projecto ou outro projecto do IEFP são sempre registadas como sendo co-financiadas pelo FSE numa percentagem de 62,5%, enquanto que no IEFP não é feita, em termos contabilísticos esta referência, isto é, não é efectuada a afectação da despesa por origem da receita. Questionado o IEFP sobre este aspecto, o que foi referido foi que, independentemente de haver um co-financiamento FSE, as despesas seriam sempre realizadas. Para além disso, o IEFP referiu ainda que, no momento em que realiza estas despesas, na maioria dos casos, desconhece se os projectos em que as mesmas podem estar incluídas vão ou não ser aprovadas ou consideradas elegíveis pelo Gestor do POEFDS.

Assim, tal como se referiu no ponto 8.4.1, os pagamentos emitidos pelo Gestor do POEFDS só são escriturados, em termos orçamentais, no IEFP, quando de facto o mesmo IEFP⁵⁶ se faz ressarcir, isto é, quando procede à efectiva transferência dos montantes da conta “IEFP - Gestão QCA III – POEFDS – FSE” que, na prática, é a conta bancária do POEFDS, para uma outra sua conta bancária.

Sobre a questão concreta da identificação da despesa por origem da receita, a 10ª Delegação da DGO, nas alegações formuladas, salientou que:

“Pela Circular Série A nº 1295 da Direcção-Geral do Orçamento, que continha as orientações para a elaboração das propostas de orçamento para o ano de 2003, ficaram todos os serviços da Administração Central obrigados a identificar as fontes de financiamento relativamente às suas dotações orçamentais. No entanto verificou-se alguma dificuldade da parte dos serviços autónomos em cumprirem esta determinação e especificamente o IEFP, que invocou dificuldades de natureza informática e, relativamente à despesa, impossibilidade de identificar a fonte de financiamento na fase da previsão por,

⁵⁵ Tal como se evidencia no ponto 9.

⁵⁶ Relembremos aqui que o IEFP é que assume as funções de tesouraria do Gestor do POEFDS, conforme mencionado no ponto 8.4.2.

apenas na fase final do processo, ter conhecimento do projecto a que se havia destinado a verba (...).”.

Através do levantamento efectuado, verificou-se que este projecto estava registado como encerrado⁵⁷ no POEFDS e, no seu âmbito, o Gestor deste PO tinha emitido apenas dois pagamentos, o primeiro, referente ao adiantamento (15% do montante FSE aprovado) e um outro, relativo ao saldo final.

No quadro seguinte visualizam-se os pagamentos emitidos pelo Gestor do POEFDS relativamente a este projecto. Verificou-se ter existido, no âmbito deste projecto, um valor de receita própria de 187,34 € sendo o financiamento FSE de 3 597 109,69 €

Quadro 22 – Fluxos Financeiros relativos ao pedido de financiamento nº 28

Unid.: Euros

Cod. Pag.	Tipo Pagamento	Data Emissão	Data Pagamento	FSE Associado	Outra Associada	Total
01P2001	Adiantamento	24-9-2001	2-10-2001	678 638,72	407 183,23	1 085 821,95
01C2001	Saldo	20-8-2002	-	2 918 470,96	1 751 082,58	4 669 553,54
	Receita			0,00	0,00	187,34
	Total			3 597 109,68	2 158 265,81	5 755 562,83

Fonte: POEFDS

Conforme se referiu no ponto 8.4.2, sendo o IEFP é um organismo da Administração Central dotado do regime de autonomia administrativa e financeira, os pagamentos emitidos pelo Gestor do POEFDS são directamente depositados numa conta bancária do IEFP.

No entanto, verificou-se que, apesar do Gestor ter emitido dois pagamentos no âmbito do presente projecto, o IEFP apenas tinha recebido o referente ao adiantamento. De facto, estamos perante uma situação que se enquadra nas referenciadas no ponto 8.4.1, em que o Gestor do POEFDS emitiu uma autorização de pagamento ao IEFP⁵⁸, em Agosto de 2002, e à data em que foi recolhida a informação financeira do POEFDS (meados de Dezembro de 2003) o IEFP⁵⁹ ainda não tinha procedido à efectiva transferência.

Porém, salienta-se que embora a autorização de pagamento seleccionada tivesse sido emitida pelo Gestor do POEFDS, em 2002, a execução das despesas incluídas no projecto POEFDS estava reflectida, em termos da CGE, na execução orçamental do IEFP e, conseqüentemente, na CGE de 2001⁶⁰.

10.3 – Projecto – Confederação dos Agricultores de Portugal – Nº B 1

A candidatura apresentada pela Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) ao POEFDS enquadrou-se no âmbito do eixo prioritário 2 – *Formação ao Longo da Vida e Adaptabilidade* e da medida 2.1. – *Formação Profissional Contínua*. Este pedido de financiamento reunia todos os requisitos, pelo que foi proferida, por parte do Gestor, a decisão da sua aprovação.

⁵⁷ No suporte informático “SIP III”.

⁵⁸ Enquanto titular do pedido de financiamento.

⁵⁹ Enquanto tesoureiro do POEFDS.

⁶⁰ Por via da conta referente ao subsector dos fundos e serviços autónomos.



Tribunal de Contas

O projecto aprovado consistiu na realização de 344 cursos e envolveu 6 545 formandos. O período previsto para a sua execução estava compreendido entre 20 de Novembro de 2000 a 31 de Dezembro de 2002.

Os quadros seguintes evidenciam os custos aprovados, repartidos pelas diversas rubricas, assim como o financiamento público repartido por fontes de financiamento e anos económicos.

Quadro 23 - Plano de custos para o pedido de financiamento nº 1

Unid.: Euros

Estrutura de Custos	
Formandos	1 530 579,77
Bolsas de formação	1 270 992,60
Outros encargos	259 587,17
Formadores	1 863 290,38
Remuneração de formadores	1 532 042,22
Outros encargos com formadores	331 248,16
Pessoal não docente	491 926,51
Preparação, desenv. Acompanhamento	783 038,17
Rendas, alugueres, amortizações	434 372,55
Avaliação	559 491,40
Total	5 662 698,78

Fonte: POEFDS

Quadro 24 – Financiamento público por anos

Unid.: Euros

	Montantes Aprovados		Total Financ. Público
	FSE	OSS	
2000	187034,03	112 220,42	299 254,45
2001	988149,95	592 889,96	1 581 039,91
2002	2364002,76	1 418 401,66	3 782 404,42
Total	3 539 186,74	2 123 512,04	5 662 698,78

Fonte: POEFDS

Conforme já se referiu no ponto 9, relativamente aos beneficiários do tipo “*peças colectivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos*” as verbas comunitárias – FSE – e respectivas contrapartidas nacionais (OSS) encontram-se directamente reflectidas nas contas do IEFP e, conseqüentemente, na respectiva CGE (no subsector dos fundos e serviços autónomos), naturalmente por via da execução orçamental do IEFP. No caso concreto, apurou-se que este projecto, em termos públicos, está efectivamente reflectido na execução orçamental do IEFP.

O projecto encontrava-se encerrado, no âmbito do sistema de informação, tendo sido emitida pelo Gestor do POEFDS a autorização de pagamento referente ao saldo final, em 03/11/2003, e efectuado o respectivo pagamento pelo IEFP, em 17/11/2003.

Os pagamentos emitidos no âmbito deste projecto evidenciam-se no quadro seguinte:

Quadro 25 – Autorizações de pagamento emitidas e pagas

Unidade: Euros

Data Emissão AP	Data Pagamento AP	Montante FSE	Montante OSS	TOTAL
19-10-2001	30-10-2001	57 451,12	34 470,67	91 921,79
19-10-2001	30-10-2001	248 782,54	149 269,52	398 052,06
07-12-2001	18-12-2001	2 277,69	1 366,62	3 644,31
Total 2001		308 511,35	185 106,81	493 618,16
01-02-2002	12-02-2002	129 582,91	77 749,75	207 332,66
07-02-2002	19-02-2002	328 079,44	196 847,67	524 927,11
08-08-2002	22-08-2002	400 666,97	240 400,18	641 067,15
21-01-2002	28-01-2002	226 142,88	135 685,75	361 828,63
14-06-2002	24-06-2002	137 452,13	82 471,27	219 923,40
14-08-2002	22-08-2002	670 814,51	402 488,71	1 073 303,22
04-09-2002	16-09-2002	176 399,02	105 839,41	282 238,43
07-10-2002	11-10-2002	204 916,39	122 949,84	327 866,23
Total 2002		2 274 054,25	1 364 432,58	3 638 486,83
19-02-2003	28-02-2003	326 161,34	195 696,81	521 858,15
03-11-2003	17-11-2003	337 762,77	202 657,63	540 420,40
Total 2003		663 924,11	398 354,44	1 062 278,55
Total		3 246 489,71	1 947 893,83	5 194 383,54

Fonte: CAP

Conforme se observa, os pagamentos à CAP, no âmbito deste projecto, foram efectuados ao longo de três exercícios económicos (2001, 2002 e 2003) e ascenderam a 493 618,16 €, 3 638 486,83 € e 1 062 278,55 € respectivamente. Estes pagamentos ficaram reflectidos nas correspondentes execuções orçamentais do IEF, numa rubrica específica destinada às designadas “*Entidades Externas*”.

Conforme se referiu no ponto 9, as despesas inerentes a este projecto, dada a natureza jurídica da CAP, são financiadas a 100%, sendo 62,5% proveniente de financiamento do FSE e 37,5% do Orçamento da Segurança Social (OSS).

Pela análise efectuada verificou-se que, em termos orçamentais, o IEF efectua a contabilização do lado da receita, da componente relativa ao fluxo financeiro FSE na rubrica 04090206 A – “*Entidades Externas/Transferências/Administrações Públicas/Segurança Social/ Segurança Social – FSE*” e da componente referente à contrapartida nacional na rubrica 04090206 B – “*Entidades Externas/Transferências/Administrações Públicas/Segurança Social/ Segurança Social – OSS*”. Por outro lado, apurou-se também que, relativamente ao desenvolvimento da despesa, a execução orçamental fica registada na rubrica 040201 relativa às *Transferências Correntes/Administrações Privadas/Instituições Particulares*.

Apurou-se ainda que, em termos das contas POC⁶¹, eram efectuados os seguintes movimentos contabilísticos:

Movimento Pagamento: 65650x a 12xx;

Movimento Receita: 2689xx a 741xx e 2689009990222 a 2689xx.

⁶¹ Refira-se que o IEF apenas iniciou a aplicação do POC, a partir de 2003.



Tribunal de Contas

11 – EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

Nos termos do disposto nos art.^{os} 1.^o, 2.^o, 10.^o, n.^o 1 e 11.^o, n.^o 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.^o 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.^{os} 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do *Anexo IV*, são devidos emolumentos no montante de 1 551,65 € a suportar pelo Gestor do POEFDS.

12 – DETERMINAÇÕES FINAIS

12.1. O presente Relatório deverá ser remetido:

- a) À Assembleia da República, designadamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares da Economia e Finanças, da Execução Orçamental e do Trabalho e dos Assuntos Sociais;
- b) Ao Governo, mais concretamente, à Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho;
- c) Ao Gestor do POEFDS, ao IGFSE, ao IGFSS, ao IEFP, à DGACCP, à DGT, à DGO e à Comissão de Gestão do QCA III.

12.2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas poderá o mesmo, com seus anexos, ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e publicado no “site” do Tribunal.

12.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, no capítulo dos fluxos financeiros com a União Europeia.

12.4. Expressa-se ao Gestor do POEFDS e entidades intervenientes na auditoria, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.

