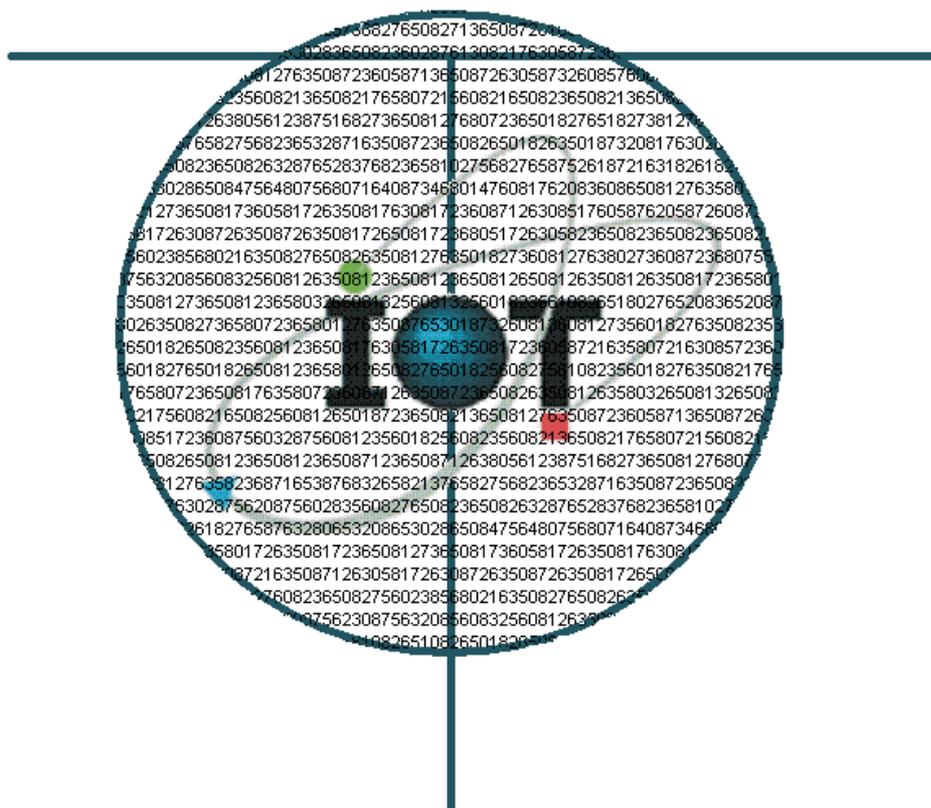


Tribunal de Contas

Auditoria financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes – Gerência de 2003



Proc.º n.º 21/05-AUDIT
Relatório n.º 48/05-2.ª Secção
Dezembro de 2005



PROCESSO N.º 21/05-AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 48/05-2.ª Secção

Auditoria financeira ao
Programa Operacional de Acessibilidades e
Transportes – Gerência de 2003



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	6
ÍNDICE DE FIGURAS	6
GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS	7
FICHA TÉCNICA.....	8
1 – SUMÁRIO	9
1.1 – CONCLUSÕES	9
1.1.1 – <i>Cumprimento das Instruções n.º 1/2003 e fiabilidade dos elementos constantes das demonstrações financeiras</i>	9
1.1.2 – <i>Breve caracterização do controlo interno</i>	9
1.1.3 – <i>Elementos subjacentes às demonstrações financeiras</i>	10
1.1.4 – <i>Recebimentos/Gestão financeira</i>	11
1.1.5 – <i>Tesouraria/Pagamentos</i>	11
1.1.6 – <i>Assistência técnica/Recursos humanos</i>	11
1.1.7 – <i>Sistemas de informação</i>	12
<i>Opinião do Tribunal</i>	12
1.2 – RECOMENDAÇÕES	13
2 – INTRODUÇÃO.....	14
2.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS	14
2.2 – ENTIDADE AUDITADA	14
2.3 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO	18
2.4 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	18
2.5 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	19
2.6 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	19
3 – SUMÁRIO DA AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO	21
4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	22
4.1 – CUMPRIMENTO DAS INSTRUÇÕES N.º 1/2003	22
4.1.1 – <i>Documentos remetidos ao Tribunal de Contas e mantidos em arquivo em cumprimento das Instruções n.º 1/2003</i>	22
4.1.2 – <i>Cruzamento da informação financeira constante da Conta de Gerência com a registada nas Demonstrações Financeiras</i>	22
4.2 – ANÁLISE E VERIFICAÇÃO DA FIABILIDADE DOS ELEMENTOS CONSTANTES DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	23
4.2.1 – <i>Candidaturas</i>	23
4.2.1.1 – <i>Elegibilidade do beneficiário</i>	23
4.2.1.2 – <i>Cumprimento dos requisitos técnicos da candidatura</i>	24
4.2.2 – <i>Contratação pública</i>	24
4.2.2.1 – <i>Aspectos concursais</i>	24
4.2.2.2 – <i>Trabalhos a mais</i>	28
4.2.3 – <i>Pedidos de pagamento</i>	29
4.2.3.1 – <i>Elegibilidade lata e estrita</i>	29
4.2.3.2 – <i>Regularidade formal das facturas e recibos</i>	29
4.2.4 – <i>Verificação física</i>	30
4.3 – RECEBIMENTOS/GESTÃO FINANCEIRA	30
4.3.1 – <i>Circuito financeiro</i>	30

4.3.2 – <i>Análise dos extractos da conta POAT na Direcção-Geral do Tesouro e identificação dos recebimentos</i>	34
4.4 – PAGAMENTOS AOS BENEFICIÁRIOS	35
4.4.1 – <i>Circuito Financeiro</i>	35
4.4.2 – <i>Análise dos extractos da conta POAT na Direcção-Geral do Tesouro e identificação dos pagamentos</i>	36
4.4.3 – <i>Verificação junto dos beneficiários do recebimento do apoio concedido</i>	37
4.5 – ASSISTÊNCIA TÉCNICA/RECURSOS HUMANOS	37
4.5.1 – <i>Recursos humanos</i>	37
4.5.2 – <i>Suporte financeiro ao Gablogis</i>	38
4.6 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	38
5 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	40
6 – OPINIÃO SOBRE AS CONTAS DO GESTOR DO POAT RELATIVAS À GERÊNCIA DE 2003 ..	41
7 – RESPONSÁVEIS PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS E PELA GERÊNCIA	41
8 – EMOLUMENTOS	41
9 – DETERMINAÇÕES FINAIS	42
ANEXO A – AMOSTRA ADOPTADA	43
ANEXO B – NOTA DE EMOLUMENTOS	45
ANEXO C – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS	47

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2003	16
QUADRO 2 – PROGRAMAÇÃO/APROVAÇÃO/EXECUÇÃO 2003	17
QUADRO 3 – ÁREAS DO PROGRAMA DE AUDITORIA	19
QUADRO 4 – PAGAMENTOS DO POAT EM 2003.....	23
QUADRO 5 – IRREGULARIDADES APURADAS.....	25
QUADRO 6 – PAGAMENTOS POR CONTA.....	31
QUADRO 7 – PAGAMENTOS INTERMÉDIOS	32
QUADRO 8 – TRANSFERÊNCIAS DA DGDR PARA O POAT	34
QUADRO 9 – TESOURARIA NO GESTOR DO POAT	34

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DO POAT	18
FIGURA 2 – CIRCUITO DE PAGAMENTOS	35



GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS

Autoridade de Pagamento	Um ou vários organismos ou autoridades nacionais, regionais ou locais designados por um Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão. O Estado-Membro estabelecerá todas as regras do seu relacionamento com a autoridade de pagamento e do relacionamento desta com a Comissão (Reg.1260/99)
Componente Comunitária	Parte do apoio concedido com origem em fundos comunitários (em geral 75% do apoio)
Componente Nacional	Parte do apoio concedido com origem em fundos públicos nacionais (em geral 25% do apoio)
Gestor	Gestor do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
Organismo Intermédio	Qualquer organismo ou serviço, público ou privado, que actue sob a responsabilidade das autoridades de gestão ou de pagamento ou realize tarefas por conta destas últimas na relação com beneficiários finais ou órgãos ou empresas responsáveis pelas operações (Reg.438/01)
Projecto	Unidade documental que suporta cada candidatura ao apoio
QCA III	Terceiro quadro comunitário de apoio (2000/2006)
SNC	Sistema Nacional de Controlo do QCA III, composto por três níveis de controlo interno
CE	Comissão Europeia
CG	Comissão de Gestão
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CN	Contrapartida Nacional
DG REGIO	Direcção Geral da Política Regional da Comissão Europeia
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGIES	Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GABLOGIS	Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
IO	Intervenção Operacional
IOAT	Intervenção Operacional de Acessibilidades e Transportes
ML	Metropolitano de Lisboa, EP
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MUS	Método Estatístico das Unidades Monetárias (Monetary Unit Sampling)
NIB	Número de Identificação Bancária
OE	Orçamento do Estado
ONG	Organização não Governamental
OP	Ordem de Pagamento
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PO	Programa Operacional
POAT	Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes - QCA III
SFC	Structural Funds Common Database
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
SIGIFE	Sistema de Informação de Gestão de Irregularidades dos Fundos Estruturais
TC	Tribunal de Contas
UG	Unidade de Gestão
UP	Unidade de Pagamentos

FICHA TÉCNICA

Auditoria financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes – Gerência de 2003		
EQUIPA DE AUDITORIA		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
AUDITOR-COORDENADOR	Abílio de Matos	Licenciado em Economia
AUDITOR-CHEFE	António Marques do Rosário	Licenciado em Direito
AUDITORES	Júlio Gomes Ferreira	Licenciado em Direito
	Ana Cristina Lindo do Cabo	Licenciada em Gestão de Empresas
	Júlio Ferreira de Matos (*)	Licenciado em Informática de Gestão
APOIO INFORMÁTICO	Kátia Nobre	

(*) Até à elaboração do Programa de Auditoria



1 – SUMÁRIO

De acordo com o Programa de Fiscalização da 2ª Secção para 2005, aprovado pela Resolução n.º 7/04-2ª Secção, de 16 de Dezembro, foi realizada a presente auditoria financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes (POAT) – QCA III, a qual incidiu sobre a gerência de 2003.

Tendo em conta que o ano de 2003 correspondeu ao início de aplicação das Instruções n.º 1/2003 – 2.ª Secção,¹, sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do QCA, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão, importava apurar como estava a decorrer, no interior das próprias entidades envolvidas, a prestação de contas, visando confirmar se os mapas e modelos preenchidos reflectiam com rigor a realidade da gestão do programa operacional.

Foi, assim, delineado um programa de auditoria que, para atingir este objectivo, partisse da verificação dos elementos de prestação de contas, alargasse a auditoria aos elementos fundamentais de legalidade e regularidade das operações subjacentes e abrangesse na análise as candidaturas, os procedimentos de contratação pública envolvidos, os pedidos de pagamento, os próprios pagamentos, os recebimentos e os fluxos financeiros com a Autoridade de Pagamento e com a CE. Complementarmente, a auditoria abarcou ainda a verificação do projecto de Assistência Técnica e a análise da adequabilidade dos recursos humanos envolvidos e dos sistemas de informação implantados.

1.1 – Conclusões

As verificações efectuadas permitem formular as seguintes conclusões:

1.1.1 – Cumprimento das Instruções n.º 1/2003 e fiabilidade dos elementos constantes das demonstrações financeiras

Foi dado cumprimento ao estipulado nas Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas. Foram remetidos, a este Tribunal, os modelos adequados e foram mantidos em arquivo, na EAT, a generalidade dos restantes elementos indicados no n.º 6 das Instruções.

Não se levantam dúvidas na comparação entre os valores inscritos na conta de gerência e os valores registados nas demonstrações financeiras (cfr. pontos 4.1.1 e 4.1.2).

1.1.2 – Breve caracterização do controlo interno

A avaliação do controlo interno permitiu estabelecer, quanto ao POAT, um nível de risco inerente baixo e um nível de risco de controlo médio. Esta avaliação teve em conta, como aspectos positivos, a existência de um conjunto de normas adequado, o facto de o POAT ser um programa com um conjunto de beneficiários muito limitado e, finalmente, a existência de uma estrutura segregada de controlo. Como aspectos negativos ressaltam a opção por uma lógica de funcionamento casuística, fortemente centralizada no Gestor, sem uma distribuição clara de tarefas pela equipa da EAT, e a falta

¹ Aprovadas pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 18 de Dezembro, e publicadas no Diário da República - II Série, n.º 11, de 14 de Janeiro de 2004.

de aprofundamento de aspectos técnicos das candidaturas/pedidos de pagamento nos domínios da engenharia/questões ambientais (**cf. ponto 3**).

Embora tenham sido realizadas acções de auditoria de acompanhamento e de controlo de 1.º nível à generalidade dos projectos analisados, não foram detectadas, pelos auditores externos contratados para o efeito, as irregularidades no âmbito da contratação pública referidas no ponto 4.2.2.1. A falta de um manual de procedimentos detalhado, na área do controlo, pode ter contribuído para a não abordagem, com a profundidade necessária, dos aspectos que se vieram a revelar irregulares, particularmente no domínio da contratação pública (**cf. ponto 3**).

1.1.3 – Elementos subjacentes às demonstrações financeiras

Através do cruzamento da informação financeira relativa a 2003, constante na conta de gerência, com a registada nas demonstrações financeiras, não foram detectadas situações anormais relativamente às operações financeiras ocorridas, quer do ponto de vista do débito (recebimentos) quer do crédito (pagamentos) (**cf. ponto 4.1.2**).

Não se levantam dúvidas quanto à elegibilidade dos beneficiários ou quanto aos requisitos técnicos das candidaturas (**cf. pontos 4.2.1.1 e 4.2.1.2**).

No domínio da contratação pública, verificou-se a ocorrência de irregularidades em quatro contratações do projecto “Prolongamento Campo Grande/Odivelas da Linha Amarela do ML”, uma relacionada com a violação do princípio da estabilidade (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99) e três relativas a procedimentos concursais incorrectos (violação do disposto no artigo 136.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99 e no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 223/2001). Estas irregularidades configuram a violação do artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 e do princípio da compatibilidade previsto no artigo 12.º do mesmo Regulamento, o que poderá originar a não elegibilidade dos investimentos delas decorrentes. No ano de 2003, foram pagos € 5.084.954,35 (FEDER) com fundamento nestas contratações (**cf. ponto 4.2.2.1**).

Não se verificaram situações de trabalhos a mais ilegais, mas, em várias situações, estes trabalhos não deram origem à reprogramação do projecto aprovado, o que dificilmente se revela compatível com o dever do Gestor de assegurar a elegibilidade, lata e estrita, das despesas que lhe são apresentadas (**cf. ponto 4.2.2.2**).

As facturas e os recibos que documentam os pedidos de pagamento obedecem às normas vigentes na matéria e neles foram devidamente apostos os carimbos identificadores do Fundo Comunitário que comparticipa a despesa, referindo o programa operacional e o número do pedido de pagamento. No entanto, existem muitas situações em que não é evidente o tratamento contabilístico dado pelo beneficiário aos documentos de despesa que apresenta, o que não se coaduna com a exigência de contabilidade separada ou de tratamento contabilístico adequado constante dos Regulamentos comunitários, *maxime*, com o disposto no artigo 34.º, n.º1, Alínea e) do Regulamento (CE) 1260/1999 (**cf. ponto 4.2.3.2**).

Apesar de se ter constatado que todas as candidaturas incluídas na amostra acabaram por ser objecto de verificação física em algum dos diferentes níveis do sistema nacional de controlo, não se encontra instituído, como um procedimento obrigatório do Gestor, a realização desta verificação antes do pagamento do saldo final do projecto (5% do FEDER aprovado) (**cf. ponto 4.2.4**).



1.1.4 – Recebimentos/Gestão financeira

Em termos globais, no final de 2003, o montante total recebido da CE, para o POAT, ascendia aproximadamente a € 568,2 milhões (€ 97,2 milhões por conta e € 471,0 milhões relativos a pagamentos intermédios) (cfr. ponto 4.3.1).

A DGDR, em 31 de Dezembro de 2003, havia transferido para o Gestor do POAT cerca de € 509,4 milhões, o que significa que, face aos pagamentos efectuados pela CE, de € 568,2 milhões, existia um saldo positivo neste PO de aproximadamente € 58,8 milhões (cfr. ponto 4.3.1).

O reduzido número de recebimentos – menos de uma dezena por ano – permite que esta área não esteja dotada de um procedimento sistemático, sendo objecto de acções casuísticas por parte do Gestor, com o eventual apoio de um elemento da EAT (cfr. ponto 4.3.2).

1.1.5 – Tesouraria/Pagamentos

O POAT utiliza o sistema *homebanking*, facultado pela DGT, para assegurar as transferências para os beneficiários. Embora este sistema incorpore algumas rotinas disciplinadoras, verificou-se a existência de lacunas, nomeadamente na assunção de responsabilidades e na distribuição de funções quanto a tarefas que se traduzem em operações muito significativas e normalmente vultuosas (cfr. pontos 4.4.1 e 4.4.2).

Embora o Gestor autorize o pagamento relativamente a cada pedido apresentado pelo beneficiário, através de despacho exarado sobre o “*parecer sobre a conformidade do pedido de pagamento elaborado*” pela EAT, essa autorização não é imediatamente vertida numa ordem de pagamento no mesmo montante e na mesma data. As autorizações de pagamento vão sendo retidas e agrupadas numa lista de pagamentos destinados ao mesmo beneficiário – mesmo que relativas a candidaturas diversas – lista essa que recebe o título de “Ordem de Pagamento”, é numerada e constitui o suporte documental para a realização da transferência para o beneficiário, via *homebanking*. Apesar de se tratar do suporte directo para a operação de transferência, esta lista não era assinada pelo Gestor (cfr. ponto 4.4.2).

1.1.6 – Assistência técnica/Recursos humanos

O projecto relativo à Assistência Técnica não se encontra organizado de acordo com o Manual de Procedimentos do POAT, mas estruturado numa pasta com os documentos de despesa organizados mensalmente (cfr. ponto 4.5).

Estando previsto que a EAT seja composta por 14 técnicos (dos quais 4 elementos destinados à estrutura segregada de controlo), em Junho de 2005, apenas se encontravam preenchidos 8 desses lugares, com prejuízo para a possibilidade de se realizar uma abordagem técnica mais profunda das candidaturas e dos pedidos de pagamento (cfr. ponto 4.5.1).

Embora esteja expressamente prevista na lei a colaboração do Gablogis – Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional – na apreciação prévia de candidaturas ao POAT, razão que fundamenta a possibilidade de apoio financeiro pela Assistência Técnica do Programa, esta situação ainda não foi vertida na pista de controlo do POAT (cfr. ponto 4.5.2).

1.1.7 – Sistemas de informação

A existência de folhas de cálculo formalizadas, como suporte à gestão e acompanhamento do POAT, não é criticável, sendo, pelo contrário, um bom instrumento para assegurar estas funções. No entanto, mesmo com alguma formalização no acesso e na utilização dessas folhas de cálculo, não ficam assegurados aspectos muito relevantes da gestão da informação, não existindo, designadamente, validações de entrada de dados, o que permite que um mesmo campo seja preenchido de maneira diferente nas diversas folhas e, dada a quantidade de informação a gerir e o trabalho humano correspondente, facilita a incoerência da informação. Além disso, como a informação tem sempre de ser introduzida no SIFEC, o sistema consubstancia um duplo registo, com os inerentes riscos e perdas (cfr. ponto 4.6).

Opinião do Tribunal

De acordo com as conclusões acima vertidas, com o desenvolvimento da auditoria e com a demonstração numérica (pontos 4 e 5 do presente relatório) e tendo em conta a avaliação do sistema de controlo interno (sumariada no ponto 3), é opinião do Tribunal que:

- 1 – Os documentos de prestação de contas foram organizados em obediência às Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, de 18 de Dezembro, e apresentam uma visão verdadeira e apropriada da gerência de 2003 do Gestor do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes.
- 2 – As operações financeiras realizadas, neste período, obedeceram aos fins a que por lei se destinavam e, na sua execução, foram geralmente cumpridas as normas e os regulamentos aplicáveis, não atingindo os aspectos que o Tribunal entende deverem ser de corrigir, um valor materialmente relevante. Embora não afectando esta opinião, regista-se o facto de as análises asseguradas pelo POAT e pelas empresas contratadas para efectuar auditorias de acompanhamento e de controlo de 1.º nível não terem detectado irregularidades, como as descritas no ponto 4.2.2.1, nos processos de contratação pública que fundamentam as despesas apresentadas a co-financiamento.



1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, deve a Gestora do POAT:

1.2.1 – Continuar a promover a sensibilização dos beneficiários para o rigoroso cumprimento de todos os pressupostos e procedimentos previstos na legislação nacional e comunitária, nos casos sujeitos a procedimentos concursais, sem o que não deverão ser aceites, em pedidos de pagamento, as despesas deles decorrentes.

1.2.2 – Prosseguir o trabalho de definição das condições em que é aceitável incluir em pedidos de pagamento despesas oriundas de trabalhos a mais não aprovados em reprogramação de projecto.

1.2.3 – Exigir aos beneficiários que evidenciem, nos documentos de despesa apresentados, o tratamento contabilístico dado aos mesmos, de modo claro e não susceptível de dúvidas, por forma a revelarem contabilidade separada ou codificação contabilística adequada, que assegure a identificação dos movimentos financeiros relativos ao projecto co-financiado.

1.2.4 – Instruir as entidades contratadas para a realização de auditorias, quer de acompanhamento quer de controlo, no sentido de serem analisados os processos de contratação pública que fundamentam a despesa candidatada ou apresentada a pagamento. Revela-se, ainda, aconselhável a adopção de um manual de controlo detalhado nesta vertente.

1.2.5 – Assegurar a organização do projecto de Assistência Técnica em conformidade com o disposto no manual de procedimentos do FEDER, devendo, sempre que se trate de co-financiamento de despesas, designadamente, relativas a estudos ou publicidade, ser junto um exemplar dos trabalhos produzidos ou o respectivo suporte.

1.2.6 – Dotar a EAT do POAT dos recursos humanos necessários a assegurar uma análise mais profunda dos aspectos técnicos das candidaturas e dos pedidos de pagamento.

1.2.7 – Confirmar que os documentos de despesa co-financiados têm um substrato material e que correspondem efectivamente aos trabalhos aprovados, devendo instituir como obrigatório o procedimento de verificação física do projecto, em sede de acompanhamento ou de controlo de 1.º nível, antes de ser efectivado o pagamento do saldo final (5% do FEDER aprovado).

1.2.8 – Incluir o Gablogis na pista de controlo do POAT, dadas as suas funções de suporte na pré-avaliação de candidaturas.

2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objectivos

O objectivo estratégico da presente acção foi a análise da legalidade e da regularidade das operações do Gestor do POAT e da sua EAT, relativas à gerência de 2003.

Foram definidos, como objectivos operacionais, os seguintes:

- I. Verificar se a elaboração da conta de gerência respeitou as Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção, aprovadas em 18 de Dezembro, quer no que se refere aos elementos enviados ao Tribunal de Contas quer no que respeita aos documentos a manter disponíveis na EAT;
- II. Avaliar o sistema de controlo interno: se os controlos instituídos são adequados face aos riscos identificados e se se encontravam implementados no período de referência, com vista a garantir:
 - ◇ a salvaguarda dos activos;
 - ◇ a legalidade e regularidade das operações efectuadas;
 - ◇ a fiabilidade, integralidade e exactidão dos registos contabilísticos.
- III. Apreciar a situação financeira do POAT, em 2003, quer quanto aos recebimentos, quer quanto aos pagamentos, verificando a regularidade e legalidade das operações realizadas;
- IV. Verificar se a conta de gerência de 2003 reflecte fidedignamente a situação financeira do POAT.

2.2 – Entidade auditada

O POAT insere-se no Eixo Prioritário 3 do QCA III e foi instituído pela Decisão C (2000) 2382, da Comissão Europeia, de 22 de Agosto, a qual se reporta ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2006².

De acordo com a Decisão Inicial, o POAT previa um investimento total de € 3.368,5 milhões, em que € 3.071,9 milhões eram despesa pública a financiar, em € 1.388,4 milhões, pelo FEDER e, em € 1.683,5 milhões, por recursos nacionais. O programa tinha subjacente um financiamento privado de € 296,6 milhões.