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

Aprovado em Subsecção da 2ª Sessão do Tribunal de Contas, em 24 de Junho de 2004

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

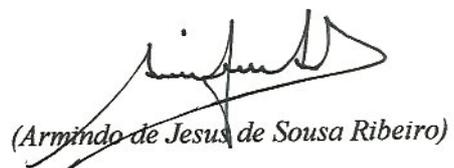


(José Álvés Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)



ANEXOS



Tribunal de Contas

ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO BASE

Enquadramento Legal Nacional	
Decreto-Lei nº 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) nº 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho
Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 16/05	Define as estruturas de gestão do QCA III
Lei nº 20/2000, de 10/04	Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 54 – A/2000, de 7 de Abril
Decreto Regulamentar nº 12-A/2000, de 15/09	Regula os apoios a conceder às acções a financiar pelo FSE
Portaria nº 799-B/2000, de 20/09	Estabelece as normas procedimentais aplicáveis ao financiamento e acções com o apoio do FSE
Despacho Normativo nº 42-B/2000, de 20/09	Fixa a natureza e os limites máximos de custos elegíveis relativos com formandos e formadores, bem como, a natureza de outros custos susceptíveis de elegibilidade para efeitos de co-financiamento pelo FSE
Decreto-Lei nº 151/2000, de 20/07	Lei orgânica do Ministério do Planeamento – XIV Governo
Decreto-Lei nº 168/2001, de 5/05	Regula o funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, nos termos dos Regulamentos (CE) nº 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, e 438/2001, Comissão, de 2 de Março
Portaria nº 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
- . Complemento de Programação do POEFDS

Enquadramento Legal Comunitário	
Decisão C (2000) , 762, de 30/03	Aprovação do Quadro Comunitário de Apoio III
Decisão da Comissão C (2000) 1 772, de 13/07	Aprova o POEFDS
Reg.1260/99 do Conselho, de 21/06	Estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais
Reg.1783/99 do Conselho, de 12/07	Relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
Reg.438/2001 do Conselho, de 02/03	Estabelece as regras de execução do Reg.(CE) nº 1260/99 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos Estruturais



Tribunal de Contas

ANEXO II – DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA APROVADA/EXECUTADA POR EIXO E FONTES DE FINANCIAMENTO

Unid.: Euros

Eixo/Medida	AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTOS/APROVAÇÕES/DESPESA EXECUTADA							
	N.º AP's	FSE		OSS		OUTRA		
		FSE Aprovado	FSE Executado	OSS Aprovado	OSS Executado	Outra Aprovada	Outra Executada	
Eixo 1	2 437	275 220 815,67	169 363 262,87	33 263 467,74	20 321 037,20	131 869 020,81	80 987 889,94	
11	933	200 029 875,32	126 313 508,32	2 795 386,49	1 241 715,73	117 222 538,15	74 325 346,62	
12	1 504	75 190 940,35	43 049 754,55	30 468 081,25	19 079 321,47	14 646 482,66	6 662 543,32	
Eixo 2	11 886	304 933 852,48	189 131 621,34	134 436 167,56	74 924 262,37	48 524 140,30	38 109 753,12	
21	11 585	268 961 762,38	167 469 765,23	113 737 593,35	62 912 146,91	47 639 460,53	37 447 818,59	
22	301	35 972 090,10	21 661 856,11	20 698 574,21	12 012 115,46	884 679,77	661 934,53	
Eixo3	877	21 445 720,48	11 365 017,69	5 468 300,43	3 012 598,28	7 399 131,03	0,00	
31	877	21 445 720,48	11 365 017,69	5 468 300,43	3 012 598,28	7 399 131,03	0,00	
Eixo 4	1 143	32 507 637,67	14 886 575,80	11 815 996,29	3 945 158,01	7 688 586,89	2 621 417,37	
42	239	19 082 574,24	10 285 519,30	4 375 060,83	1 491 949,27	7 074 483,77	2 318 758,99	
43	767	5 602 542,60	2 736 600,69	2 769 867,47	1 341 519,71	591 658,62	300 439,39	
44	137	7 822 520,83	1 864 455,81	4 671 067,99	1 111 689,03	22 444,50	2 218,99	
Eixo 5	5 120	331 346 047,11	254 275 593,56	181 371 892,12	111 542 206,56	17 444 789,07	6 515 925,68	
51	1 487	25 840 980,54	11 244 443,51	14 199 014,95	6 115 762,11	1 305 573,21	630 903,37	
52	255	77 042 327,01	63 177 180,53	46 134 405,94	35 424 953,11	100 042,87	33 341,13	
53	3 365	117 826 724,85	69 256 705,05	54 656 862,42	32 343 579,92	16 039 172,99	5 851 681,18	
54	7	107 767 499,08	110 168 557,57	64 660 499,44	37 400 687,30	0,00	0,00	
55	6	2 868 515,63	428 706,90	1 721 109,37	257 224,12	0,00	0,00	
Eixo 6	13	15 605 550,83	8 480 023,62	0,00	0,00	9 363 330,90	0,00	
61	13	15 605 550,83	8 480 023,62	0,00	0,00	9 363 330,90	0,00	
TOTAL	21 476	981 059 624,24	647 502 094,88	366 355 824,14	213 745 262,42	222 288 999,00	128 234 986,11	

Fonte: POEFDS



Tribunal de Contas

ANEXO III – ESTRUTURA DO POEFDS

No quadro seguinte estão evidenciados os 5 eixos do POEFDS, bem como as suas linhas estratégicas. O eixo 6 é constituído por uma só medida, *6.1 - Assistência Técnica*, e tem por finalidade dotar a estrutura de gestão do PO com os meios necessários à sua promoção, funcionamento, avaliação e controlo.

Contribuição dos Eixos do POEFDS para a concretização das linhas estratégicas

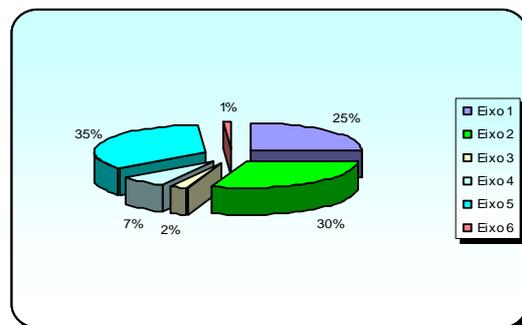
Linhas Estratégicas	Actuação preventiva dos fenómenos de desemprego	Actuação precoce de resposta aos problemas do desemprego	Actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração
Eixos Prioritários			
Eixo 1 – Promoção da Formação Qualificante e da transição para a vida activa	Medida 1.1. Medida 1.2.	Medida 1.1. Medida 1.2.	
Eixo 2 – Formação ao Longo da vida e Adaptabilidade	Medida 2.1. Medida 2.1.		
E3 – Qualificar para modernizar a Administração Pública	Medida 3.1		
E4 – Promoção da Eficácia e da Equidade das Políticas de Emprego e Formação	Medida 4.1. Medida 4.2. Medida 4.3. Medida 4.4.	Medida 4.1. Medida 4.2. Medida 4.3. Medida 4.4.	Medida 4.1. Medida 4.2. Medida 4.3. Medida 4.4.
E5 – Promoção do Desenvolvimento Social	Medida 5.2. Medida 5.3. Medida 5.4. Medida 5.5.	Medida 5.5.	Medida 5.1. Medida 5.2. Medida 5.3. Medida 5.4. Medida 5.5. Medida 5.6.

Medida: Contribuição estratégica para a concretização do objectivo

Medida: Contribuição complementar para a concretização do objectivo

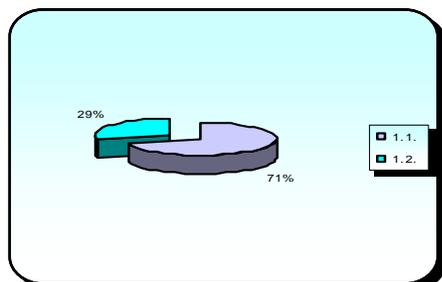
Fonte: POEFDS

Como se pode observar, o eixo 5 é o que absorve o maior investimento programado, correspondendo aproximadamente a 35% do total programado para o POEFDS. De seguida vem o eixo 2 e 1, respectivamente com 30% e 25%. Estes 3 eixos são responsáveis por cerca de 90% do total do investimento programado para o POEFDS.



Eixo 1 – Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Activa

Este Eixo de intervenção tem como objectivo a promoção da inserção profissional e o reforço da empregabilidade da população mais jovem, em conformidade com objectivos inscritos em directrizes do Pilar I do Plano Nacional de Emprego PNE. A prioridade estratégica deste Eixo consiste na formação qualificante e certificada para jovens, preferencialmente acompanhada por uma certificação escolar, de que é exemplo a formação desenvolvida no âmbito do Sistema Nacional de Aprendizagem (para o qual foi previsto, no âmbito do PNE, uma duplicação de participantes entre 1998 e 2002), bem como na formação qualificante orientada para a aquisição de competências técnicas e transversais, necessárias ao processo de profissionalização.



Para a prossecução destes objectivos, este Eixo organiza-se em duas medidas, cada uma das quais englobando um conjunto integrado de acções em percursos formativos específicos. Como se verifica a medida 1.1 corresponde a 71% do investimento total programado para este eixo.

No quadro seguinte pode visualizar-se a estrutura de financiamento do eixo 1.

Unid.: Euros

EIXO 1	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundos Estruturais					Recursos Públicos Nacionais				Financiamento Privado	
			Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional	Local		Outra
Ano 2000	107.361.000	107.361.000	67.062.000	0	67.062.000	0	0	40.299.000	0	0	0	40.299.000	0
FSE	107.361.000	107.361.000	67.062.000	0	67.062.000	0	0	40.299.000	0	0	0	40.299.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2001	102.606.000	102.606.000	64.091.000	0	64.091.000	0	0	38.515.000	0	0	0	38.515.000	0
FSE	102.606.000	102.606.000	64.091.000	0	64.091.000	0	0	38.515.000	0	0	0	38.515.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2002	98.760.000	98.760.000	61.689.000	0	61.689.000	0	0	37.071.000	0	0	0	37.071.000	0
FSE	98.760.000	98.760.000	61.689.000	0	61.689.000	0	0	37.071.000	0	0	0	37.071.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2003	107.229.000	107.229.000	66.979.000	0	66.979.000	0	0	40.250.000	0	0	0	40.250.000	0
FSE	107.229.000	107.229.000	66.979.000	0	66.979.000	0	0	40.250.000	0	0	0	40.250.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2004	94.244.000	94.244.000	58.946.000	0	58.946.000	0	0	35.298.000	0	0	0	35.298.000	0
FSE	94.244.000	94.244.000	58.946.000	0	58.946.000	0	0	35.298.000	0	0	0	35.298.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2005	96.834.000	96.834.000	60.552.000	0	60.552.000	0	0	36.282.000	0	0	0	36.282.000	0
FSE	96.834.000	96.834.000	60.552.000	0	60.552.000	0	0	36.282.000	0	0	0	36.282.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2006	105.056.000	105.056.000	65.705.000	0	65.705.000	0	0	39.351.000	0	0	0	39.351.000	0
FSE	105.056.000	105.056.000	65.705.000	0	65.705.000	0	0	39.351.000	0	0	0	39.351.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	712.090.000	712.090.000	445.024.000	0	445.024.000	0	0	267.066.000	0	0	0	267.066.000	0
TOTAL FSE	712.090.000	712.090.000	445.024.000	0	445.024.000	0	0	267.066.000	0	0	0	267.066.000	0
TOTAL FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: POEFDS



Tribunal de Contas

Medida 1.1 – Formação Inicial com Certificação Profissional e Escolar

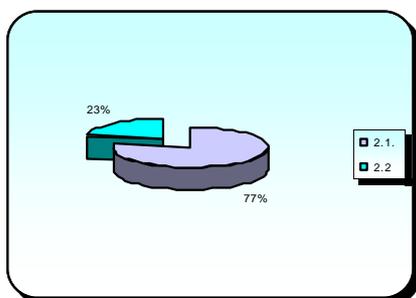
Enquadrada na linha estratégica de actuação preventiva de resposta aos problemas de desemprego, esta medida tem por objectivo a formação inicial de jovens que não dispõem de qualificações adequadas à entrada no mercado de trabalho. Trata-se, assim, de reforçar a empregabilidade neste grupo, proporcionando-lhe uma qualificação profissional associada a uma progressão escolar, e potenciando o processo de transição para a vida activa.