No âmbito do QCA III, o POAT centra-se na Estratégia Europeia de Transportes e desenvolve-se em torno de quatro linhas estratégicas, a saber:

- ◆ Criar condições, a nível do sistema de transportes e respectivas infra-estruturas, para o aumento da produtividade e da competitividade das empresas portuguesas e para a sua maior integração no mercado global, privilegiando uma abordagem integrada da mobilidade respeitadora do ambiente e do ordenamento do território;

² 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.



- ◆ Criar condições para o desenvolvimento em Portugal de uma plataforma de serviços que vocacione o país para o papel de rótula de articulação dos transportes de longo curso entre a Europa, a América, a África e o extremo oriente;
- ◆ Contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas zonas urbanas;
- ◆ Melhorar as acessibilidades que se traduzam num reforço da coesão e solidariedade internas.

De forma a atingir estes objectivos, o POAT estrutura-se em torno de cinco Eixos Prioritários que integram 10 Medidas:

- ◆ Eixo Prioritário 1 - Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes:
 - ◇ *Medida 1.1 - Promover a conclusão do projecto prioritário;*
 - ◇ *Medida 1.2 - Acelerar a construção dos eixos transversais e diagonais estruturantes.*
- ◆ Eixo Prioritário 2 - Reforço da Coordenação Intermodal:
 - ◇ *Medida 2.1 - Melhoria das acessibilidades e intervenções nos portos;*
 - ◇ *Medida 2.2 - Desenvolvimento da rede complementar rodoviária;*
 - ◇ *Medida 2.3 - Desenvolver uma rede nacional de logística.*
- ◆ Eixo Prioritário 3 - Reforço da Coesão Nacional:
 - ◇ *Medida 3.1 - Desenvolvimento de ligações ferroviárias entre centros urbanos;*
 - ◇ *Medida 3.2 - Melhoria das Ligações Rodoviárias entre Centros Urbanos e Nós e Variantes.*
- ◆ Eixo Prioritário 4 - Promoção da Qualidade, Eficiência e Segurança do Sistema de Transportes:
 - ◇ *Medida 4.1 - Melhoria da Qualidade e Eficiência do Sistema de Transportes;*
 - ◇ *Medida 4.2 - Reforço das Condições de Segurança de Transportes.*
- ◆ Eixo Prioritário 5 - Assistência Técnica:
 - ◇ *Medida 5.1 - Assistência Técnica.*

O POAT foi objecto de uma reprogramação, aprovada pela Decisão C (2003) 2263, de 1 de Julho. De acordo com esta Decisão, o investimento total passou a ser de € 3.266,9 milhões e a despesa pública de € 3.058 milhões, financiada, em € 1.388 milhões, pelo FEDER e, em € 1.670 milhões, por recursos nacionais. No âmbito do POAT, ficou ainda subjacente um financiamento privado de € 208,8 milhões.

Em termos gerais, a situação do Programa, até 31 de Dezembro de 2003, no que respeitava à execução financeira, era a indicada no quadro seguinte:

Quadro 1 – Execução Financeira em 31 de Dezembro de 2003

(em euros)

PO Acessibilidades e Transportes	Custo Total (Elegível)	Despesa Pública			Financ. Privado (a)
		Total Desp. Pública	Fundos Comunitários	Recursos Nacionais	
Programado	3 266 892 164	3 058 048 735	1 388 010 000	1 670 038 735	208 843 429
Aprovado	1 811 865 155	1 811 865 155	703 738 292	1 108 126 864	-
Executado	1 129 399 912	1 129 399 912	513 665 738	615 734 174	-
Taxa de Execução (Executado/Programado)	34,6%	36,9%	37,0%	36,9%	-
Taxa de Aprovação (Aprovado/Programado)	55,5%	59,2%	50,7%	66,4%	-
Taxa de Execução da Despesa aprovada (Execução/Aprovação)	62,3%	62,3%	73,0%	55,6%	-

(a) Valores programados.

Fonte: Relatório de Execução, de 2003, do POAT.

Face ao previsto para todo o período de programação, os montantes aprovados até 31 de Dezembro de 2003 representavam 55,5% e 50,7% do investimento total e do FEDER, respectivamente. No entanto, a relação executado/programado, ou seja, a taxa de execução, situou-se nos 34,6% e 37%, respectivamente.

Até 31 de Dezembro de 2003, tinham sido aprovados 113 projectos, destacando-se as aprovações no Eixo 3 (40 projectos)³.

Em termos da repartição regional, tinham sido aprovados projectos em todas as regiões, verificando-se ainda que a região do Norte era aquela que evidenciava maior quantidade de projectos aprovados (43), seguindo-se a do Centro (32), a de Lisboa e Vale do Tejo (17), a do Alentejo (9) e, por último, a do Algarve (5)⁴.

No que se refere à distribuição sectorial, o destaque vai para o sector rodoviário, com 83 projectos aprovados, seguindo-se o ferroviário (11), o marítimo e portuário (10) e o aéreo (2).

No ano de 2003, os montantes envolvidos no POAT em termos de programação, aprovação e execução foram os que se evidenciam seguidamente:

³ No âmbito do Eixo 2 tinham sido aprovados 26 projectos; no Eixo 1 – 22; no Eixo 4 – 19; Eixo 5 – 6.

⁴ Existiam 7 projectos classificados como não regionalizáveis, em que 6 se referiam à Assistência Técnica e um outro ao projecto de “Auditorias de Segurança Rodoviária”.



**Quadro 2 – Programação/Aprovação/Execução
2003**

(em euros)

PO Acessibilidades e Transportes	Programação			Aprovação			Execução			Participação Privada (a)
	Custo Total	Despesa Pública	FEDER	Custo Total	Despesa Pública	FEDER	Custo Total	Despesa Pública	FEDER	
Eixo 1	85 687 311	85 687 311	13 314 556	30 504 829	30 504 829	12 213 345	30 504 829	30 504 829	12 213 345	0
Medida 1.1	82 821 371	82 821 371	11 594 992	13 720 942	13 720 942	3 217 077	13 720 942	13 720 942	3 217 077	0
Medida 1.2	2 865 940	2 865 940	1 719 564	16 783 887	16 783 887	8 996 268	16 783 887	16 783 887	8 996 268	0
Eixo 2	128 745 313	124 281 865	66 467 470	58 056 470	58 056 470	28 835 377	58 056 470	58 056 470	28 835 377	4 463 448
Medida 2.1	45 378 752	45 378 752	22 689 376	21 262 009	21 262 009	8 614 805	21 262 009	21 262 009	8 614 805	0
Medida 2.2	52 151 912	52 151 912	31 921 147	36 794 461	36 794 461	20 220 572	36 794 461	36 794 461	20 220 572	0
Medida 2.3	31 214 649	26 751 201	11 856 947	0	0	0	0	0	0	4 463 448
Eixo 3	174 340 917	174 340 917	96 584 765	124 396 033	124 396 033	55 224 001	124 396 033	124 396 033	55 224 001	0
Medida 3.1	80 197 852	80 197 852	40 098 926	66 995 277	66 995 277	25 277 050	66 995 277	66 995 277	25 277 050	0
Medida 3.2	94 143 065	94 143 065	56 485 839	57 400 756	57 400 756	29 946 951	57 400 756	57 400 756	29 946 951	0
Eixo 4	82 925 210	82 925 210	36 055 352	97 083 532	97 083 532	35 818 316	97 083 532	97 083 532	35 818 316	0
Medida 4.1	39 979 611	39 979 611	14 146 827	86 204 054	86 204 054	30 178 485	86 204 054	86 204 054	30 178 485	0
Medida 4.2	42 945 599	42 945 599	21 908 525	10 879 478	10 879 478	5 639 831	10 879 478	10 879 478	5 639 831	0
Eixo 5	1 300 143	1 300 143	975 107	704 125	704 125	528 094	704 125	704 125	528 094	0
Medida 5.1	1 300 143	1 300 143	975 107	704 125	704 125	528 094	704 125	704 125	528 094	0
Total	472 998 894	468 535 446	213 397 250	310 744 989	310 744 989	132 619 133	310 744 989	310 744 989	132 619 133	4 463 448

(a) Valores programados.

Fonte: Relatório de Execução, de 2003, do POAT.

Conforme se pode observar, em 2003, em termos aproximados, foi aprovado um investimento total de € 310.745 mil, em que a comparticipação FEDER foi de € 132.619 mil, o qual foi integralmente executado.

Pela observação da relação executado/programado, verifica-se que a taxa de execução global do PO (em termos do FEDER), em 2003, foi de 62,2%.

Ao nível dos vários Eixos, também quanto ao FEDER, o Eixo 4 (com especial destaque para a Medida 4.1) e o Eixo 1 (com especial destaque na Medida 1.2) foram os que tiveram maiores taxas de execução (de 99,3% e 91,7%, respectivamente). Os Eixos 2, 5 e 3 evidenciaram as menores taxas de execução (de 43,3%, 54,2% e 57,2%, respectivamente), destacando-se pela negativa a execução nula da Medida 2.3.

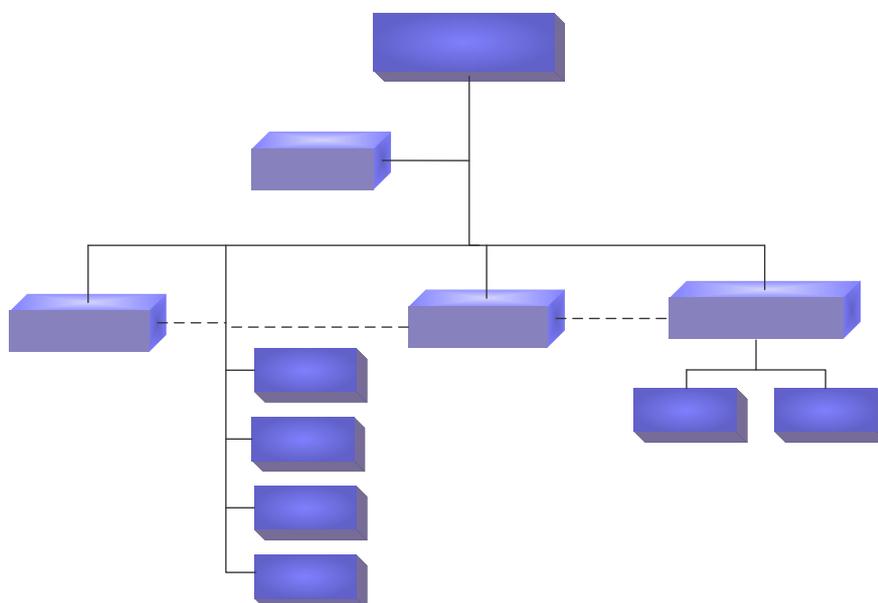
Do ponto de vista orgânico, o POAT é gerido, acompanhado e controlado por um Gestor, nomeado nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio⁵, que constitui a Autoridade de Gestão do Programa prevista no ponto i) da alínea d) do n.º 2 do art. 18º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

Para seu apoio técnico e administrativo foi, pela mesma Resolução, criada uma EAT. De entre as competências desta estrutura 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 os documentos de despesa relativos à execução dos projectos e acções aprovados; 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 do POAT. As candidaturas são objecto de homologação pelo membro do Governo respectivo.

Na dependência do Gestor, a EAT organiza-se conforme o diagrama seguinte:

⁵ O Gestor foi várias vezes substituído (cf. Resoluções n.ºs 42/2004 e 113/2004 – 2.ª Série).

Figura 1 – Organograma do POAT



2.3 – Enquadramento normativo

O quadro normativo do POAT engloba o Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, com as diversas alterações que lhe foram introduzidas, a regulamentação do SNC, as normas específicas do FEDER e, a nível comunitário, os Regulamentos n.ºs 1260/1999 e 438/2001, entre um conjunto de normas enunciadas no Anexo A.

Não foram elaborados regulamentos para as Medidas, estando a disciplina interna do POAT consagrada nos regulamentos da Unidade de Gestão e da Comissão de Acompanhamento e ainda num Manual de Procedimentos instituído pelo próprio Gestor.

2.4 – Síntese metodológica

O método seguido na presente auditoria partiu da verificação dos elementos de prestação de contas, sendo os procedimentos de auditoria alargados aos elementos fundamentais de legalidade e regularidade das operações subjacentes. Sendo a principal e, por regra, a única actividade do Gestor e da sua EAT a concessão de apoios financeiros, mediante processos de candidatura, importava verificar a legalidade e regularidade das candidaturas, a contratação pública, quando fosse o caso, os pedidos de pagamento, os pagamentos, os recebimentos e os fluxos financeiros com a Autoridade de Pagamento e a CE. Complementarmente, a auditoria abarcou ainda a verificação do projecto de Assistência Técnica e a análise dos recursos humanos envolvidos e dos sistemas de informação implantados.

Foram, assim, definidas áreas de auditoria que englobaram a verificação do cumprimento das Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, a análise da fiabilidade dos elementos constantes das demonstrações financeiras – para o que foi necessário percorrer o ciclo de vida dos projectos desde a apreciação da candidatura, sua aprovação e acompanhamento, nomeadamente,



apreciando os pedidos de pagamento, pagamentos efectuados e a acção do controlo – a abordagem da tesouraria e da gestão financeira, a assistência técnica e a gestão da informação. Estas áreas correspondem a um ou a vários dos objectivos operacionais da auditoria, nos termos a seguir esquematizados:

Quadro 3 – Áreas do programa de auditoria

	ÁREA	Objectivo operacional correspondente
A	Cumprimento das Instruções nº 1/2003	I), III) e IV)
B	Análise e verificação da fiabilidade dos elementos constantes das demonstrações financeiras	III) e IV)
C	Tesouraria/Pagamentos	II) e III)
D	Recebimentos/Gestão financeira	II) e III)
E	Assistência técnica/Recursos humanos	II)
F	Sistemas de informação	II)

O programa de auditoria foi delineado com base nos elementos reunidos na fase preliminar e a intensidade das acções desenvolvidas resultou das conclusões preliminares sobre o sistema de controlo interno.

Em termos de amostragem, a presente acção envolveu duas populações: uma, mais reduzida, referente aos recebimentos, que foi analisada na íntegra, e outra, de maior dimensão, referente aos pagamentos, cuja amostra seleccionada foi baseada na análise dos dados referentes às ordens de pagamento (OP) emitidas no âmbito do POAT, em 2003. Para a elaboração da amostra recorreu-se ao tratamento de informação na ferramenta IDEA e foi utilizado o método MUS, tendo sido assumidos os pressupostos referidos no capítulo seguinte. Sobre esta amostra incidiram também as análises previstas para as áreas B e C dos procedimentos do programa de auditoria.

Em resultado da aplicação do método MUS e da utilização do software IDEA, foi seleccionada uma amostra de 23 projectos (cfr. Anexo B).

Foram também desenvolvidas análises, sobre previsões, rácios e tendências, e foram objecto de estudo as diversas situações potencialmente geradoras de eventuais infracções financeiras.

2.5 – Condicionantes e limitações

A acção decorreu regularmente, tendo a equipa de auditoria sido dotada dos meios necessários ao seu desenvolvimento. Regista-se a boa vontade e colaboração dos técnicos e responsáveis envolvidos.

2.6 – Audição das entidades auditadas em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁶, o Relato de Auditoria foi enviado às seguintes entidades:

⁶ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.

- ◆ Gestor do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes;
- ◆ Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC;
- ◆ Presidente da Comissão de Gestão do QCA III e Director-Geral do Desenvolvimento Regional;
- ◆ Direcção-Geral do Orçamento.

As entidades a quem foi enviado o Relato, com excepção do Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC, apresentaram as suas alegações, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

Realça-se ainda que, em sede de contraditório:

A Direcção-Geral do Orçamento alegou que “(...) *nada tem a referir sobre o mesmo (...)*”.

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional informou de que “ (...) *tem em curso uma auditoria aos procedimentos de contratação pública, visando projectos de todos os Programas Operacionais*” em “(...) *que o projecto 31-03-01-FDR-00002 – ‘Prolongamento Campo Grande/Odivelas da linha amarela do ML’ consta da amostra de projectos a auditar (...)*”.

A Gestora do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes concordou, de uma forma geral, com as conclusões e recomendações do relato de auditoria, encontrando-se algumas das recomendações, de acordo com o referido no contraditório, já implementadas, pelo que, no presente Relatório, o seu âmbito foi reduzido em conformidade.

A Gestora do POAT acrescentou ainda: “*No que diz respeito às situações constantes do Relatório do TC no âmbito da auditoria ao projecto ‘Prolongamento da Linha Amarela – Campo Grande/Odivelas do ML’ (...), e que estão igualmente explicitadas no ponto 4.2.2.1 do Relatório em análise, aguarda-se o desenvolvimento do processo de contraditório por parte do Metropolitano de Lisboa, no âmbito daquela auditoria, para apreciação de eventuais consequências em matéria de elegibilidade de despesas, no que respeita ao financiamento comunitários (...)*”.

Salienta-se sobre esta matéria que, em conformidade com o Relatório de Auditoria ao Projecto / Medida “Empreendimento Campo Grande / Odivelas” do Programa PIDDAC “ Redes de Metropolitano” (Relatório N.º 36/2005-2.ª Secção), já aprovado pelo Tribunal de Contas e que oportunamente será remetido à Gestora do POAT, são de manter as conclusões constantes do relato de auditoria.

Acrescenta-se ainda, quanto a esta questão, que compete ao gestor, como refere o Manual de Procedimentos do FEDER, “(...) *assegurar o cumprimento dos normativos nacionais e comunitários aplicáveis em matéria de concorrência, ambiente, mercados público (...)*”. Esta é uma responsabilidade da Gestora, cujos contornos não se podem limitar a aceitar os argumentos dos beneficiários, como resulta do disposto no artigo 29.º, n.º 1, alíneas e), f) e g), e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades a quem foi enviado o Relato são apresentadas integralmente no **Anexo D** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.



3 – SUMÁRIO DA AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO

Na avaliação do sistema de controlo interno, foram apurados os seguintes pontos fortes e fracos:

Pontos fortes:

- ◆ Existência de um manual de procedimentos e de um conjunto de regras bem definidas nos Regulamentos Internos da Unidade de Gestão e da Comissão de Acompanhamento;
- ◆ Existência de um conjunto limitado e bem identificado de beneficiários, entidades quase exclusivamente públicas ou que prosseguem o interesse público, que, na maioria dos casos, já têm uma prática consolidada de elaboração e execução de projectos co-financiados;
- ◆ Existência de um sistema de controlo interno estruturado, assegurando uma segregação da área do controlo (1.º Nível).

Pontos fracos:

- ◆ EAT centralizada no Gestor, com distribuição de tarefas baseada nas circunstâncias do momento, decorrente não só da pequena dimensão da estrutura mas também da inexistência de uma clara distribuição de funções pelos vários elementos;
- ◆ Inexistência de ferramentas internas de gestão estruturadas e adequadas ao suporte do funcionamento do POAT, nomeadamente, no período anterior ao registo no SIFEC;
- ◆ Ocorrência de falhas na montagem de procedimentos rotineiros destinados à verificação de requisitos essenciais de fases do procedimento de concessão do apoio financeiro, nomeadamente, na concretização da verificação física dos projectos, na evidência da contabilização feita nos beneficiários e na organização do processo de emissão de ordens de pagamento;
- ◆ Não cobertura adequada de aspectos técnicos – engenharia/questões ambientais - por recursos humanos próprios ou contratados para o efeito;
- ◆ Inexistência de um manual de procedimentos detalhado na área do controlo.

Como consequência da avaliação feita, foi apurado um nível médio quanto ao risco de controlo e um risco baixo quanto ao risco inerente. O risco de auditoria assumido foi de 1%, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis⁷. Tendo em conta estes pressupostos, foi definido um risco de detecção de 10%, o que corresponde a um nível de confiança para a amostragem de 90%.

A materialidade assumida, na presente auditoria, foi de 5% do total de pagamentos realizados pelo POAT na gerência de 2003.

⁷ Linhas directrices europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, n.º 12 – “Nível de Significância e Risco de Auditoria”.

4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1 – Cumprimento das Instruções n.º 1/2003

4.1.1 – Documentos remetidos ao Tribunal de Contas e mantidos em arquivo em cumprimento das Instruções n.º 1/2003

As Instruções n.º 1/2003 prevêm, no seu n.º 5, o preenchimento de um conjunto de modelos, dos quais foram remetidos ao Tribunal todos aqueles que se justificavam, no caso concreto – Modelos 1, 2, 2b, 4, 6 e 7 e ainda os extractos bancários e uma certidão de receita. No n.º 6 das Instruções, estão previstos outros elementos que se encontravam em arquivo no POAT, com a excepção do previsto na alínea g), “*reconciliações bancárias mensais*”, sendo tal facto justificado perante a equipa com a ausência de operações bancárias complexas que importassem a reconciliação como medida prudencial aconselhável, como seria o caso de ser feita emissão de cheques, o que se aceita.

Verifica-se, assim, que foi dado cumprimento ao estipulado nas Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

4.1.2 – Cruzamento da informação financeira constante da Conta de Gerência com a registada nas Demonstrações Financeiras

Relativamente às operações de Débito, não são de levantar quaisquer dúvidas, encontrando-se as mesmas em conformidade, dado que:

- ◆ O Saldo inicial, no valor de € 3.315.625,02, confere com o valor expresso no extracto bancário reportado à abertura do exercício de 2003, conforme o disposto no ponto B do n.º 5 das Instruções, e ainda com o valor evidenciado na coluna relativa ao Saldo Inicial do Mapa criado pelo Gestor do POAT e designado por “Transferências”;
- ◆ O montante apresentado na rubrica de “Transferências”, na Conta de Gerência, de € 145.000.000,00, confere com o valor apurado nos extractos bancários relativos a 2003, com o montante evidenciado na certidão de receita emitida pela Autoridade de Pagamento (DGDR) e ainda com o valor expresso no mapa “Transferências”;
- ◆ O valor apresentado na rubrica de “Descativações”, na Conta de Gerência, de € 1.676,15, confere com o evidenciado no extracto bancário n.º 6/2003 da DGT, verificando-se que esta verba foi creditada na Conta do Gestor apenas em 23 de Maio de 2003, e ainda com o expresso no mapa “Transferências”.

Relativamente às operações de Crédito e no que toca à rubrica de “Pagamentos”, os montantes evidenciados são os que se apresentam no quadro seguinte:



Quadro 4 – Pagamentos do POAT em 2003

(em euros)

MEDIDAS	Montantes evidenciados na Conta de Gerência de 2003	Montantes evidenciados nas Demonstrações Financeiras em 31/12/2003 (SIFEC)
Medida 1.1	6 436 798,50	6 436 798,50
Medida 1.2	8 553 329,59	8 553 329,59
Medida 2.1	12 033 605,92	12 033 605,92
Medida 2.2	20 510 779,67	20 510 779,67
Medida 2.3	21 099,15	21 099,15
Medida 3.1	29 069 615,74	29 069 615,74
Medida 3.2	28 553 031,29	28 553 031,29
Medida 4.1	30 178 485,00	30 178 485,00
Medida 4.2	7 216 253,88	7 216 253,88
Medida 5.1 (*)	552 719,42	528 094,02
TOTAL	143 125 718,16	143 101 092,76

(*) Diferença encontrada no valor de € 24 625,40

Conforme se pode observar no quadro anterior, existe coincidência de montantes em todas as Medidas, com excepção da 5.1 – “Assistência Técnica” -, em que há uma divergência de € 24.625,40⁸. Esta diferença deriva do facto de o Gestor ter procedido à actualização do SIFEC tendo em conta a despesa efectiva do GEP em 2003 e de só ter sido registada a reentrada do valor remanescente (descativação) em 30 de Maio de 2004.

Relativamente ao Saldo Final, no valor de € 5.191.583,01, apresentado na Conta de Gerência, também não existem quaisquer observações uma vez que é o que está evidenciado no extracto bancário de fim de exercício e é o expresso na coluna relativa ao Saldo final no mapa “Transferências”.

4.2 – Análise e verificação da fiabilidade dos elementos constantes das demonstrações financeiras

4.2.1 – Candidaturas

4.2.1.1 – Elegibilidade do beneficiário

Não se registaram dúvidas quanto à elegibilidade dos beneficiários. O POAT é um Programa Operacional fechado quanto aos beneficiários, que constituem um grupo bastante limitado, e que se encontram identificados logo desde o complemento de programação, ou individualmente ou em grupos perfeitamente claros – Municípios, por exemplo.