Medida 1.2 - Formação inicial p/ a qualificação profissional.

Enquadrada numa abordagem preventiva dos problemas de desemprego, esta Medida visa a formação inicial de pessoas à procura do primeiro emprego, sem qualificações adequadas ao ingresso no mercado de trabalho. Pretende-se, assim, promover a inserção profissional e reforçar a empregabilidade dos destinatários, proporcionando-lhes uma formação qualificante com certificação profissional.

Eixo 2 – Formação ao longo da Vida e Adaptabilidade

O segundo Eixo de intervenção tem como objectivo o reforço da empregabilidade e da adaptabilidade dos trabalhadores portugueses, também em conformidade com os objectivos inscritos em directrizes dos Pilares I e III do Plano Nacional de Emprego. As prioridades estratégicas deste eixo consistem na formação dos trabalhadores empregados, na dupla óptica da melhoria da sua qualificação e da manutenção da sua empregabilidade, assim como, no desenvolvimento organizacional das empresas, através de intervenções especificamente dirigidas às PME's, na óptica da sua modernização e aumento da produtividade e competitividade.



Assim, o principal instrumento de actuação deste Eixo será a formação contínua dos trabalhadores.

Para a prossecução destes objectivos este Eixo organiza-se em duas medidas, cada uma das quais englobando um conjunto integrado de acções dirigidas a grupos alvo específicos.

No quadro seguinte pode visualizar-se a estrutura de financiamento do eixo 2.

Unid.: Euros

EIXO 2	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundos Estruturais					Recursos Públicos Nacionais					Financiamento Privado
			Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional	Local	Outra	
Ano 2000	128.077.000	91.088.000	56.897.000	0	56.897.000	0	0	34.191.000	0	0	0	34.191.000	36.989.000
FSE	128.077.000	91.088.000	56.897.000	0	56.897.000	0	0	34.191.000	0	0	0	34.191.000	36.989.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2001	122.406.000	87.054.000	54.377.000	0	54.377.000	0	0	32.677.000	0	0	0	32.677.000	35.352.000
FSE	122.406.000	87.054.000	54.377.000	0	54.377.000	0	0	32.677.000	0	0	0	32.677.000	35.352.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2002	117.817.000	83.790.000	52.338.000	0	52.338.000	0	0	31.452.000	0	0	0	31.452.000	34.027.000
FSE	117.817.000	83.790.000	52.338.000	0	52.338.000	0	0	31.452.000	0	0	0	31.452.000	34.027.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2003	127.920.000	90.976.000	56.827.000	0	56.827.000	0	0	34.149.000	0	0	0	34.149.000	36.944.000
FSE	127.920.000	90.976.000	56.827.000	0	56.827.000	0	0	34.149.000	0	0	0	34.149.000	36.944.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2004	109.707.000	79.960.000	50.012.000	0	50.012.000	0	0	29.948.000	0	0	0	29.948.000	29.747.000
FSE	109.707.000	79.960.000	50.012.000	0	50.012.000	0	0	29.948.000	0	0	0	29.948.000	29.747.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2005	113.199.000	82.158.000	51.375.000	0	51.375.000	0	0	30.783.000	0	0	0	30.783.000	31.041.000
FSE	113.199.000	82.158.000	51.375.000	0	51.375.000	0	0	30.783.000	0	0	0	30.783.000	31.041.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2006	122.412.000	89.131.000	55.745.000	0	55.745.000	0	0	33.386.000	0	0	0	33.386.000	33.281.000
FSE	122.412.000	89.131.000	55.745.000	0	55.745.000	0	0	33.386.000	0	0	0	33.386.000	33.281.000
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	841.538.000	604.157.000	377.571.000	0	377.571.000	0	0	226.586.000	0	0	0	226.586.000	237.381.000
TOTAL FSE	841.538.000	604.157.000	377.571.000	0	377.571.000	0	0	226.586.000	0	0	0	226.586.000	237.381.000
TOTAL FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: POEFDS

Medida 2.1 - Formação Profissional Contínua

Enquadrada na linha estratégica de actuação preventiva, esta medida tem como objectivo o reforço da empregabilidade dos activos empregados, através da renovação e elevação das suas competências, numa perspectiva de formação ao longo da vida, assente no desenvolvimento da formação nas empresas.

Pretende-se assim, aprofundar as condições e os mecanismos potenciadores da participação e corresponsabilização crescente das empresas portuguesas (com particular incidência nas PME) na formação contínua dos seus trabalhadores.

Visa-se ainda promover um maior envolvimento dos indivíduos na gestão preventiva da sua carreira, estimulando para o efeito o acesso a níveis progressivos de qualificação, de modo a facilitar a sua mobilidade profissional, numa lógica de realização pessoal e de qualidade de vida.



Tribunal de Contas

Medida 2.2 - Formação e Desenvolvimento Organizacional

Enquadrada na linha estratégica de actuação preventiva e de preparação para o futuro, esta medida tem como grande objectivo o apoio à capacidade de adaptação das empresas portuguesas, com particular incidência das PME's.

Pretende-se, assim, promover o desenvolvimento das pequenas e médias empresas através da implementação de acções que visam a optimização das metodologias de gestão, bem como de processos conducentes à inovação organizacional, numa dupla óptica de modernização e desenvolvimento empresarial e de melhoria das condições de trabalho.

Eixo 3 – Qualificar para modernizar a Administração Pública

Este Eixo é constituído por uma única medida e visa a modernização da Administração Pública Central ao nível dos seus recursos humanos, reforçando e aperfeiçoando as suas capacidades profissionais, especialmente centrado na introdução e adaptação às novas tecnologias da informação e da comunicação. Assim, é fundamental a realização de acções de formação que garantam a modernização da administração em termos de *qualidade, eficácia e eficiência, produtividade, responsabilidade*, preparando a gestão pública para a Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Para a prossecução destes objectivos este Eixo organiza-se numa só medida.

Medida 3.1 - Formação e Valorização dos Recursos Humanos na Administração Pública Central

O processo de modernização da administração pública só poderá ser desenvolvido se tiver como um dos alvos prioritários a formação e qualificação dos seus recursos humanos, dirigida não só ao desenvolvimento de qualificações directamente relacionadas com a natureza funcional dos postos de trabalho, mas especialmente orientada para o desenvolvimento e utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação.

Assim, facto recorrente em todas as análises relativas ao sector público é a necessidade urgente de qualificar os recursos humanos da administração pois estes constituem um factor decisivo da boa execução das políticas de desenvolvimento e de ajustamento estrutural que se pretendem implementar.

Procurar-se-á, pois, que este eixo prioritário seja um instrumento ao serviço de processos mais amplos de modernização administrativa, assegurando a componente de formação profissional, fundamental enquanto factor chave na implementação de reformas estratégicas.

A preocupação com a formação na área das novas tecnologias da informação e da comunicação enquanto instrumento de modernização administrativa é expressa através da articulação ao nível da gestão, tendo sido preconizada uma solução que permite assegurar a coordenação entre o presente Eixo e o Eixo 3 – Estado Aberto, incluído no Programa Sociedade da Informação.

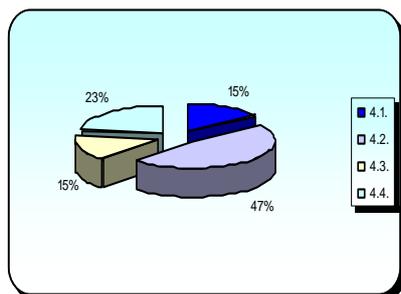
A estrutura financeira deste eixo, pode visualizar-se no quadro seguinte.

Unid.: Euros

EIXO 3	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundos Estruturais					Recursos Públicos Nacionais					Financiamento Privado
			Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional	Local	Outra	
Ano 2000	10.134.000	10.134.000	6.323.000	0	6.323.000	0	0	3.811.000	0	0	0	3.811.000	0
FSE	10.134.000	10.134.000	6.323.000	0	6.323.000	0	0	3.811.000	0	0	0	3.811.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2001	9.685.000	9.685.000	6.043.000	0	6.043.000	0	0	3.642.000	0	0	0	3.642.000	0
FSE	9.685.000	9.685.000	6.043.000	0	6.043.000	0	0	3.642.000	0	0	0	3.642.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2002	9.321.000	9.321.000	5.816.000	0	5.816.000	0	0	3.505.000	0	0	0	3.505.000	0
FSE	9.321.000	9.321.000	5.816.000	0	5.816.000	0	0	3.505.000	0	0	0	3.505.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2003	10.121.000	10.121.000	6.315.000	0	6.315.000	0	0	3.806.000	0	0	0	3.806.000	0
FSE	10.121.000	10.121.000	6.315.000	0	6.315.000	0	0	3.806.000	0	0	0	3.806.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2004	8.896.000	8.896.000	5.558.000	0	5.558.000	0	0	3.338.000	0	0	0	3.338.000	0
FSE	8.896.000	8.896.000	5.558.000	0	5.558.000	0	0	3.338.000	0	0	0	3.338.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2005	9.140.000	9.140.000	5.709.000	0	5.709.000	0	0	3.431.000	0	0	0	3.431.000	0
FSE	9.140.000	9.140.000	5.709.000	0	5.709.000	0	0	3.431.000	0	0	0	3.431.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2006	9.916.000	9.916.000	6.195.000	0	6.195.000	0	0	3.721.000	0	0	0	3.721.000	0
FSE	9.916.000	9.916.000	6.195.000	0	6.195.000	0	0	3.721.000	0	0	0	3.721.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	67.213.000	67.213.000	41.959.000	0	41.959.000	0	0	25.254.000	0	0	0	25.254.000	0
TOTAL FSE	67.213.000	67.213.000	41.959.000	0	41.959.000	0	0	25.254.000	0	0	0	25.254.000	0
TOTAL FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: POEFDS

Eixo 4 – Promover a Eficácia e a Equidade das Políticas de Emprego e Formação



Este Eixo tem como objectivo consolidar e desenvolver os pilares básicos do sistema de formação e emprego, tendo em vista a qualidade, a eficácia e a acessibilidade à formação e ao emprego. Assim, pretende-se promover o apoio transversal a todas as políticas de emprego e formação profissional, incluindo a aquisição, remodelação e apetrechamento de estruturas afectas a Centros de Emprego e de Formação Profissional, bem como a instalação de unidades locais de apoio à inserção profissional e de centros de recursos em conhecimento.



Tribunal de Contas

Neste Eixo inclui-se ainda um conjunto de medidas de acção positiva no âmbito da política de **igualdade de oportunidades** entre homens e mulheres, dimensão estratégica de todo o PO, também concretizada de modo transversal nos outros Eixos.

Para a prossecução destes objectivos este Eixo organiza-se através de um conjunto de quatro Medidas, cada uma das quais englobando um conjunto integrado de acções específicas.

Medida 4.1 - Infra-Estruturas e Equipamentos

É objectivo desta Medida dotar os agentes da política de emprego e formação das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento da sua acção, através da criação, aquisição e/ou adaptação dessas infra-estruturas, bem como da aquisição dos equipamentos necessários ao seu adequado apetrechamento. O esforço do investimento a realizar, visando completar a rede de Centros de Emprego e de Formação, na perspectiva do aumento da capacidade e qualidade das respostas nestes domínios, no quadro de uma distribuição regional ajustada, desenvolver-se-á quer através da criação de novas unidades, quer através do complemento dos investimentos realizados em estruturas pré-existentes, tendo em vista a sua cabal operacionalização e/ou a sua readaptação.

Medida 4.2 - Desenvolvimento e Modernização. das Estruturas e Serviços de Apoio ao Emprego e Formação

São objectivos desta medida, por um lado, melhorar o conhecimento da situação e perspectivas do emprego e da formação tendo em vista a elevação dos níveis de qualidade dos processos de planeamento, acompanhamento e avaliação das medidas de política neste domínio e, por outro lado, apoiar o desenvolvimento de um conjunto de estruturas e serviços de suporte à operacionalização destas medidas de política.