Até à data do termo dos trabalhos da auditoria, incluindo, portanto, a gerência de 2003, registaram-se apenas onze beneficiários, o que em muito facilitou a manutenção de um registo fiável e actual dos mesmos. Para além disto, a maioria destes já tinham contacto assíduo com a Intervenção Operacional dos Transportes do QCAII.

⁸ Na conta de gerência apresentada pelo POAT – Modelo 4 – este montante está indicado pelo valor de € 24.624,82 que terá sido o montante efectivamente transferido para a conta do Gestor, com uma pequena diferença de 0,58 €.

4.2.1.2 – Cumprimento dos requisitos técnicos da candidatura

Não se registaram dúvidas quanto ao cumprimento dos requisitos técnicos das candidaturas. Os beneficiários são as próprias entidades que asseguram a construção/ampliação/manutenção das infra-estruturas ou a operação dos meios de transporte colectivo em causa no apoio solicitado, pelo que asseguraram sempre ter condições privilegiadas no domínio dos aspectos técnicos. Como acima foi referido, trata-se de entidades que já apresentavam candidaturas nos anteriores períodos de programação, o que lhes proporcionou, desde o início, uma boa compreensão dos requisitos de elaboração das candidaturas.

Foram analisados todos os grandes projectos no sentido referido nos artigos 25.º e 26.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, em que ocorreram pagamentos em 2003, concluindo-se que respeitavam a tramitação prevista, contendo os elementos necessários, tais como, o relatório de informação sobre o projecto, o estudo de avaliação financeira (com e sem financiamento comunitário), a avaliação económico-social, incluindo a análise custo-benefício e os indicadores de avaliação, bem como todos os outros elementos que, nos termos do regulamento, devem instruir o pedido de confirmação da taxa de comparticipação financeira, como as declarações em matéria ambiental ou relativas ao cumprimento das normas sobre contratos públicos.

Concretamente quanto à contratação pública, a apresentação dos elementos impostos no Regulamento n.º 1260/1999 foi, por vezes, faseada no tempo, dado que se tratava de projectos plurianuais em que, naturalmente, os processos de contratação também não estavam todos concluídos no início do projecto. Neste âmbito, é de realçar o papel a desempenhar pelo Gestor, não só em matéria de acompanhamento e controlo, mas também na própria sensibilização do beneficiário para o rigoroso cumprimento de todos os pressupostos e procedimentos previstos na legislação nacional e comunitária, em virtude de estes serem processos directamente analisados pela Comissão.

A este propósito a Gestora, no contraditório, reafirmou que *“a sensibilização dos beneficiários para o rigoroso cumprimento da legislação nacional e comunitária em matéria de contratação pública, como condição para a elegibilidade da respectiva despesa constitui nesta data uma preocupação dominante da gestão do POAT (...)”*.

As candidaturas analisadas encontravam-se sempre dotadas de um parecer emitido por um ou mais elementos da EAT, com a concordância do Gestor, contemplando a descrição do projecto, investimento e taxa de comparticipação, o enquadramento no POAT, o cumprimento das disposições nacionais e comunitárias em matéria de concursos públicos e ambiente, o cronograma de realização do investimento e, sendo o caso, a avaliação económica e financeira do projecto (grandes projectos).

4.2.2 – Contratação pública

4.2.2.1 – Aspectos concursais

Nas candidaturas sobre as quais incidiu a amostra não se registaram dúvidas, de uma forma geral, quanto à adequação do procedimento concursal que foi adoptado em cada caso.

Em sequência do trabalho da equipa de auditoria sobre o “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” – “Redes de Metropolitano”, que decorreu concomitantemente à presente auditoria, foram apuradas algumas irregularidades identificadas no quadro seguinte, relacionadas com a violação de regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos:



Quadro 5 – Irregularidades apuradas

(em euros)

Irregularidade	Contrato	Adjudicatário	Valor do Contrato	Despesa justificada ao Gestor em 2003	FEDER Pago em 2003
Violação do princípio da estabilidade – artigo 14.º - DL 197/99, de 8 de Junho	Empreitada ML 583/00 (contrato 05/2001) Execução dos toscos da Estação Ameixoeira	Zagope, Tâmega, MSF, A.C.E.	25 759 149,37	8 448 182,84	2 923 071,26
Procedimento concursal incorrecto – Invocação sem fundamento do artigo 136.º DL 59/99, de 2 de Março	Empreitada ML 586/00 (contrato 61/2001) Execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente	Linhmetro, Empreitadas do Metropolitano de Lisboa, A.C.E.	12 559 457,38	4 800 497,41	1 660 972,10
Procedimento concursal incorrecto - Invocação sem fundamento do artigo 18.º DL 223/2001, de 9 de Agosto	Empreitada ML 615/02 (contrato 76/2002) Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas	Contacto – Sociedade de Construções, S.A.	1 396 634,41	1 051 996,78	363 990,89
Procedimento concursal incorrecto - Invocação sem fundamento do artigo 18.º DL 223/2001, de 9 de Agosto	Empreitada 629/03 (contrato 78/2003) Acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado	Alves Ribeiro, S.A.	2 095 175,95	395 722,82	136 920,10

De acordo com o referido no relatório de auditoria ao Projecto / Medida “Empreendimento Campo Grande / Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”, as irregularidades verificadas traduzem-se no seguinte:

➔ **Empreitada ML 583/00 (contrato 05/2001) - Execução dos toscos da Estação Ameixoeira**

Nesta empreitada, o projecto foi substituído, posteriormente à consignação da mesma, por projecto variante do empreiteiro, global e significativamente diferente do concursado — a escavação de poço rectangular de 25 x 54 metros, com entivação por estacas ancoradas, foi substituída por escavação de poço circular com 40 metros de diâmetro —, através da celebração de adicional ao contrato que formalizou a substituição do projecto e alterou o preço para 5.499.904.962\$00 (€ 27.433.410,29).

Esta situação configura uma violação do princípio da estabilidade consagrado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

➔ **Empreitada ML 586/00 (contrato 61/2001) - Execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente**

Para adjudicação da empreitada de toscos da Estação, foi aberto concurso público internacional com um preço base estimado de 2.600.000.000\$00 (€ 12.968.745,32).

Este concurso foi anulado, por deliberação do CG, porque a proposta melhor classificada, e também de preço mais baixo, do consórcio Ferroviário Agroman, S.A., Sociedade de Construções H. Hagen, S.A., Sopol – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A., e Obrecol – Obras e Construções, S.A., tinha um valor de 3.751.001.390\$00 (€ 18.709.916,05), cerca de 44,3% superior ao preço base. Para fundamentar a anulação, foi invocada a alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º

59/99, quantificando em 25% o limite relativo ao “*preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso*”.

Foi também deliberado proceder-se a um ajuste directo precedido de consulta “*aos concorrentes que apresentaram os três melhores preços*”, com invocação da alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março. E foi ainda decidido que a empreitada “*não incluirá os trabalhos referentes ao término da estação*”, considerando-se que “*o término constitui uma obra não essencial e complementar à Estação, pelo que uma supressão dos correspondentes trabalhos não altera significativa ou substancialmente o objecto da empreitada ML586/00*”. O término previsto, em túnel, tinha 60 m de comprimento.

Entre as propostas apresentadas por este consórcio no concurso e na consulta, para além de alguns preços novos para artigos que foram introduzidos na consulta, apenas houve lugar à alteração, para menos, de três preços unitários. Estes três novos preços, quando aplicados à proposta inicial para a totalidade da empreitada, reduziriam o valor total daquela para 3.402.457.799\$00 (€ 16.971.387,95), valor 30,9% superior à base daquele concurso. Apenas o estabelecimento do novo valor da base em 2.400.000.000\$00, que não reflectiu proporcionalmente o valor da redução do objecto, levou a que o valor da proposta apresentada na consulta não fosse superior à base em mais de 25%.

Conclui-se que, na realidade, a redução de custo resultou, sobretudo, de uma redução significativa da obra, ou seja, da modificação do objecto do contrato, o que afasta a permissão de ajuste directo prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, por ter havido alteração substancial do objecto do contrato e, portanto, este não ser celebrado “*em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso*”.

Não se verificando a condição prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a escolha do procedimento teria de pautar-se pelos critérios do artigo 48.º, ou seja, deveria ter sido realizado novo concurso, o que não aconteceu, com violação desta disposição legal.

✦ **Empreitada ML 615/02 (contrato 76/2002) - Sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas**

No caso da empreitada ML 615/02, de execução do “*sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas*”, a adjudicação, por ajuste directo, à Contacto – Sociedade de Construções, S.A., adjudicatária da empreitada de construção dos viadutos, foi justificada com a alteração do regime legal sobre a poluição sonora, invocando-se também tratar-se de “*trabalhos cuja especial interdependência e complementaridade com os trabalhos de construção dos viadutos, implica a reconhecida necessidade de concomitância e simultaneidade de execução dos trabalhos em causa*” e haver “*forte conveniência na realização desses dois tipos de trabalhos por uma mesma e única entidade*”, considerando encontrarem-se preenchidos os pressupostos de aplicabilidade das alíneas c) e f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

A invocada alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º permite o ajuste directo quando, “*por motivos de especificidade técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de propriedade intelectual, o contrato só possa ser executado por um empreiteiro, fornecedor ou prestador de serviços determinado*”. Ora, estavam em causa trabalhos de natureza vulgar, depois subcontratados à empresa Metalfonte – Construções Metálicas, Ld.^a, que na mesma altura realizou, contratada directamente pelo ML, coberturas de protecção acústica em dois outros locais.

A alínea f) do citado preceito legal permite o ajuste directo quando estejam “*em causa trabalhos complementares do objecto do contrato anteriormente celebrado e que na sequência de circunstâncias*



imprevistas se tenham tornado necessários para a execução desse objecto, se a respectiva adjudicação for feita ao contratante inicial”, desde que esses trabalhos “não sejam técnica ou economicamente separáveis do contrato inicial sem (...) graves inconvenientes para as entidades adjudicantes”, ou que “embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários à perfeita execução do mesmo”, circunstâncias que não se verificavam.

Não se verificando o circunstancialismo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto — o que também se encontra demonstrado pela posterior subcontratação realizada — e por não ocorrerem as circunstâncias previstas na alínea f) do mesmo número, igualmente invocada, a situação viola o disposto no artigo 17.º do mesmo diploma.

➔ **Empreitada 629/03 (contrato 78/2003) - Acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado**

No caso da empreitada ML 629/03, de execução das “*acessibilidades da rede viária (3ª fase) à Estação Senhor Roubado*”, adjudicada a Alves Ribeiro, S.A., por ajuste directo precedido de consulta, por € 2.095.175,95, a não realização de concurso foi justificada com invocação da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, por razões de urgência, considerando-se que a realização de concurso público era incompatível com o tempo disponível.

A alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001 permite o ajuste directo quando, “*por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, para as entidades adjudicantes e na medida do estritamente necessário, não possam ser cumpridos os prazos estabelecidos para os procedimentos previstos no artigo anterior e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante*”, requisitos que nestes dois casos se não verificavam.

Esta situação configura violação do disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, conjugado com o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo diploma, em virtude da inaplicabilidade ao caso em apreciação da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do diploma citado⁹.

A cronologia de acontecimentos antecedentes aos ajustes directos, precedidos ou não de consulta, aqui em causa, permitem concluir que poderiam ter sido utilizados os procedimentos acelerados previstos na Directiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, alterada pela Directiva n.º 98/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, e transposta para o direito português pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

E resulta evidente que bastaria que o ML tivesse oportunamente escolhido, de entre os procedimentos pré-contratuais enumerados no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, aquele que considerasse mais adequado a cada caso, planeando o desenvolvimento do procedimento, publicando o anúncio correspondente e desenvolvendo a sequência de formalidades coordenada com a realização dos projectos (por exemplo, publicando anúncio em data que permitisse que o período para apresentação de candidaturas e a selecção de concorrentes decorresse em paralelo com o desenvolvimento dos projectos) e de acordo com os prazos estabelecidos naquele diploma, para que pudessem ser atingidos os objectivos de entrada em serviço da extensão da Linha Amarela na data prevista.

⁹ Sobre esta matéria, *vide*, p. ex., os acórdãos do Tribunal de Justiça, de 2 de Agosto de 1993, Processo C-107/92, Comissão vs. República Italiana, e de 28 de Março de 1996, processo C-318/94, Comissão vs. República Federal da Alemanha.