Medida 4.3 - Formação de Profissionais das Políticas de Emprego e Formação

Esta medida visa contribuir para o desenvolvimento das necessárias competências dos principais agentes executores das políticas de emprego e formação, tais como: conselheiros de orientação profissional, técnicos de emprego, formadores, promotores de formação, técnicos de formação, técnicos de audiovisuais, entre outros. Trata-se de conceber a qualificação destes agentes enquanto instrumento essencial do aumento da capacidade de resposta nestes domínios e, particularmente, da adequação desta resposta a metodologias de intervenção centradas num acompanhamento personalizado dos utentes. Ou seja, visa-se melhorar a qualidade de todo o vasto conjunto de operações a realizar no quadro de persecução das políticas de emprego e formação.

Medida 4.4 - Prom. da Igualdade de Oportun. entre Homens e Mulheres

Num contexto de promoção da igualdade de oportunidades entre géneros, que se assume de forma transversal a todo o Programa Operacional, são objectivos específicos desta medida: a criação de condições para a mudança de mentalidades relativamente aos papéis sociais de homens e mulheres, a melhoria do exercício de direitos em matéria de igualdade, o encorajamento da promoção da igualdade de oportunidades, em particular, pelas entidades empregadoras, a participação equilibrada dos homens e mulheres no processo de decisão e o reforço do conhecimento sobre a realidade neste domínio, por forma a suportar a definição e implementação das estratégias mais adequadas à promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

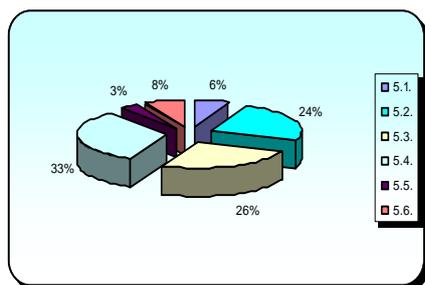
A estrutura financeira deste eixo, pode visualizar-se no seguinte quadro.

Unid.: Euros

EIXO 4	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundos Estruturais					Recursos Públicos Nacionais					Financiamento Privado
			Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional	Local	Outra	
Ano 2000	29.059.000	29.059.000	18.081.000	2.775.000	15.306.000	0	0	10.978.000	0	0	0	10.978.000	0
FSE	24.501.000	24.501.000	15.306.000	0	15.306.000	0	0	9.195.000	0	0	0	9.195.000	0
FEDER	4.558.000	4.558.000	2.775.000	2.775.000	0	0	0	1.783.000	0	0	0	1.783.000	0
Ano 2001	27.775.000	27.775.000	17.282.000	2.655.000	14.627.000	0	0	10.493.000	0	0	0	10.493.000	0
FSE	23.416.000	23.416.000	14.627.000	0	14.627.000	0	0	8.789.000	0	0	0	8.789.000	0
FEDER	4.359.000	4.359.000	2.655.000	2.655.000	0	0	0	1.704.000	0	0	0	1.704.000	0
Ano 2002	26.734.000	26.734.000	16.634.000	2.555.000	14.079.000	0	0	10.100.000	0	0	0	10.100.000	0
FSE	22.539.000	22.539.000	14.079.000	0	14.079.000	0	0	8.460.000	0	0	0	8.460.000	0
FEDER	4.195.000	4.195.000	2.555.000	2.555.000	0	0	0	1.640.000	0	0	0	1.640.000	0
Ano 2003	29.025.000	29.025.000	18.059.000	2.773.000	15.286.000	0	0	10.966.000	0	0	0	10.966.000	0
FSE	24.471.000	24.471.000	15.286.000	0	15.286.000	0	0	9.185.000	0	0	0	9.185.000	0
FEDER	4.554.000	4.554.000	2.773.000	2.773.000	0	0	0	1.781.000	0	0	0	1.781.000	0
Ano 2004	25.303.000	25.303.000	15.686.000	2.233.000	13.453.000	0	0	9.617.000	0	0	0	9.617.000	0
FSE	21.508.000	21.508.000	13.453.000	0	13.453.000	0	0	8.055.000	0	0	0	8.055.000	0
FEDER	3.795.000	3.795.000	2.233.000	2.233.000	0	0	0	1.562.000	0	0	0	1.562.000	0
Ano 2005	26.035.000	26.035.000	16.150.000	2.330.000	13.820.000	0	0	9.885.000	0	0	0	9.885.000	0
FSE	22.100.000	22.100.000	13.820.000	0	13.820.000	0	0	8.280.000	0	0	0	8.280.000	0
FEDER	3.935.000	3.935.000	2.330.000	2.330.000	0	0	0	1.605.000	0	0	0	1.605.000	0
Ano 2006	28.215.000	28.215.000	17.495.000	2.499.000	14.996.000	0	0	10.720.000	0	0	0	10.720.000	0
FSE	23.975.000	23.975.000	14.996.000	0	14.996.000	0	0	8.979.000	0	0	0	8.979.000	0
FEDER	4.240.000	4.240.000	2.499.000	2.499.000	0	0	0	1.741.000	0	0	0	1.741.000	0
TOTAL	192.146.000	192.146.000	119.387.000	17.820.000	101.567.000	0	0	72.759.000	0	0	0	72.759.000	0
TOTAL FSE	162.510.000	162.510.000	101.567.000	0	101.567.000	0	0	60.943.000	0	0	0	60.943.000	0
TOTAL FEDER	29.636.000	29.636.000	17.820.000	17.820.000	0	0	0	11.816.000	0	0	0	11.816.000	0

Fonte: POEFDS

Eixo 5 – Promoção do Desenvolvimento Social



Este Eixo engloba um conjunto de medidas consignadas na directriz 9 do Plano Nacional de Emprego e desenhadas em função das necessidades especiais de determinados grupos com particulares dificuldades no acesso ao mercado de trabalho, como sejam as pessoas com deficiência, os desempregados de longa duração, as minorias étnicas, os toxicodependentes e outros grupos cuja integração social se encontra fragilizada, em resultado de situações de pobreza, discriminação ou marginalidade social.



Tribunal de Contas

Para a prossecução destes objectivos, o Eixo organiza-se através de um conjunto de seis medidas, cada uma das quais englobando um conjunto integrado de tipologias e acções tipo.

Medida 5.1 – Apoio ao Desenvolvimento Social e Comunitário

Esta Medida pretende promover e aumentar a eficácia social das intervenções, pela planificação integrada do desenvolvimento social local, pela concertação da actuação dos vários agentes e pela implementação de redes territoriais. Pretende assim apoiar, dinamizar e consolidar as parcerias locais, promovendo o planeamento participado e à rentabilização dos vários saberes em presença.

Medida 5.2 - Promoção da Inserção Social e Prof. das Pessoas com Deficiência

Esta medida apoia projectos inovadores de formação na área da reabilitação, que provoquem de certa forma ruptura, com os modelos tradicionais, por forma a ser possível descobrir novos caminhos, mais facilitadores da inserção social e profissional dos públicos alvo.

Potencia a acessibilidade de pessoas com deficiência e conseqüentemente maiores dificuldades de inserção social e profissional, ao mercado de trabalho, através de acções de informação, sensibilização, formação.

Promove a formação e a qualificação dos agentes envolvidos nos processos de reabilitação, pela melhoria da qualidade da sua intervenção, através da utilização de métodos e técnicas que conduzam a processos e percursos inovadores de acção e modelização de boas práticas.

Medida 5.3 - Promoção da Inserção Social e Prof. de Grupos Desfavorecidos

Esta Medida promove a qualificação e integração sócio-profissional, através da realização de acções de formação, se possível em articulação com iniciativas de acção local, orientadas para o desenvolvimento de competências pessoais, relacionais e técnicas dos indivíduos socialmente desfavorecidos, tendo em vista o aumento das condições de empregabilidade para facilitar a sua inserção sócio-profissional, numa lógica mais abrangente de integração económica e social.

Medida 5.4 - Promoção da Inserção no âmbito dos Instrumentos do Mercado Social de Emprego

Esta medida contribui para apoio à criação de postos de trabalho no âmbito das actividades de interesse social, no domínio da prestação de serviços de proximidade e à comunidade.

Medida 5.5 - Apoio ao Desenv. Cooperativo

Promove uma cultura de iniciativa empresarial com base na introdução de módulos de formação específica, numa gama alargada de cursos pós-secundários não universitários e de cursos do ensino superior, e na organização de acções de formação específica (MTS, ME, MEC). Fomenta o reforço e a internacionalização dos serviços de assistência e consultoria com base no intercâmbio, na formação e nas alianças empresariais. Aposta no potencial das microempresas. Assim, contribui para difundir uma cultura de iniciativa empresarial, através da organização de acções/módulos de formação específica.

Medida 5.6 – Desenvolvimento da Rede de Equipamentos e Serviços de Promoção de Desenvolvimento Social

Tem como objectivo apoiar o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos e serviços vocacionados para a promoção do desenvolvimento social, particularmente em zonas de elevada carência, contribuindo deste modo para a resolução de problemas que afectam os grupos sociais com particulares problemas de inserção sócio-profissional, para melhorar o acesso dos cidadãos à rede de equipamentos e serviços, contribuindo para a conciliação da vida

familiar e profissional e para a Igualdade de Oportunidades. O financiamento da Medida é obtido através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), possuindo uma cobertura que abarca as regiões Objectivo 1 (exclui as regiões de Lisboa e Vale do Tejo e as Regiões Autónomas). Acresce referir que, para os restantes casos, as entidades candidatas aos diferentes apoios deverão enviar as suas candidaturas ao POEFDS, dentro dos prazos estabelecidos nos respectivos Regulamentos Específicos publicados no Diário da República nº 27, II Série, de 1 de Fevereiro de 2001, vertente FSE, e no Diário da República nº 127, II Série, de 1 de Junho de 2001, vertente FEDER, respectivamente.

No quadro seguinte visualiza-se a estrutura financeira deste eixo.

Unid.: Euros

EIXO 5	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundos Estruturais					Recursos Públicos Nacionais					Financiamento Privado
			Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional	Local	Outra	
Ano 2000	147.140.000	145.466.000	90.701.000	6.243.000	84.458.000	0	0	54.765.000	0	0	0	54.765.000	1.674.000
FSE	135.837.000	135.209.000	84.458.000	0	84.458.000	0	0	50.751.000	0	0	0	50.751.000	628.000
FEDER	11.303.000	10.257.000	6.243.000	6.243.000	0	0	0	4.014.000	0	0	0	4.014.000	1.046.000
Ano 2001	140.630.000	139.030.000	86.690.000	5.972.000	80.718.000	0	0	52.340.000	0	0	0	52.340.000	1.600.000
FSE	129.821.000	129.221.000	80.718.000		80.718.000	0	0	48.503.000	0	0	0	48.503.000	600.000
FEDER	10.809.000	9.809.000	5.972.000	5.972.000	0	0	0	3.837.000	0	0	0	3.837.000	1.000.000
Ano 2002	135.357.000	133.817.000	83.439.000	5.747.000	77.692.000	0	0	50.378.000	0	0	0	50.378.000	1.540.000
FSE	124.954.000	124.377.000	77.692.000		77.692.000	0	0	46.685.000	0	0	0	46.685.000	577.000
FEDER	10.403.000	9.440.000	5.747.000	5.747.000	0	0	0	3.693.000	0	0	0	3.693.000	963.000
Ano 2003	146.964.000	145.292.000	90.594.000	6.238.000	84.356.000	0	0	54.698.000	0	0	0	54.698.000	1.672.000
FSE	135.672.000	135.045.000	84.356.000		84.356.000	0	0	50.689.000	0	0	0	50.689.000	627.000
FEDER	11.292.000	10.247.000	6.238.000	6.238.000		0	0	4.009.000	0	0	0	4.009.000	1.045.000
Ano 2004	128.578.000	127.232.000	79.262.000	5.023.000	74.239.000	0	0	47.970.000	0	0	0	47.970.000	1.346.000
FSE	119.198.000	118.693.000	74.239.000		74.239.000	0	0	44.454.000			0	44.454.000	505.000
FEDER	9.380.000	8.539.000	5.023.000	5.023.000	0	0	0	3.516.000	0	0	0	3.516.000	841.000
Ano 2005	132.214.000	130.809.000	81.503.000	5.242.000	76.261.000	0	0	49.306.000	0	0	0	49.306.000	1.405.000
FSE	122.480.000	121.953.000	76.261.000		76.261.000	0	0	45.692.000	0	0	0	45.692.000	527.000
FEDER	9.734.000	8.856.000	5.242.000	5.242.000	0	0	0	3.614.000	0	0	0	3.614.000	878.000
Ano 2006	143.352.000	141.846.000	88.369.000	5.619.000	82.750.000	0	0	53.477.000	0	0	0	53.477.000	1.506.000
FSE	132.872.000	132.307.000	82.750.000		82.750.000	0	0	49.557.000	0	0	0	49.557.000	565.000
FEDER	10.480.000	9.539.000	5.619.000	5.619.000	0	0	0	3.920.000	0	0	0	3.920.000	941.000
TOTAL	974.235.000	963.492.000	600.558.000	40.084.000	560.474.000	0	0	362.934.000	0	0	0	362.934.000	10.743.000
TOTAL FSE	900.834.000	896.805.000	560.474.000	0	560.474.000	0	0	336.331.000	0	0	0	336.331.000	4.029.000
TOTAL FEDER	73.401.000	66.687.000	40.084.000	40.084.000	0	0	0	26.603.000	0	0	0	26.603.000	6.714.000

Fonte: POEFDS



Tribunal de Contas

Eixo 6 – Assistência Técnica

Este eixo tem como objectivo dotar o POEFDS com os meios necessários ao desenvolvimento adequado à sua promoção, funcionamento, avaliação e controlo. Este eixo é constituído por uma só medida e o seu único beneficiário é o Gestor do PO.

Medida 6 – Assistência Técnica

Esta medida tem como objectivo central garantir as condições necessárias para o desempenho eficaz da função de gestão do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social nas suas múltiplas vertentes. Trata-se, assim, de assegurar os instrumentos essenciais de suporte às actividades de divulgação, execução, acompanhamento, controlo e avaliação do PO.

No quadro seguinte visualiza-se a estrutura de financiamento do eixo.

Unid.: Euros

EIXO 6	Custo Total	Despesa Pública Total	Fundos Estruturais					Recursos Públicos Nacionais					Financiamento Privado
			Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total	Central	Regional	Local	Outra	
Ano 2000	5.223.000	5.223.000	3.266.000	0	3.266.000	0	0	1.957.000	0	0	0	1.957.000	0
FSE	5.223.000	5.223.000	3.266.000	0	3.266.000	0	0	1.957.000	0	0	0	1.957.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2001	4.990.000	4.990.000	3.122.000	0	3.122.000	0	0	1.868.000	0	0	0	1.868.000	0
FSE	4.990.000	4.990.000	3.122.000	0	3.122.000	0	0	1.868.000	0	0	0	1.868.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2002	4.804.000	4.804.000	3.005.000	0	3.005.000	0	0	1.799.000	0	0	0	1.799.000	0
FSE	4.804.000	4.804.000	3.005.000	0	3.005.000	0	0	1.799.000	0	0	0	1.799.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2003	5.216.000	5.216.000	3.262.000	0	3.262.000	0	0	1.954.000	0	0	0	1.954.000	0
FSE	5.216.000	5.216.000	3.262.000	0	3.262.000	0	0	1.954.000	0	0	0	1.954.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2004	4.585.000	4.585.000	2.871.000	0	2.871.000	0	0	1.714.000	0	0	0	1.714.000	0
FSE	4.585.000	4.585.000	2.871.000	0	2.871.000	0	0	1.714.000	0	0	0	1.714.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2005	4.711.000	4.711.000	2.949.000	0	2.949.000	0	0	1.762.000	0	0	0	1.762.000	0
FSE	4.711.000	4.711.000	2.949.000	0	2.949.000	0	0	1.762.000	0	0	0	1.762.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ano 2006	5.111.000	5.111.000	3.200.000	0	3.200.000	0	0	1.911.000	0	0	0	1.911.000	0
FSE	5.111.000	5.111.000	3.200.000	0	3.200.000	0	0	1.911.000	0	0	0	1.911.000	0
FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	34.640.000	34.640.000	21.675.000	0	21.675.000	0	0	12.965.000	0	0	0	12.965.000	0
TOTAL FSE	34.640.000	34.640.000	21.675.000	0	21.675.000	0	0	12.965.000	0	0	0	12.965.000	0
TOTAL FEDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: POEFDS



Tribunal de Contas

ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Dec-Lei nº 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 139/99, de 28/8 e 3-B/2000, de 4/4)

Departamento de Auditoria III – DA III.1

Procº nº 23/03-Audit

Relatório nº 26/04-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III^{a)}.

Entidade devedora: Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III^{a)}.

Regime jurídico : AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{b)}	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	-	-		-
Acções na área da residência oficial	88,29	491		43 350,39
- 1% s/ Receitas Próprias				-
- 1% s/ Lucros				-
Emolumentos calculados....				43 350,39
Limite máximo (VR)^{c)}				15 516,50
Limite mínimo (VR)^{d)}				1 551,65
Emolumentos a pagar^{e)}				1 551,65

a) O regime jurídico aplicado a esta entidade é o Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril

b) Cf. Resolução nº 4/98-2ªS e Resolução nº 3/2001-2ª S.

c) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

d) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

e) Entidade abrangida pelo limite mínimo nos termos do art. 10, nº 2, do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria



ANEXO V – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

04/05/04 09724

V/Ref.:
Data:
N/Ref.: 236/UCT/04

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

1069-045 LISBOA



Ano Internacional da Família
10º Aniversário - 1994 - 2004

Assunto: Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)”

A análise do relatório acima identificado, remetido com o ofício nº 08552, de 26/05/04, referenciando o Procº nº 23/03–Audit Da III.1, suscita-nos as seguintes observações, agrupadas tematicamente segundo a actividade deste Instituto:

1 – Controlo

Não referenciando, embora, o período em análise, o ponto 4, pág. 12, das conclusões, dá conta de uma taxa de esforço de controlo de 3,78%, reportada ao 1º nível, confrontando-a com os 5% exigidos pelo artº 10º do Reg (CE) nº 438/2001.

Todavia, analisando esta informação face ao quadro 8 da pág. 35 e aos quadros 9 e 10 da pág. 36, fica a dúvida se aquele esforço se refere aos dois fundos (FEDER e FSE) que intervêm no programa, como evidencia o quadro 9, ou se representa apenas o FSE, como se regista no início da pág. 36.

Seja como for, importa esclarecer:

- a) O esforço de controlo exigido pelo citado artº 10º reporta-se a todos os fundos e a todos os níveis de controlo, embora, pela natureza do 2º nível e do alto nível, a responsabilidade pela sua concretização seja sobretudo do 1º nível;

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@iqfse.pt • NPC 504 987 682

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

- b) Por orientação do Sistema Nacional de Controlo (SNC), apenas releva o esforço de controlo registado no SIIFSE. Ora, em 31/12/2003, o SIIFSE evidenciava apenas, e para o FSE, 2,13%, sendo este o esforço considerado no Relatório Anual de Síntese (RAS), elaborado no âmbito do SNC;
- c) Até 2003 apenas se considerou para o cálculo do esforço de controlo a despesa correspondente aos documentos controlados.

A fim de facilitar a concretização do esforço de 5%, foi aprovada, no âmbito do SNC, uma nova “Metodologia para o cálculo do esforço de controlo (artº 10º do Reg. (CE) 438/2001), no âmbito do FSE”.

Nos termos deste documento, e cumpridos pressupostos aí referidos, considera-se controlada, a nível da rubrica ou natureza do custo, a despesa correspondente ao universo do qual foi extraída a amostra. Pelo menos em relação às rubricas de formandos e formadores, dada a natureza repetitiva ou semelhante da despesa, esta metodologia deverá ser sistematicamente aplicada.

2 - Gestão financeira

2.1- De forma genérica, expressa-se concordância com o teor do relatório em apreço, relevando que todos os elementos financeiros referentes à articulação com a Comissão Europeia, bem como os que espelham a relação IGFSE/Autoridade de Pagamento FSE – Gestor do POEFDS, coincidem com os dados consolidados no IGFSE.

Contudo, existem alguns aspectos do seu conteúdo que se nos afigura merecerem as seguintes observações:



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

2.2 - Execução do POEFDS

Os valores apresentados no Capítulo 4 – “Execução e Realização do POEFDS” (pág.28) e relevados no § 3 das conclusões (pág.11), são resultantes de dados fornecidos pelo POEFDS em Março/2004 e coincidentes com os consolidados no IGFSE àquela data, com base na despesa declarada pelo Gestor do POEFDS a este Instituto.

No entanto, não espelham a efectiva realização/execução no período 2000-2003, visto que a execução FSE/2003 só ficou apurada, na sua totalidade, em Maio/2004 com base na última despesa reportada a Dezembro/2003, declarada pela Gestão POEFDS ao IGFSE até finais de Abril/2004.

Assim e a título informativo, o Anexo a esta Informação espelha a consolidação da execução/FSE-2000/2003 do POEFDS (a nível global, eixo e medida).

2.3 - Circuito Financeiro do FSE

Na 2ª Linha do 4º parágrafo do Capítulo 8.1 do relatório em apreço (pág.44) deverá ser retirada a expressão “... e certificada” na medida em que os Gestores do FSE comunicam ao IGFSE a despesa por eles validada, cabendo ao IGFSE, enquanto Autoridade de Pagamento, a sua certificação à Comissão Europeia.

2.4 - Fluxos financeiros FSE

Na página 47 (Capítulo 8.2) refere o Tribunal de Contas que 10326 mil euros destinados ao POE e recebido em 30/12/2002 não foram registados como receita orçamental no IGFSE. Esta situação está efectivamente reflectida na execução orçamental de 2002, tendo sido registada como receita de capital – U.E.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho

Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

3



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

Verifica-se que os valores correspondentes ao somatório das duas transferências referidas no parágrafo 4, por lapso não contabilizadas como receita e despesa no IGFSE, com a receita e despesa contabilizadas (Quadro 12 – Execução Orçamental da Receita de Capital e Despesa de Capital), coincidem com os valores registados como entradas e saídas, na DGT (Quadro 11 – Operações durante o ano económico de 2002 – Activo e Passivo).

O IGFSE irá proceder, em 2004, ao registo contabilístico das duas transferências ocorridas em 2002 (1 115 593,1€), nas contas “Correcções relativas a anos anteriores”

A este propósito, informa-se que foi aperfeiçoado o sistema de articulação interno, de modo a obstar à ocorrência de tais situações.

Ainda com este objectivo, o IGFSE vai passar a emitir, no final de cada ano, uma declaração, para efeitos da Conta da Segurança Social, dos montantes transferidos para o IGFSS.

3 – Sistema de Informação - SIIFSE

Em relação ao SIIFSE, confirma-se o conteúdo do presente relato.

No entanto, informa-se o seguinte:

O IGFSE está a terminar a recuperação de informação histórica inscrita nos modelos financeiros FSE-IGFSE do POEFDS. Presentemente, o ponto de situação é o seguinte:

Modelos 4

Foi feita a recuperação da informação até ao mês de Março de 2004, inclusive. Existem, no entanto, modelos que se encontram incompletos por se estar a guardar o envio de informação complementar.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

4



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

Modelos 5

Foi feita a recuperação da informação, até ao mês de Dezembro de 2003, inclusive.

Modelos 6

Foi feita a recuperação da informação, até ao mês de Abril de 2004, inclusive. Existem, no entanto, modelos que se encontram incompletos por se estar a guardar o envio de informação complementar

Modelos 9 e 10

Encontra-se recuperado o ano de 2002 e cerca de metade do ano 2003. Não existem modelos para os anos 2000 e 2001.