➤ Observações em sede do financiamento comunitário

As irregularidades encontradas nas quatro situações descritas configuram violação de normas nacionais de contratação pública, que o artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, manda aplicar¹⁰.

Estas situações traduzem-se, ainda, na violação do princípio da compatibilidade, decorrente do artigo 12.º do mesmo Regulamento, dado que as irregularidades detectadas também violam as Directivas Comunitárias aplicáveis – Directivas n.º 93/37/CE e 93/38/CE, ambas do Conselho e de 14 de Junho, esta última alterada pela Directiva n.º 98/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro, – o que poderá tornar não elegível o financiamento das operações em causa pelos fundos comunitários.

Verificando-se as situações acima descritas, a correcção financeira incumbirá ao Estado-Membro, como previsto nos artigos 38.º, n.º 1, alíneas e) e h), e 39.º do Regulamento n.º 1260/1999 e no artigo 2.º do Regulamento n.º 448/2001, com consequências quanto às despesas fundamentadas nas contratações referidas no quadro acima, podendo afectar, no caso da gerência de 2003 do Gestor do POAT, o montante global já pago (FEDER) de € 5.084.954,35, incluído nos 5.º, 6.º, 7.º, 8.º e 9.º pedidos de pagamento do projecto n.º 31-03-01-FDR-00002 “Prolongamento Campo Grande/Odivelas da Linha Amarela do ML”.

4.2.2.2 – Trabalhos a mais

Em algumas situações, os trabalhos a mais ocorridos não deram origem a reprogramação do respectivo projecto¹¹, o que só se revela aceitável se não se traduzirem em alterações significativas àquilo que foi o objecto da candidatura, sob pena de ser executado um projecto substancialmente diferente deste.

Na situação relativa ao projecto n.º 31-04-02-FDR-00001 “EN7 Viaduto Duarte Pacheco – Reabilitação e Beneficiação Geral”, verificou-se que foram pagos autos de medição relativos a trabalhos a mais, em 2003, quando o projecto só foi objecto de reprogramação em 2004¹².

Ora, o Gestor de um programa operacional só garante a conformidade legal e a regularidade financeira das despesas que paga se puder assegurar que os documentos de despesa que lhe são apresentados em pedido de pagamento se inserem no âmbito do projecto homologado (elegibilidade estrita) e que, em relação a elas, foram cumpridas todas as formalidades e procedimentos inerentes à contratação efectuada (elegibilidade lata), o que restringe consideravelmente a possibilidade de serem aceites despesas com fundamento em trabalhos a mais, sem que seja percorrida a tramitação subjacente à reprogramação do projecto em causa.

Em sede do contraditório, a Gestora alegou que “ (...) *passará a controlar os montantes por conta dos trabalhos a mais incluídos nos pedidos de pagamento do POAT através de uma ficha que permita adicionar aqueles montantes e calcular o valor percentual que eles representam relativamente ao contrato inicial*”. Referiu ainda que, com a implementação deste instrumento de trabalho, “*a verificação referida permitirá identificar a necessidade de reprogramações que possa decorrer de trabalhos a mais*”.

¹⁰ Com suporte, aliás, na orientação expressa no n.º 1 alínea f) do artigo 34.º do mesmo diploma.

¹¹ Situação verificada nos projectos n.º 31-02-01-FDR-00001, 31-02-01-FDR-00002, 31-02-02-FDR-00015, 31-03-01-FDR-00001, 31-03-02-FDR-00032.

¹² O projecto só veio a ser objecto de reprogramação em 19/04/2004.



No que respeita às reprogramações de projectos, o Manual do FEDER determina que estas sejam ainda encaradas como situações de excepção, sendo indispensável, no que respeita às reprogramações de natureza física e financeira, a sujeição a aprovação do membro do Governo competente.

De uma forma geral, foi cumprido o limite percentual previsto na lei para os trabalhos a mais¹³.

4.2.3 – Pedidos de pagamento

4.2.3.1 – Elegibilidade lata e estrita

Os pedidos de pagamento analisados encontram-se devidamente baseados em elementos constantes da candidatura ou que acompanham o pedido de pagamento concreto. Note-se, porém, que foram pagos autos de medição relativos a trabalhos a mais que não foram aprovados em reprogramação do projecto co-financiado (cfr. ponto 4.2.2.2).

4.2.3.2 – Regularidade formal das facturas e recibos

As facturas e recibos que documentam os pedidos de pagamento obedecem às normas vigentes na matéria, nomeadamente, o disposto no artigo 35.º do CIVA, e neles foram devidamente apostos os carimbos identificadores do Fundo Comunitário que comparticipa a despesa e referem o programa operacional e o número do pedido de pagamento em que constam, o que se traduz numa eficaz medida para evitar a dupla apresentação a co-financiamento de um mesmo documento (factura/recibo).

No entanto, em muitas situações, não é evidente o tratamento contabilístico adequado dado pelo beneficiário aos documentos de despesa apresentados ao POAT. Esta situação já foi, inclusivamente, referenciada em acções do controlo do 1.º nível. Sendo certo que um claro requisito da intervenção dos fundos comunitários é a existência de contabilidade separada ou de codificação contabilística adequada que permita identificar os movimentos relativos ao projecto co-financiado¹⁴ e, dado que este requisito é expressamente assumido pelo beneficiário no formulário de candidatura, é fundamental a insistência junto dos beneficiários para que a codificação contabilística assegure a identificação dos movimentos financeiros relativos ao projecto co-financiado.

A Gestora, nas suas alegações, referiu que *“o tratamento contabilístico dos documentos de despesa tem sido objecto de verificação no âmbito das auditorias de acompanhamento e de controlo de 1.º nível (...) sendo, em geral, constatada a existência de um código específico para a contabilização do projecto, garantindo um tratamento contabilístico adequado”*.

Sem prejuízo das alegações apresentadas, o Tribunal considera que, para garantia da clara imputação de uma despesa a um determinado projecto co-financiado, é indispensável que, na fase da análise do pedido de pagamento/validação dos documentos de despesa, seja possível, ao técnico da EAT, certificar-se de que a despesa está correctamente contabilizada e é possível garantir a sua elegibilidade estrita.

¹³ Artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (25% do valor do contrato de empreitada de obras públicas), quanto às obras postas a concurso após Junho de 1999, e, anteriormente, artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro (50% do valor da adjudicação).

¹⁴ Conforme disposto no Artigo 34.º, n.º1, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

4.2.4 – Verificação física

Este aspecto foi abordado na perspectiva de confirmar a realização de procedimentos efectivos de verificação física, pelo acompanhamento do POAT, como fundamento imprescindível para o pagamento final – como se encontra expressamente previsto no Manual do FEDER.

Apesar da verificação física final não se encontrar definida como procedimento regular a realizar pelo POAT, constata-se que todas as candidaturas incluídas na amostra foram objecto dessa verificação, ou pelas auditorias de acompanhamento ou pelas auditorias de controlo nos diferentes níveis.

Nesta matéria, a Gestora veio referir, na sua resposta, que *“efectivamente, a verificação física dos projectos é feita no âmbito das auditorias de acompanhamento e de controlo contratadas pela Gestão do POAT, sendo o pagamento do saldo sujeito à apresentação do Relatório Final do projecto que terá obrigatoriamente de incluir o/s auto/s de Recepção Provisória da/s obra/s, os quais constituem comprovativo dos trabalhos realizados no âmbito do projecto”*.

Note-se, todavia, que o próprio Manual do FEDER recomenda expressamente a retenção do pagamento dos últimos 5% da comparticipação financeira atribuída a cada projecto, como forma de assegurar a aplicação eficaz dos recursos. A libertação desse montante dependerá necessariamente da concretização de dois elementos distintos: Por um lado, a verificação da conclusão física e financeira do projecto, da responsabilidade da Autoridade de Gestão, como única forma de garantir que as despesas apresentadas correspondem à efectiva execução material e, por outro lado, o Relatório Final de encerramento, da responsabilidade do executor.

4.3 – Recebimentos/Gestão financeira

4.3.1 – Circuito financeiro

O Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, estabelece as disposições gerais sobre os Fundos estruturais e, nomeadamente, na alínea o) do artigo 9.º, define o conceito de “autoridade de pagamento”. Esta, 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 artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, compete à DGDR exercer as responsabilidades quer de gestão nacional quer de autoridade de pagamento para o FEDER.

Estes pagamentos podem assumir a forma de pagamentos por conta, intermédios e de saldo.

Os pagamentos por conta foram os efectuados aquando da primeira autorização, representando 7% da participação do fundo, e repartem-se em duas parcelas de igual montante – 3,5%. Os restantes pagamentos são efectuados a título de reembolso das despesas efectivamente pagas, validadas pelos Gestores e, posteriormente, certificadas pela DGDR, enquanto autoridade de pagamento.

No que se relaciona com os pagamentos intermédios, é da responsabilidade do Gestor do POAT comunicar à DGDR a despesa validada. Este procedimento tem vindo a efectuar-se, nomeadamente, através de uma declaração, devidamente assinada pelo Gestor, à qual é anexa uma listagem, por eixo e por medida, dos vários projectos que contribuíram para a despesa declarada, bem como, um mapa financeiro onde se sistematiza toda a informação. Segundo informação obtida junto da DGDR,



relativamente às declarações emitidas no âmbito do POAT, não foram, até à data, efectuadas observações relevantes.

O processo da certificação de despesa e o pedido de pagamento ficam devidamente formalizados com a assinatura do Director-Geral da DGDR, pelo que só após esta assinatura é efectuada a sua validação quer no SFC quer no SIFEC. Os pedidos de pagamento são enviados à DG REGIO em suporte documental e transmitidos à CE em suporte informático (SFC).

Salienta-se que os pagamentos por conta e os pagamentos intermédios não poderão exceder os 95% do FEDER programado. 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, da declaração certificada pela autoridade de pagamento sobre as despesas efectivamente pagas e ainda da declaração emitida pela IGF, conforme previsto no n.º 4 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho.

No que ao POAT diz respeito, a situação encontrada, até 31 de Dezembro de 2003, face aos pedidos de pagamento e aos recebimentos da CE, foi a registada nos quadros seguintes.

Quadro 6 – Pagamentos por conta

(em milhões de euros)

Pagamentos por Conta		
Identificação	Data	Valor
1ª Parcela (3,5% do Prog.)	05-10-2000	48,59
2ª Parcela (3,5% do Prog.)	13-12-2000	48,59
Reprog.da dotação a favor dos PO's Regionais (7%) 2003		-0,02
Total		97,16

Fonte: DGDR e POAT.

Conforme se observa no quadro 6, foram recebidos € 97,2 milhões relativos ao adiantamento correspondente a 7% do total programado para o PO.

Quadro 7 – Pagamentos intermédios

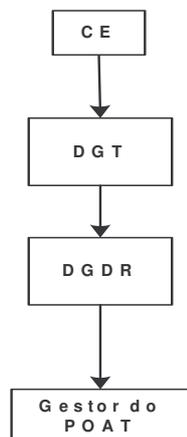
(em milhões de euros)

Solicitados à CE			Reembolsados pela CE		
Identificação	Data	Valor	Identificação	Data	Valor
1º/2000	31-10-2000	22,56	1º/2000	24-07-2001	20,23
2º/2000	15-12-2000	17,97	2º/2000	24-07-2001	17,13
Total 2000		40,53	1º/2001	24-07-2001	35,17
1º/2001	19-04-2001	39,63	2º/2001	26-10-2001	36,52
2º/2001	19-07-2001	40,54	Total 2001		109,05
3º/2001	19-10-2001	25,50	1º/2000 Regularização	08-01-2002	2,33
4º/2001	28-10-2001	37,68	2º/2000 Regularização	08-01-2002	0,83
Total 2001		143,35	1º/2001 Regularização	08-01-2002	4,46
1º/2002	23-04-2002	38,64	2º/2001 Regularização	08-01-2002	4,02
2º/2002	22-07-2002	74,64	3º/2001	08-01-2002	25,50
3º/2002	26-11-2002	48,42	4º/2001	07-06-2002	37,68
4º/2002	30-12-2002	13,73	1º/2002	25-07-2002	15,23
Total 2002		175,43	2º/2002	22-10-2002	69,22
1º/2003	17-04-2003	34,60	Total 2002		159,27
2º/2003	18-07-2003	45,81	3º/2002	08-01-2003	43,08
3º/2003	17-11-2003	31,24	4º/2002	12-02-2003	12,52
4º/2003	15-12-2003	41,39	1º/2002 Regularização	22-05-2003	23,41
Total 2003		153,04	2º/2002 Regularização	22-05-2003	5,42
Total Solicitado		512,35	3º/2002 Regularização	22-05-2003	5,34
			4º/2002 Regularização	22-05-2003	1,21
			1º/2003	22-05-2003	34,60
			2º/2003	08-08-2003	45,81
			3º/2003	18-12-2003	31,24
			Total 2003		202,63
			Total Transferido		470,95

Fonte: DGDR e POAT.