No que diz respeito à recuperação de informação histórica ao nível dos projectos, essa tarefa é da responsabilidade dos gestores das intervenções operacionais.

Informa-se ainda que tendo em vista a plena integração do POEFDS no SIIFSE, foi publicado em DR, II Série, nº 123, a Portaria nº 619/2004, que autoriza o Gestor a celebrar um contrato de aquisição de bens e serviços informáticos com a empresa Accenture, para o desenvolvimento dos seus requisitos específicos.

Estima-se que os trabalhos de integração do gestor no SIIFSE possam ter ainda início no presente semestre.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Directivo

(Ramiro Ribeiro de Almeida)

RC/IA

Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Rua Castilho n.º 5, 7.º/8.º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Mod. 1 - IGFSE

5

BCTE 0806*04 16483

Taxa de Execução FSE

2000/2003

(Unidades em Euros)

PO 002 PO Emprego, Formação, e Desenvolvimento Social

Dotação do PO 002 : 903.934.000,00 FSE 746.918.983,16 Tx: 82,63%

Eixo 001 Promoção da formação qualificante e da transição para a vida activa

Dotação do Eixo 001 : 259.821.000,00 FSE: 255.446.655,34 Tx: 98,32%

Medida	Dotação FSE			Execução			Taxa de Execução FSE
	FSE	OSS	Outra	FSE	OSS	Outra	
001 Formação inicial com certificação profissional e escolar	183.875.000,00	195.539.857,28	115.798.326,63	1.525.587,72	1.525.587,72	115.798.326,63	312.863.771,63 106,34%
002 Formação inicial para a qualificação profissional	75.946.000,00	59.906.798,06	11.875.302,42	24.088.776,09	24.088.776,09	11.875.302,42	95.850.876,57 78,88%
Totais do Eixo 001 :	259.821.000,00	255.446.655,34	127.673.629,05	25.594.363,81	25.594.363,81	127.673.629,05	408.714.648,20 98,32%

Eixo 002 Formação ao longo da vida e adaptabilidade

Dotação do Eixo 002 : 220.439.000,00 FSE: 162.279.070,76 Tx: 73,62%

Medida	Dotação FSE			Execução			Taxa de Execução FSE
	FSE	OSS	Outra	FSE	OSS	Outra	
001 Formação profissional contínua	170.318.000,00	137.316.000,20	6.997.520,26	75.392.077,18	75.392.077,18	6.997.520,26	219.705.597,64 80,62%
002 Formação e desenv. Organizacional	50.121.000,00	24.963.070,56	485.566,58	14.492.275,74	14.492.275,74	485.566,58	39.940.912,88 49,81%
Totais do Eixo 002 :	220.439.000,00	162.279.070,76	7.483.086,84	89.884.352,92	89.884.352,92	7.483.086,84	259.646.510,52 73,62%

Eixo 003 Qualificar para modernizar a Administração Pública

Dotação do Eixo 003 : 24.497.000,00 FSE: 14.531.479,26 Tx: 59,32%

Medida	Dotação FSE			Execução			Taxa de Execução FSE
	FSE	OSS	Outra	FSE	OSS	Outra	
001 Formação e valorização dos recursos humanos na Administração	24.497.000,00	14.531.479,26	4.937.553,28	3.781.333,76	3.781.333,76	4.937.553,28	23.250.366,30 59,32%
Totais do Eixo 003 :	24.497.000,00	14.531.479,26	4.937.553,28	3.781.333,76	3.781.333,76	4.937.553,28	23.250.366,30 59,32%

Eixo 004 Promover a eficácia e a equidade das políticas de emprego e formação

Dotação do Eixo 004 : 59.298.000,00 FSE: 13.757.702,83 Tx: 23,20%

Medida	Dotação FSE			Execução			Taxa de Execução FSE
	FSE	OSS	Outra	FSE	OSS	Outra	
002 Desenvolvimento e modernização das estruturas e serviços de	32.346.000,00	8.199.150,74	2.793.638,69	2.125.851,71	2.125.851,71	2.793.638,69	13.118.641,14 25,35%
003 Formação dos profissionais da política de emprego e formação	10.781.000,00	3.458.981,31	383.591,02	1.691.797,32	1.691.797,32	383.591,02	5.534.369,65 32,08%
004 Promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mu	1.171.000,00	2.099.570,78	105.012,76	1.154.729,62	1.154.729,62	105.012,76	3.359.313,16 12,98%
Totais do Eixo 004 :	59.298.000,00	13.757.702,83	3.282.242,47	4.972.376,65	4.972.376,65	3.282.242,47	22.012.323,95 23,20%

segunda-feira, 31 de Maio de 2004
Fonte: IGFSE/ Unidade de Gestão

Taxa de Execução FSE

2000/2003

(Unidades em Euros)

Eixo 005 Promoção do desenvolvimento social

Dotação do Eixo 005 : 327.224.000,00 FSE: 290.316.335,75 Tx: 88,72%

Medida	Dotação FSE			Execução			Taxa de Execução FSE	
	FSE	OSS	Outra	FSE	OSS	Outra	Total	Execução FSE
001 Apoio ao desenvolvimento social e comunitário	21.564.000,00	7.321.434,83	910.458,47	13.719.822,48	7.321.434,83	910.458,47	21.951.715,78	63,62%
002 Promoção da inserção social e profissional de pessoas com d	96.062.000,00	39.639.143,28	4.092.089,98	72.885.393,14	39.639.143,28	4.092.089,98	116.616.626,40	75,87%
003 Promoção da inserção social e profissional de grupos desfav	87.331.000,00	35.622.976,53	13.676.070,71	82.165.079,74	35.622.976,53	13.676.070,71	131.464.126,98	94,08%
004 Promoção da inserção no âmbito dos instrumentos do merca	107.706.000,00	40.367.662,64	32.134.063,70	120.836.132,07	40.367.662,64	32.134.063,70	193.337.858,41	112,19%
005 Apoio ao desenvolvimento cooperativo	14.561.000,00	425.944,97	0,00	709.908,32	425.944,97	0,00	1.135.853,29	4,88%
Totais do Eixo 005 :	327.224.000,00	123.377.162,25	50.812.682,86	290.316.335,75	123.377.162,25	50.812.682,86	464.506.180,86	88,72%

Eixo 006 Assistência Técnica

Dotação do Eixo 006 : 12.655.000,00 FSE: 10.587.739,22 Tx: 83,66%

Medida	Dotação FSE			Execução			Taxa de Execução FSE	
	FSE	OSS	Outra	FSE	OSS	Outra	Total	Execução FSE
001 Assistência técnica do programa	12.655.000,00	0,00	6.352.643,55	10.587.739,22	0,00	6.352.643,55	16.940.382,77	83,66%
Totais do Eixo 006 :	12.655.000,00	0,00	6.352.643,55	10.587.739,22	0,00	6.352.643,55	16.940.382,77	83,66%
Totais do PO 002 :	903.934.000,00	247.609.591,39	200.541.898,05	746.918.983,16	247.609.591,39	200.541.898,05	1.195.070.412,60	82,63%



S. R.

09 JUN 04 12 26

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 comunicação de

Nossa referência
DTCE/DCT/NCC

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

Assunto: Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos Fluxos Financeiros comunitários no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE).

Na sequência do vosso ofício n^o 8555, de 04.05.26, informa-se V.Ex^a de que esta Direcção-Geral nada tem a comentar relativamente ao documento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral


Maria dos Anjos Nunes Capote

MHG

Telef: 21 8846000 Telecópia: 21 8846119

DTCE 090604 16853

351 218824962

S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

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

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

Data

136/DC

09-06-2004

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos"-Programa Operacional do Ambiente-QCA III.

Relativamente ao assunto em epígrafe e de acordo com o solicitado no ofício nº 8407 de 25 de Maio de 2004, junto se envia a V. Exª cópia da informação nº 94 de 9/6/04 e do ofício nº 1596 de 26/5/04 da 14ª Delegação desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos

Ø DIRECTOR-GERAL
A Subdirectores-Geral
[Handwritten Signature]
Francisco Brito Onofre
Luís Borralha

DETC 11 06 04 15870



Rua da Alfindega, 5 - 2ª
1149 - 004 Lisboa (Portugal)



Tel: 21 824 69 00 / 02 / 03
Fax: 21 882 49 92

Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt

351 218824962



S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
14.ª DELEGAÇÃO - (PIDDAC)

Concordo com a presente informação sobre as questões suscitadas no Relatório efectuado pelo Tribunal de Contas e referido em epígrafe.

Se assim for entendido superiormente, poderia a informação ser revistida, assim como a questão

INFORMAÇÃO *qu* enviada anexa por via *pin*, à Direcção-Geral do Tribunal de Contas que, dada a urgência, solicita as alterações, até 9 de Junho.

Entrada SEO
5204Nossa referência
N
Proc. 1185/L-Liv 18 DIV. B/20

Data

09-06-2004

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE). A comissão de trabalho do Sector Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em 09.06.2004, solicitou a Subdirectora de Auditoria, Ana Maria Gai, que se informasse da seguinte:

1. No cumprimento do solicitado no ofício do Tribunal de Contas (TC) n.º 8407, de 25 de Maio último, dirigido ao Gabinete de Sua Ex.ª a Ministra de Estado e das Finanças e que acompanhou o Relatório da Auditoria referenciado em epígrafe, na matéria que diz respeito à 14.ª Delegação, tem-se a informar o seguinte:

Ponto 10 das conclusões:

A puxada a receita dos fundos comunitários depositados na DGT na "Conta OE Cativos", desde o ano findo, passou a ter lugar trimestralmente, na medida da despesa realizada pelos serviços integrados;

Relativamente ao mecanismo implementado de contabilização dos fundos comunitários utilizados pelos serviços integrados, no ano da despesa efectiva, diferente do utilizado pelos serviços e fundos autónomos, tratando-se de subsectores diferentes, salvo melhor opinião, não devem estes mecanismos ser comparados. A forma de contabilização das receitas da EU pelos serviços integrados é uma situação especial, face à natureza da receita e aos fluxos financeiros envolvidos;

Ponto 11-Conclusões

Sobre esta questão anexa-se fotocópia do ofício n.º 1596, desta Delegação, que na sequência de Auditoria realizada pelo TC ao PO

351 218824962

S.  R.

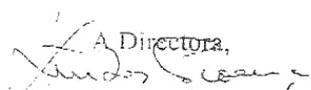
- 2 -

Ambiente responde às questões aqui colocadas, uma vez que estas são de carácter geral e não do Programa em questão;

Último parágrafo das Recomendações

Pelo já atrás exposto e atendendo ao montante dos fluxos financeiros envolvidos, concorda-se com a sugestão do TC, no sentido de os fundos comunitários serem disponibilizados pelos gestores dos Programas Operacionais pela via do adiantamento em vez do reembolso. Este tem sido também o entendimento do Governo, ao manter no D.L. de Execução Orçamental para 2004, a norma que permite aos gestores dos Programas flexibilizar os procedimentos relativos à disponibilização dos fundos comunitários aos serviços utilizadores desses fundos (art.13º); no entanto, estes procedimentos carecem de ser melhorados. O sistema do adiantamento poderia de facto resolver alguns problemas, designadamente a questão dos reembolsos e, eventualmente, a de os registos contabilísticos não estarem de acordo com as despesas efectivamente pagas.

À consideração superior.

A Directora,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

351 218824962



S. R.
 MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
 Direcção-Geral do Orçamento
 14.ª DELEGACÃO - (PIDDAC)

Exm.º Senhor
 Director-Geral da Direcção-Geral do
 Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
 1069-045-Lisbos

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc.46/02-Audit. DA III.1	Ofício 4 839 de 03.05.14	1598 Ofício n.º Proc/869 / Liv. / Div 4/1	26/05/2003

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito da Conta Geral do Estado e/ou outros organismos" – Programa Operacional do Ambiente – QCA III.

No cumprimento do solicitado por V. Ex.ª, no ofício n.º. 4 839, de 14 de Maio, que acompanhou o Relatório da Auditoria referenciada em epígrafe, cabe-me referir o seguinte:

Ponto 15 - conclusões

A partir de 2003, a conversão em receita orçamental, dos fundos comunitários depositados na Direcção_Geral do Tesouro (DGT), passa a ter lugar no final de cada trimestre, salvo no ultimo trimestre, que terá lugar com o fecho da conta.

Ponto 1.2 – Recomendações

A questão colocada neste ponto, prende-se com o facto dos registos contabilísticos no âmbito do POA, não coincidirem com os da Conta Geral do Estado (CGE). Tal situação foi verificada pelo Tribunal, essencialmente, nos serviços integrados.

Como é sabido, os gestores das intervenções operacionais, respeitantes a objectivos executados por serviços integrados, só emitem ordens de pagamento a favor dos serviços, mediante a apresentação de facturas e recibos. Como todos sabemos, os serviços em causa só dispõem de meios

351 218824962

S.  R.

- 2 -

de tesouraria, após a autorização das requisições de fundos ou dos PLC's, para os que se encontram na RAPE. Para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêm-se obrigados a avançar com o financiamento nacional, para que possam beneficiar do financiamento comunitário. Acontece ainda com alguma frequência, que os reembolsos dos gestores relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço, já no ano seguinte.

Todos temos consciência da baixa execução orçamental dos fundos comunitários, a que não é alheio o regime jurídico dos serviços executores, e os constrangimentos impostos pelo QCA III. No sentido de os minimizar, foi introduzida uma norma no Decreto-Lei de Execução Orçamental para o corrente ano - art.13º, que vem reconhecer a dificuldade de os serviços em questão executarem os projectos co-financiados e poderá resolver a questão levantada pelo Tribunal.

Acresce ainda referir, que os documentos de despesa dos serviços integrados não vêm à Delegação, pelo que só em sede de auditoria a questão levantada poderia ser detectada. Salvo melhor opinião, trata-se de uma questão da responsabilidade do dirigente do serviço, a quem o D.L. 155/92. de 28 de Julho, veio conferir mais autonomia na gestão, associada a uma maior responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora,

(Maria de Lurdes Matos Proença)

PT
11060416942

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria III.1
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

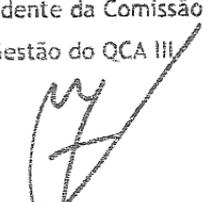
EAT CG/1 JUN 04 08087
24.0 Controlo

ASSUNTO: Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de compatibilização dos fluxos financeiros comunitários no âmbito do PO Emprego, formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"

Em resposta ao v/ of. nº 8 557 de 26 de Maio de 2004, através do qual foi solicitado ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III o envio das alegações ao relato de auditoria acima mencionado, serve o presente para informar que as mesmas constam do contraditório apresentado directamente pelo IGFSE igualmente notificado pelos v/ serviços, enquanto interlocutor do FSE nesta Comissão.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão de
Gestão do QCA III


Amável Santos

351 218824962

S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

137/DG

Data

11-06-2004

ASSUNTO: Alegações ao relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativa à
"Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos
fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação
e desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"

Em complemento do nosso ofício nº 136/DG de 09-06-2004, junto se envia cópia da
informação nº 69 de 09-06-2004 da 10ª Delegação desta Direcção-Geral, que por lapso
não foi enviada com a Informação da 14ª Delegação.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL

Francisco Brito Onofre

A Subdirectora-Geral

Ana Maria Gouveia



351 218824962

S. R.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
10. DELEGAÇÃO

Concordo com a presente
informação.
Dado a verificação, todas
estas informações são de
imediato remetidas à D.G.
do Tribunal de Contas.

A Subdirectora-Geral

INFORMAÇÃO nº 69 Ana Maria Leal
04.06.09.

Ofício 8556 de 26/05/04
Proc. Nº 23/03 - Audit DA III.1

Nossa referência
Núm.
176/04/55-AUD/10. Del.

Data
04/06/09

ASSUNTO: Alegações ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativa à "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"

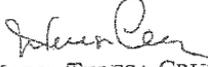
1. Deu entrada nesta Delegação o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas supra citado, dirigido ao Senhor Director-Geral do Orçamento, a fim de, até 9 de Junho, impreterivelmente, nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e artº 24º., nº.4, da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, ainda aplicável por força do artº 94º, nº1, da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, a DGO, *na qualidade de entidade a quem cabe a elaboração da Conta Geral do Estado e o controlo da gestão orçamental dos organismos pertencentes à Administração Central*, apresentar as alegações que tiver por convenientes relativamente ao salientado no relato, conclusões e recomendações.
2. Na medida em que à 10ª Delegação cabem, entre outras funções: "*colaborar na preparação do Orçamento do Estado especificamente no que respeita aos projectos de orçamento dos serviços que integram o Ministério da Segurança Social e do Trabalho; acompanhar a execução orçamental dos mesmos serviços; propor e realizar ou participar em auditorias ao citado universo de serviços*", foi-lhe solicitado superiormente que se pronunciasse sobre o que achasse por conveniente.

3. Na verdade, entre as entidades envolvidas neste processo encontram-se referidos o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), todos eles organismos autónomos do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, sendo os dois primeiros objecto de acompanhamento e controlo orçamental por parte desta Delegação pelo facto de integrarem o universo dos serviços do Orçamento do Estado.
4. Assim, tendo em conta a matéria objecto de auditoria pelo Tribunal de Contas e as suas análises e observações expressas no relato, as considerações a fazer por esta Delegação são as seguintes:
 - a. Pela Circular Série A nº 1295 da Direcção-Geral do Orçamento, que continha as orientações para a elaboração das propostas de orçamento para o ano de 2003, ficaram todos os serviços da Administração Central obrigados a identificar as fontes de financiamento relativamente às suas dotações orçamentais. No entanto verificou-se alguma dificuldade da parte dos serviços autónomos em cumprirem esta determinação e especificamente o IEFP, que invocou dificuldades de natureza informática e, relativamente à despesa, impossibilidade de identificar a fonte de financiamento na fase da previsão por, apenas na fase final do processo, ter conhecimento do projecto a que se havia destinado a verba, sendo que esta situação não se encontra ainda totalmente resolvida por este serviço;
 - b. Contudo, a Delegação, em cumprimento das orientações das Circulares da DGO, verifica sempre a compatibilização das transferências entre os subsectores do sector público administrativo constantes das propostas dos orçamentos dos vários serviços, incluindo o IGFSS, pelo que nesta fase não existem discrepâncias;
 - c. A Delegação não procede contudo ao controlo da execução dos projectos financiados pelos fundos comunitários referidos no presente Relatório pelo que não pode pronunciar-se a este respeito.

É tudo o que se nos oferece dizer sobre este assunto.

À consideração superior.

A DIRECTORA,


(MARIA TERESA CRUZ)

MTC



S. R.
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
DIRECÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS CONSULARES E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Of.nº 4128/2004-GSDG

Exmº. Senhor
Auditor – Coordenador do Tribunal
de Contas

ASSUNTO: Auditoria “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de Contabilização dos fluxos financeiro comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE).

Na sequência do ofício nº 88554, de 26 de Maio, do corrente ano, sobre o assunto em referência, informa-se V. Exa., que concorda esta Direcção-Geral com o resultado da auditoria. Quanto aos aspectos referidos no ponto 11 das conclusões, sublinha-se a urgência da compatibilização entre as regras comunitárias e as regras de contabilização dos serviços integrados. De facto, tal compatibilização assegurará a continuidade da apresentação de candidaturas por parte de organismos integrados e permitirá a utilização na totalidade das verbas da União Europeia, relativas a cada projecto. Sem que tal se verifique continuarão a ser penalizadas as participações nacionais.

No capítulo das Recomendações manifesta-se, em particular, concordância com quanto proposto nos dois últimos parágrafos.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 07 de Junho de 2004

O Director-Geral

Sequeira e Serpa

Nº 21/2004

MEC 11 06 04 17019



Ao

TRIBUNAL DE CONTAS
Direcção Geral
A/c Drº Abílio Augusto Pereira de Matos
Avª Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

Av. José Malhoa, 11 - 1099-018 LISBOA
Tel. 21 722 70 00 Fax. 21 722 70 13

~~727~~ CE/04-06-07

Rua de Xabregas, 52 - 1949-003 LISBOA
Tel. 21 861 41 00 Fax. 21 861 46 12

ASSUNTO:

8-6-04

Auditoria “ Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)

Em resposta ao ofício nº 8553 de 06-05-26, Proc. nº 23/03-Audit DA III.1, vem o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com vista a clarificar os aspectos referidos no ponto 9 das conclusões, apresentar as seguintes alegações:

- 1 – A transferência do IGFSS no montante de 4.899.995,36 euros, embora com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, só foi efectuada em 6 de Fevereiro de 2003, de acordo com o extracto enviado pela Direcção Geral do Tesouro, recebido no IEFP em 17 de Fevereiro de 2003, que se anexa.
- 2 – Até 31 de Dezembro de 2002, as transferências efectuadas pelo IGFSS para o Gestão do POEFDS, foram consideradas, aquando da arrecadação, como operações de tesouraria.

À medida que eram efectuados os pagamentos aos promotores, incluindo o IEFP, as verbas foram consideradas como receitas.



Atentas as orientações da Direcção Geral do Orçamento, sobre a aplicação do POCP e do diploma das receitas e despesas públicas, foi aquele procedimento alterado, e a partir de 1 de Janeiro de 2003, as receitas são reconhecidas logo que as verbas são transferidas pelo IGFSS.

Com os melhores cumprimentos.

O VOGAL DA COMISSÃO EXECUTIVA

(Durães da Conceição)

DETC 11 06 04 17030

TESOURO

IEFP/GESTOR QUADRO COMUNITARIO - QCA III

A/C: Dr. António Maximino de Oliveira

Conta: IEFP/POEFDS/FSE - QCA III

Avª José Malhoa, n.º 11

Nib: 0781 0112 00000000962 95

Gestor de Cliente: Albertina Silva

1 070 Lisboa

Conta Nº: 00000000962 EUR

Extracto Nº: 16/2003

Data de emissão: 2003-02-12

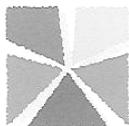
Data Mov.	Data Valor	Descrição	Débito	Crédito	Saldo
		Saldo Anterior:			64.215.131,58
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337119	1.470,24		64.213.661,34
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337120	586,21		64.213.075,13
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337121	16.067,40		64.197.007,73
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337122	17.389,79		64.179.617,94
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337123	5.137,21		64.174.480,73
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337124	17.312,01		64.157.168,72
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337125	28.894,63		64.128.274,09
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337126	31.182,70		64.097.091,39
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337127	21.823,74		64.075.267,65
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337128	10.217,13		64.065.050,52
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337129	18.831,82		64.046.218,70
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337130	50.274,75		63.995.943,95
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337131	18.046,11		63.977.897,84
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337132	9.997,85		63.967.899,99
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337133	4.520,00		63.963.379,99
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337086	48.091,60		63.915.288,39
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337087	829,98		63.914.458,41
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337088	1.008,39		63.913.450,02
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337089	8.266,79		63.905.183,23
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337090	6.293,47		63.898.889,76
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337091	430,91		63.898.458,85
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337092	1.071,66		63.897.387,19
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337093	2.530,85		63.894.856,34
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337094	37.042,47		63.857.813,87
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337095	31.758,95		63.826.054,92
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337096	10.053,95		63.816.000,97
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337097	15.425,89		63.800.575,08
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337098	25.063,02		63.775.512,06
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337099	15.759,90		63.759.752,16
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337100	15.284,98		63.744.467,18
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337101	13.679,50		63.730.787,68
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337082	4.426,04		63.726.361,64
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337083	6.652,21		63.719.709,43
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337084	54.274,68		63.665.434,75
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337085	7.733,61		63.657.701,14
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337080	7.329,25		63.650.371,89
2003-02-04	2003-02-04	TR 12337081	12.664,27		63.637.707,62
2003-02-05	2003-02-04	TR 12337174	2.171.152,16		61.466.555,46
2003-02-06	2002-12-19	Regularizações a Crédito		4.899.995,36	66.366.550,82
2003-02-07	2003-02-06	TR 12348915 OP 1	20.000.000,00		46.366.550,82
2003-02-07	2003-02-06	TR 12351769		20.000.000,00	66.366.550,82
2003-02-07	2003-02-07	TR 858697	17.735,29		66.348.815,53
2003-02-07	2003-02-07	TR 858715	475,23		66.348.340,30
2003-02-07	2003-02-07	TR 858761	26.914,34		66.321.425,96
2003-02-07	2003-02-07	TR 858762	3.081,89		66.318.344,07
2003-02-07	2003-02-07	TR 858763	10.582,47		66.307.761,60
2003-02-07	2003-02-07	TR 858764	1.622,51		66.306.139,09
2003-02-07	2003-02-07	TR 858765	31.167,76		66.274.971,33
2003-02-07	2003-02-07	TR 858766	1.430,24		66.273.541,09
2003-02-07	2003-02-07	TR 858838	2.691,42		66.270.849,67
2003-02-07	2003-02-07	TR 858839	1.691,90		66.269.157,77
2003-02-10	2003-02-10	TR 12353987	16.909,50		66.252.248,27
		Saldo em Euro			66.291.363,38

Mensagens:

Agradecemos a conferência deste extracto imediatamente após a recepção, contactando os serviços deste Banco em caso de dúvida.