Relativamente aos pedidos de pagamento intermédios, do total solicitado, de € 512,4 milhões, em 31 de Dezembro de 2003, a CE só havia reembolsado € 471,0 milhões, cerca de 91,9% do valor total solicitado, havendo por satisfazer o pedido de pagamento n.º 4, de 2003, no montante de € 41,4 milhões, o qual só veio a ser reembolsado no ano seguinte, mais concretamente, em 18 de Fevereiro de 2004.

Em termos globais, no final de 2003, o montante total recebido da CE para o POAT ascendia aproximadamente a € 568,2 milhões (€ 97,2 por conta e € 471,0 de pagamentos intermédios).



Quanto à vertente externa dos fluxos financeiros comunitários relativos ao POAT, o fluxograma anexo tem por objectivo traduzir o respectivo circuito.

Conforme se pode observar, as entidades intervenientes nesta parte do circuito financeiro comunitário FEDER são a CE, a DGT, a DGDR e o Gestor do POAT.

A DGT, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, tem como missão assegurar a administração da tesouraria central do Estado. Concretamente, por força do disposto na alínea m) do n.º 3 do artigo 8º 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, só quando a CE o autoriza, por contrapartida de transferências destinadas a contas bancárias das autoridades de pagamento dos vários Fundos estruturais¹⁵, igualmente abertas na DGT.

Seguidamente são efectuadas transferências das verbas FEDER para uma conta na DGT, titulada pela DGDR.

Posteriormente, a CE envia à DGT, via e-mail, ordens para a realização das transferências, identificando a importância 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 título do FEDER, nos diversos PO do QCA III, era movimentada, a débito, por contrapartida de um crédito na conta da DGDR – FEDER QCA III (Sistema *homebanking*).

Na DGDR, concretamente na Unidade de Pagamentos¹⁶, esta informação é visualizada diariamente, através do sistema *homebanking*, sendo comunicados à Direcção da DGDR os montantes FEDER recepcionados. Ainda na Unidade de Pagamentos, estes montantes são conferidos e registados no SIFEC, sendo, posteriormente dado conhecimento à Direcção de Serviços Operacional responsável pelo acompanhamento do PO a que o pagamento da CE se destina.

Por outro lado, o Gestor do POAT informa a DGDR sobre a execução registada e prevista relativamente ao seu PO, indicando quais as suas necessidades financeiras. Esta informação é analisada pela Direcção da DGDR e transmitida à Direcção de Serviços Operacional respectiva que, tendo em conta a programação financeira, as transferências recebidas da CE e a execução no âmbito do POAT, propõe à Direcção o montante a transferir para a conta do Gestor.

Em sequência, a Direcção delibera e transmite orientações à UP, explicitando-se, assim, a autorização de pagamento e a respectiva transferência para o Gestor, através do sistema *homebanking*, e procedendo-se posteriormente ao seu registo em SIFEC.

Por seu lado, o Gestor do POAT, que possui uma conta bancária na DGT, designada por “IO Acessibilidades e Transportes QCA III”, onde recebe as transferências da Autoridade de Pagamento, através de consulta ao sistema *homebanking*, reconhece os valores depositados. Para além deste suporte, o Gestor recebe sempre esta mesma informação através de ofício, a qual, por norma, é primeiramente remetida por fax.

Os montantes transferidos pela DGDR para o POAT, até 31 de Dezembro de 2003, eram os que se evidenciam no quadro que se segue.

¹⁵ As autoridades de pagamento são: A DGDR no caso do FEDER, o IFADAP/INGA para o FEOGA - Orientação e IFOP e o IGFSE para o FSE.

¹⁶ Com funções de coordenação e execução no que respeita a toda a informação sobre os fluxos financeiros oriunda da CE e de processamento das transferências para os Gestores.

Quadro 8 – Transferências da DGDR para o POAT

(em milhões de euros)

Data	Montante
2000	62,27
2001	149,66
2002	152,50
2003	145,00
Total	509,43

Conforme se observa no quadro 8, a DGDR, em 31 de Dezembro de 2003, havia transferido para o Gestor do POAT cerca de € 509,4 milhões, o que significa que, face aos pagamentos efectuados pela CE de € 568,2 milhões¹⁷, existia um saldo positivo neste PO de aproximadamente € 58,8 milhões.

Tendo em conta as entradas (recebimentos) e saídas (pagamentos) do fluxo FEDER ocorrido no Gestor do POAT, desde o início do programa (Agosto de 2000) até 31 de Dezembro de 2003, a situação encontrada é a que se reflecte no quadro seguinte:

Quadro 9 – Tesouraria no Gestor do POAT

(em euros)

Ano	Saldo Inicial	Descativações	Transferências Tesouro	Transferências Executores	Saldo Final
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)-(4)
2000			62.270.513,34	38.971.668,80	23.298.844,54
2001	23.298.844,54		149.657.400,66	160.912.333,61	12.043.911,59
2002	12.043.911,59	2.996,66	152.500.000,00	161.231.281,23	3.315.625,02
2003	3.315.625,02	1.676,15	145.000.000,00	143.125.718,16	5.191.583,01

Fonte: Gestor do POAT (SIFEC); DGDR; DGT

Através desta análise valida-se, portanto, quer o saldo inicial quer o saldo final da gerência do ano de 2003.

4.3.2 – Análise dos extractos da conta POAT na Direcção-Geral do Tesouro e identificação dos recebimentos

Após análise dos extractos bancários relativos ao exercício de 2003, concluiu-se que todos os recebimentos, no total de € 145 milhões, se encontravam claramente inscritos em sete tranches. Uma certidão de receita emitida pela DGDR, comprovando este montante, acompanhou os documentos de prestação de contas de 2003.

O reduzido número de recebimentos – menos de uma dezena por ano – permite que esta área não esteja dotada de um procedimento sistemático, mas sim de uma acção casuística por parte do Gestor, com o eventual apoio de um elemento da EAT.

¹⁷Em que € 97,16 milhões foram relativos a pagamentos por conta e € 470,95 milhões a pagamentos intermédios.



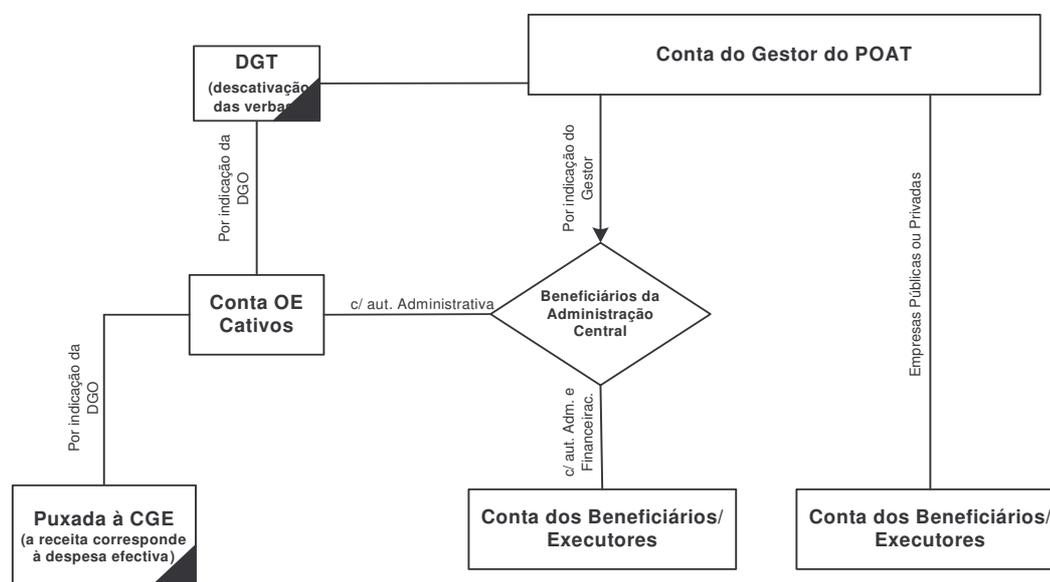
4.4 – Pagamentos aos beneficiários

4.4.1 – Circuito Financeiro

Os pagamentos emitidos pelo Gestor do POAT a favor dos executores dos projectos são desencadeados através da utilização do sistema *homebanking*.

Relativamente a estes pagamentos realizados pelo Gestor, verificou-se que os circuitos financeiros eram distintos e dependiam do regime financeiro dos beneficiários. No esquema que se segue visualiza-se, de uma forma sintética, as entidades que, à data em que se desenvolveram os trabalhos, eram intervenientes.

Figura 2 – Circuito de pagamentos



Fonte: DGT, DGO e POAT.

Conforme se observa na Figura 2, os pagamentos destinados aos beneficiários com autonomia administrativa e financeira pertencentes à Administração Central¹⁸, e às Entidades Empresariais Públicas¹⁹ ou Privadas²⁰ são directamente efectuados para a sua conta bancária.

Relativamente aos beneficiários da Administração Central que não possuem autonomia financeira, as ordens de pagamento são emitidas a favor do beneficiário^{21 22}, mas colocadas numa conta específica – conta OE cativos – na DGT. Neste contexto, com vista à satisfação do pedido de libertação de créditos

¹⁸ Como era a situação do IEP, em 2003, actualmente já designado por Estradas de Portugal, EPE.

¹⁹ Tais como: a REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP; a Metropolitano de Lisboa, EP; e a Caminhos-de-ferro Portugueses, EP.

²⁰ Tais como: a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.; a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.; a Sociedade de Promoção e Gestão de Áreas Ind. e Serviços, S.A.; a Administração do Porto de Aveiro, S.A.; a Administração do Porto de Sines, S.A.; e a Administração do Porto do Douro e Leixões, S.A..

²¹ Até à data, no caso concreto do POAT, o único beneficiário nestas condições é o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do MOPTC.

²² Mediante previsão de despesas.

do beneficiário, 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 o pedido de libertação de créditos a favor do correspondente órgão de gestão do beneficiário, o qual, posteriormente, determina, então, o pagamento aos seus fornecedores.

A regularização da conta de OE cativos é efectuada no final do ano²³, procedendo a DGT, de acordo com a informação fornecida pela DGO, à conversão em receita orçamental do quantitativo correspondente à despesa efectiva efectuada pelo GEP e à descativação do remanescente, por crédito da conta do Gestor do POAT. Porém, o valor referente à descativação, relativa a 2003, só foi colocado novamente à disposição do Gestor do POAT no ano seguinte, tendo reentrado na sua conta bancária, residente na DGT, apenas em 2004.

Da mesma forma, a descativação ocorrida em 2003, no valor de € 1.676,15, referiu-se à execução orçamental do ano de 2002, embora tenha entrado na conta do gestor em 23 de Maio de 2003.

Quanto ao procedimento, baseado no *homebanking*, seguido pelo POAT para realizar as transferências para os beneficiários, verifica-se que, embora este sistema incorpore algumas rotinas disciplinadoras, existem lacunas, nomeadamente, na assunção de responsabilidades e na distribuição de funções quanto a tarefas que se traduzem em operações muito significativas e normalmente vultuosas.

Competindo ao Gestor, nos termos da alínea f), “*in fine*”, do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 54–A/2000, de 7 de Abril, “*efectuar, ou assegurar-se que sejam efectuados, os pagamentos aos beneficiários finais*”, cabe-lhe definir claramente quem, dentro da EAT, assegura as diferentes tarefas necessárias à transferência via *homebanking* e quem assegura a respectiva substituição em caso de ausência.

Em matéria de procedimentos contabilísticos e de organização da documentação, a Gestora alegou, em sede do contraditório, que “(...) *já estão afectos os vários níveis de responsabilidade, no âmbito das transferências via homebanking*”.