Direcção-Geral do Tesouro

Rua da Alfândega, 5 - 1.º 1100-016 Lisboa
Tel. 21 884 60 00 Fax. 21 884 61 19
Pessoa Colectiva n.º 600006441



PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

Exmo. Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas

Av^a Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

OP. 67/Gab.Gestor/04

Av. José Malhoa, 14 - 7.º. A
1070-158 LISBOA
Tel. 21 722 72 88 Fax 21 724 11 80

2004-06-14

ASSUNTO: **Auditoria "Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)"**

Na sequência da análise efectuada pelo PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), ao Relato de Auditoria elaborado por V.Ex^{as}, relativo ao assunto em referência, anexo texto de alegações elaborado pelo Programa.

Mais informo, que o POEFDS concorda com a generalidade das observações produzidas no Relato de Auditoria, nomeadamente ao nível das recomendações produzidas, embora, muitas delas da exclusiva responsabilidade dos organismos públicos referenciados. Salientamos, igualmente, que muitas das situações identificadas são de carácter transversal à generalidade dos organismos da Administração Pública, carecendo de introdução de normativos legais adequados.

Com os melhores cumprimentos, *perceais;*

O Gestor do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social

JRM

(José Realinho de Matos)

DATA 15/06/04 17422



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



Portugal em Acção

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA
SOCIAL E DO TRABALHO



PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

Handwritten signature and initials

Alegações ao relatório do Tribunal de Contas sobre ‘Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)’

A auditoria do Tribunal de Contas sobre ‘Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III (FSE)’, incidiu sobre um conjunto de actividades que têm o POEFDS como núcleo – atendendo à sua qualidade de instrumento financeiro do Quadro Comunitário de Apoio Português, do Plano Nacional de Emprego e do Plano Nacional de Acção para a Inclusão –, abrangendo outras a montante e a jusante.

Na óptica do Tribunal de Contas, todas as questões levantadas têm certamente pertinência. Há, no entanto, que considerar, que a dimensão financeira do programa, a diversidade das suas intervenções, a multiplicidade dos projectos carreiam necessariamente para a sua gestão e controlo dificuldades que o curto ciclo de vida de um PO (7 anos) mal deixa antever, apreciar e resolver. Neste contexto, a inelasticidade dos seus recursos humanos e o tempo necessário para a implementação de qualquer novo circuito ou procedimento não são factores despiciendos a considerar nas soluções que porventura se possam vislumbrar. Não significa, porém, que não se deva, a todo o tempo, implementar melhorias ou corrigir o que de menos correctamente se executa, o que certamente o POEFDS fará.

Na generalidade, não se têm objecções ao relatório, sem prejuízo do que em seguida se refere:

1- Conclusões (ponto 1.1)

No ponto 11 das conclusões, refere-se que “os registos contabilísticos da CGE e os do POEFDS não são coincidentes”. Ora, esta afirmação, pelo desenvolvimento do texto, está associada à DGACCP. Sugere-se, pois, que para evitar descontextualizações da mesma, seja reformulada com uma mais directa associação àquela entidade.



gps/ats?

PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

2. Execução e Realização do POEFDS (ponto 4)

Em relação ao “quadro 4- Distribuição do total do investimento público, FSE, aprovados e despesa executada”, tem-se alguma dificuldade em reconhecer os valores da execução em cada uma das medidas. Por outro lado, estranha-se que a taxa de execução da vertente FSE e Do Investimento Público, face ao aprovado, seja diferentes, já que as taxas de comparticipação de ambas as componentes são constantes para todos os projectos.

Quanto ao “gráfico 5 -Evolução temporal na execução do POEFDS” , sugere-se nova redacção para a identificação do gráfico: “gráfico 5 -Evolução temporal na execução do POEFDS, com base nos pagamentos (AP) emitidos”, uma vez que o conceito de execução em determinada data, adoptada pelo QCA, assenta em despesa executada e paga pelos beneficiários finais e não necessariamente paga pelo Programa aos ditos beneficiários.

Igual referência se julga dever ser feita ao texto que acompanha o “gráfico 6 - Beneficiários Internos/Externos” em que se associa a despesa associada ao IEFP e outras Entidades e, conseqüentemente, a respectiva execução, ao valor das Autorizações emitidas.

Por outro lado, considera-se que o papel do IEFP no âmbito do POEFDS deverá ser melhor especificada. Efectivamente, na “despesa” associada ao IEFP dever-se-à distinguir aquela que é justificada pela actividade desenvolvida pelas suas estruturas formativas e a que decorre do seu papel de intermediário na gestão, com entidades terceiras que a ele recorrem no quadro dos instrumentos financeiros da política activa de emprego e reabilitação. É o caso, designadamente, dos contratos programa das medidas 5.2- Promoção da Inserção Social e Profissional das Pessoas com Deficiência e 5.4- Promoção da Inserção no Âmbito dos Instrumentos do Mercado Social de Emprego.



PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

3. Estrutura do POEFDS (ponto 5)

Em relação à figura 1 – organograma do POEFDS torna-se necessário introduzir as seguintes correcções:

- ESI- Assessoria dos Sistemas de Informação, não é um serviço operacional mas, como o próprio nome indica, de assessoria. Como tal, usamos representá-la acima da linha dos serviços operacionais, directamente dependente do gestor.
- EFAI – Estrutura de Gestão Financeira, Avaliação e Informação, não tem Unidades Regionais
- EADS – Estrutura de Análise de Desenvolvimento Social também não tem propriamente Unidades Regionais, mas Equipas Regionalmente Desconcentradas.

Às competências da EAT deveria ser acrescentado “controlar os processos nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica”, porquanto, não estando na Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16.05, encontram-se especificadas no DL 54-A/2000, de 07.04, e legislação específica do SNC.

4. Controlo no POEFDS (ponto 6.2)

Em relação ao “quadro 8 – caracterização das acções de controlo efectuadas por medida” torna-se necessário introduzir uma correcção nas acções desenvolvidas pelo 1.º Nível, medida 4.2. Embora reconhecendo que os números e valores indicados correspondem à informação prestada à equipa do TC, o certo é que alguns dos relatórios se encontravam em análise (informação também prestada). Ora, sucede que foi constatado na fase de despacho ao nível da ECGC que 18 relatórios, de 3 entidades distintas, em valor de amostra de 124.248,00 euros, na medida 4.2 (mais concretamente UNIVAS), não estavam em condições de serem considerados, tendo sido devolvidos às unidades regionais de controlo para correcção, não podendo ser considerados na execução acumulada até 31 de Dezembro de 2003. Apelando à não divergências de números, afigura-se necessária a sua correcção. Para o efeito, remete-se em anexo mapa com a discriminação dos relatórios em causa. Esta correcção terá também implicações no quadro 9 (eixo 4).

14/06/2004

3/5



pp/atos

PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

O 2º parágrafo deste ponto 6.2 refere-se a acompanhamento e não a controlo. Afigura-se, por isso, que se o TC considerar essencial esta alusão, a mesma deveria ser enquadrada e arrumada de outro modo no ponto.

5. Sistema de Informação do POEFDS (ponto 7.2)

Relativamente à base de dados SAC – Sistema de Acções de Controlo há que considerar que a mesma é uma base de dados ORACLE e não de ACCESS (pág. 39). O ACCESS é essencialmente utilizado na exploração da informação do SIP III.

Ainda neste ponto e página, julga-se que por lapso, é feita a menção às unidades de controlo quando se trata do procedimento da recepção e análise de candidaturas. Com efeito, no POEFDS o princípio da segregação de funções é observado a vários níveis, desde logo na separação de serviços e funções entre controlo e análise.

Fará igualmente sentido ser acrescentado neste ponto o Contrato-programa com o IEFP para a medida 5.2.

6. Circuito financeiro no âmbito do POEFDS – vertente interna (ponto 8.4.2)

O Tribunal de Contas entende que o texto da Resolução do Conselho de Ministros não consagra título bastante para que as funções de contabilidade e tesouraria sejam asseguradas pelo IEFP da forma como estão a sê-lo, alvitando outras possibilidades.

Como já referido no início deste documento, uma alteração profunda nos procedimentos instituídos, atendendo à dimensão do programa, exige meios que o POEFDS não tem, nem tem possibilidade de ter, a não ser a coberto do IEFP (cedência de pessoal e “Know how”).

Na verdade o IEFP tem funcionado neste particular como uma “economia externa” do PO que não é despicienda em tempos em que a racionalidade na utilização de recursos é colocada com muita acuidade. Por outro lado, estamos em crer a generalidade dos PO's não têm soluções substantivamente diferentes, seja pelo elevado grau de intermediação (caso do PRIME) seja pela reunião dos cargos de gestor com o de presidente de um organismo (caso do PO's regionais), por exemplo. Ora, por força destas circunstâncias, não são os P.O's propriamente ditos que asseguram directamente as funções de tesouraria.



PROGRAMA OPERACIONAL EMPREGO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (POEFDS)

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

De todos os modos, afigura-se que a recomendação de celebração de protocolo para as funções de tesouraria asseguradas pelo IEFP é uma solução equilibrada, que desde já o POEFDS envidará todos os esforços para concretizar. Este protocolo contemplará, designadamente, procedimentos relativos às transferências para os beneficiários finais, notificação dos mesmos, bem como definirá regras precisas para o ressarcimento deste organismo, as quais deverão ter em consideração eventuais dificuldades de fundo de maneiio em consequência de deficiência nos fluxos de financiamento do PO.

7. Cruzamento da informação residente no Gestor do POEFDS (...) (ponto 10.1.3)

Em relação à nota de rodapé 44 considera-se que à mesma deveria ser aditado o esclarecimento de que em sede de saldo os eventuais montantes solicitados a mais durante a execução do projecto são rectificadoss.

Com efeito, a prestação de contas à CE é efectuada com base na despesa declarada pela entidade e aprovada pelo gestor, a qual só poderá ser considerada definitiva com a aprovação do pedido de pagamento de saldo - fase em que se avalia o cumprimento dos objectivos aprovados em candidatura. Nesta fase, o montante a declarar à CE conterà as correcções do eventual excesso de execução declarado previamente. Por fim, a todo o tempo, até 2 anos após o encerramento do PO (salvaguardadas as condições previstas no Reg. 2988/95, de 18.12), com base em auditoria ou controlo, um projecto pode ser reaberto.