4.4.2 – Análise dos extractos da conta POAT na Direcção-Geral do Tesouro e identificação dos pagamentos

Foi possível identificar nos extractos de conta do POAT os pagamentos relativos às candidaturas incluídas na amostra.

Verificou-se também que o Gestor do POAT autoriza o pagamento por despacho exarado sobre a informação elaborada por um elemento da EAT para esse efeito. No entanto, essa autorização não é imediatamente vertida numa ordem de pagamento do mesmo montante. As autorizações de pagamento são agrupadas numa lista de pagamentos para o mesmo beneficiário, relativas a candidaturas diversas, lista essa que recebe o título de Ordem de Pagamento e é numerada, embora não assinada pelo Gestor. O total dessa lista é transferido para o beneficiário através do sistema *homebanking*.

Embora o Gestor autorize expressamente cada informação que suporta o futuro pagamento, não é correcto que a Ordem de Pagamento numerada, que, aliás, determina a data efectiva do pagamento, não seja assinada pelo Gestor. O Gestor deverá passar a assinar o documento designado “Ordem de Pagamento”.

²³Esta matéria já se encontra desenvolvida nos Relatórios n.ºs 27/2003 e 26/2004, ambos da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.



Nas suas alegações, no âmbito do contraditório, a Gestora referiu que “*as ordens de pagamento passaram a ser assinadas pela Gestora*”.

4.4.3 – Verificação junto dos beneficiários do recebimento do apoio concedido

Procedeu-se à circularização junto dos beneficiários das candidaturas objecto da amostra, tendo-se confirmado o recebimento, pelos mesmos, das transferências efectuadas pelo POAT, em 2003. Para o efeito, foram verificados junto de oito entidades – Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC, Administração do Porto de Aveiro, S.A., Metropolitano de Lisboa, EP, Administração do Porto de Sines, S.A., Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A., CP, EP, Estradas de Portugal, EPE e REFER, EP – os registos de crédito bancário das transferências oriundas do POAT.

4.5 – Assistência técnica/Recursos humanos

A assistência técnica ao POAT é assegurada pelo GEP do MOPTC. O respectivo projecto não se apresenta de acordo com o manual de procedimentos do POAT, mas estruturado numa pasta com os documentos de despesa organizados mensalmente, devendo, de futuro, ser corrigido. Esta situação já foi, aliás, abordada em relatório de controlo do 1.º nível.

Sobre esta matéria, a Gestora, no contraditório, alegou:

“Efectivamente, até ao ano de 2003 a Assistência Técnica era objecto de um orçamento anual, sujeito a aprovação pela Unidade de Gestão, não estando organizada por projectos; contudo, a partir de 2004 a Assistência Técnica passou a organizar-se em 2 candidaturas (...).

Os pedidos de pagamento no âmbito destes projectos passaram a integrar cópia dos documentos originais carimbados de acordo com as orientações estabelecidas no Manual de Procedimentos”.

No mais e de uma forma geral, não foram encontradas irregularidades, no ano em análise, sendo apenas de registar os aspectos desenvolvidos nos pontos seguintes (4.5.1 e 4.5.2).

4.5.1 – Recursos humanos

Estando prevista uma composição de 14 técnicos para a EAT (4 elementos para a estrutura segregada do controlo)²⁴, constatou-se que, em Junho de 2005, apenas se encontravam preenchidos 8 desses lugares. Esta situação foi explicada pela falta de espaço físico com que o POAT se debatia antes da mudança para as novas instalações na Av. 5 de Outubro, estando então em curso o procedimento de obtenção de mais recursos humanos, nomeadamente, de um elemento com formação jurídica.

Não se verificando já a contingência relativa ao espaço disponível, deverá o POAT ser dotado dos elementos adequados a assegurar as valências necessárias para uma abordagem técnica aprofundada de candidaturas e pedidos de pagamento.

²⁴ Como resulta da conjugação do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, no Despacho Conjunto n.º 114/98, publicado a 18 de Fevereiro, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2001, de 26 de Dezembro.

A Gestora, nas suas alegações, salientou que “a Gestão da IOAT está a envidar esforços no sentido de dotar a EAT – Estrutura de Apoio Técnico – com mais recursos humanos, por forma a assegurar uma análise técnica mais profunda das candidaturas e dos pedidos de pagamento”.

4.5.2 – Suporte financeiro ao Gablogis

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2001, de 2 de Março, os encargos orçamentais decorrentes do funcionamento do Gablogis – Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional – são suportados pela Assistência Técnica do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes, caso se trate de despesas de funcionamento que sejam consideradas elegíveis a financiamento comunitário.

Esta orientação só é possível se o Gablogis puder ser entendido com uma entidade que apoia tecnicamente o Gestor do POAT. Caso contrário, dificilmente se configura a admissibilidade do pagamento de despesas relativas ao primeiro pela Assistência Técnica do último.

Esta situação está efectivamente prevista entre as competências do Gablogis, podendo as despesas decorrentes da apreciação prévia de todos os processos de candidatura ao POAT/QCA III, no âmbito do desenvolvimento de uma rede nacional de plataformas logísticas, ser, eventualmente, suportáveis pelo POAT.

Porém, não se podem considerar elegíveis os estudos encomendados pelo Gablogis no exercício das suas restantes competências, a menos que se comprove uma eventual indissociabilidade com a referida competência de apreciação prévia de candidaturas ao POAT.

Estando expressamente prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2001, de 2 de Março, a colaboração do Gablogis na apreciação prévia de candidaturas ao POAT, esta situação deveria ser vertida na pista de controlo do PO.

No âmbito do contraditório, a Gestora alegou que irá proceder à inclusão do Gablogis na pista de controlo do POAT.

4.6 – Sistemas de informação

O Gestor do POAT adoptou o SIFEC como ferramenta de gestão e acompanhamento do programa. No entanto, verificou-se que a informação nele residente não se encontrava actualizada, nomeadamente porque a informação financeira relativa aos pagamentos efectuados, em 2004, não estava ainda inserida.

Entretanto, como solução de contingência, até à adopção do SIFEC, os suportes adoptados - e que continuavam, à data da presente acção, a ser utilizados para registo da informação de gestão e acompanhamento da execução do PO - consistiam em dois ficheiros Excel, a saber:

- ◆ Mapa intitulado “Transferências”;
- ◆ Mapa intitulado “POAT – Situação dos Projectos do QCA III”.



O ficheiro “Transferências” incluía a lista ordenada de pagamentos (transferências para os executores), por anos e por ordem de pagamento, contemplando os seguintes campos:

- ◆ Referência/Código da OP, designado N° (Transferência Executor);
- ◆ Data da OP, designada Data (Transferência Executor);
- ◆ Montante da OP, designado Montante (Transferência Executor);
- ◆ NIB Beneficiário;
- ◆ Beneficiário, designado Executor.

O ficheiro “Transferências” incluía ainda a lista ordenada de recebimentos (transferências do tesouro), por número (n° de ofício da comunicação da DGDR), data e montante, com valores anuais e totais.

O ficheiro “POAT – Situação dos Projectos do QCA III”, à data de 31 de Dezembro de 2004, era para o Gestor do POAT um suporte com bastante relevância²⁵ e identificava, ao nível de cada projecto, os valores aprovados e executados em termos da despesa elegível e da despesa FEDER, assim como os pagamentos FEDER efectuados e ainda o FEDER que havia ficado por pagar. Encontravam-se registados todos os projectos por eixo/medida, o que possibilitava, através da soma de todos os eixos/medidas, apurar os totais do POAT. É de realçar que este suporte informático era utilizado como um suporte alternativo para confirmação dos dados residentes no SIFEC.

A existência de folhas de cálculo formalizadas, como suporte à gestão e acompanhamento do POAT, não é criticável, sendo, pelo contrário, um bom instrumento para assegurar estas funções. Note-se, porém, que, mesmo com alguma formalização no acesso e utilização dessas folhas de cálculo, não ficam assegurados aspectos muito relevantes da gestão da informação. Por exemplo, não existem validações de entrada de dados, o que permite que um mesmo campo seja preenchido de maneira diferente nas diversas folhas e, dada a quantidade de informação a gerir e o trabalho humano correspondente, facilita a incoerência da informação. Além disso, como a informação tem sempre de ser introduzida no SIFEC, o sistema consubstancia um duplo registo, com os inerentes riscos e perdas.

Sobre esta matéria, a Gestora, no contraditório, esclareceu que “ (...) o recurso ao Excel visa flexibilizar a informação para efeitos de gestão, uma vez que o SIFEC não permite a criação de mapas personalizados”, mencionando ainda que esta funcionalidade do SIFEC, apesar de já ter sido disponibilizada “ (...) num processo que, embora moroso e pouco prático, era útil para a gestão (...) ficou indisponível a partir de 2004, o que torna indispensável que se utilizem registos em folhas de Excel, de modo a dispor facilmente da informação necessária à gestão, com o prejuízo de obrigar a fazer registos em duplicado relativamente aos do SIFEC”.

No âmbito do controlo, verificou-se que o POAT adoptava o sistema SIGIFE, desde 2002. Contrariamente ao verificado no âmbito do SIFEC, constatou-se que a informação residente neste sistema estava actualizada e, na generalidade, respondia às necessidades do Gestor do POAT em matéria do controlo. Entre os seus pontos fortes foi apontada a possibilidade, que o SIGIFE faculta, de obter grande variedade de mapas pertinentes para o controlo. Porém, foram identificadas algumas faltas de validação da informação que, naturalmente, podem potenciar o favorecimento e a incoerência da informação, como é o caso de, por exemplo, quando se insere o montante da contrapartida pública nacional (CN) não surgir, desde logo, o montante do FEDER preenchido ou vice-versa.

²⁵ Até porque o SIFEC não contemplava, naquela data (Abril de 2005), os pagamentos efectuados no ano de 2004.

Concretamente sobre o sistema SIGIFE, a Gestora do POAT referiu, nas suas alegações, que “as situações de falta de validação da informação resultavam da concepção do próprio sistema de informação, elaborado no âmbito do sistema de controlo”, considerando, por isso, que “ (...) seria desejável o aperfeiçoamento dos mecanismos de validação entre campos co-relacionados no SIGIFE de modo a assegurar de forma automática maior coerência ao nível da informação registada”.

No entanto, sobre este mesmo aspecto, a DGDR salientou, nas suas alegações, que, enquanto entidade responsável pelo controlo de 2.º nível para o FEDER, “ (...) a cada exportação trimestral de dados das estruturas de controlo de 1.º nível para a DGDR (...) efectua a análise e verificação da coerência dos montantes aí inscritos”.

5 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

O processo de prestação de contas do Gestor do POAT do QCA III, na gerência que decorreu de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, da responsabilidade da Gestora nomeada nos termos do artigo 10º do Anexo 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, está instruído em conformidade com as Instruções do TC aplicáveis.

Das operações que integram o débito e o crédito da respectiva conta n.º 7491/03, entrada na DGTC a 14 de Maio de 2004, extrai-se a seguinte demonstração numérica:

DÉBITO

Saldo de abertura	€ 3 315 625,02	
Recebido na gerência	€ 145 000 000,00	
Descativações	€ 1 676,15	€ 148 317 301,17

CRÉDITO

Saído na gerência	€ 143 125 718,16	
Saldo de encerramento	€ 5 191 583,01	€ 148 317 301,17

Note-se que os Gestores dos Programas Operacionais só estiveram sujeitos à prestação de contas ao TC através das Instruções n.º 1/2003 – 2.º Secção²⁶, a partir do exercício de 2003.

Assim, ressalva-se que, relativamente ao saldo de abertura, foi apresentada uma cópia do extracto bancário relativo a 1 de Janeiro de 2003²⁷, onde, de facto, se evidencia o montante de € 3 315 625,02, conforme dispõe o ponto B do número 5 das referidas Instruções.

²⁶ Instruções sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente do Quadro Comunitário de Apoio, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão, aprovadas pelo Tribunal de Contas em Sessão de Plenário da 2.ª Secção, de 18 de Dezembro, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 6º e na alínea e) do n.º 1 do artigo 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

²⁷ Da conta designada IO Acessibilidades e Transportes residente na Direcção-Geral do Tesouro.



6 – OPINIÃO SOBRE AS CONTAS DO GESTOR DO POAT RELATIVAS À GERÊNCIA DE 2003

De acordo com as análises efectuadas no desenvolvimento da auditoria e com a demonstração numérica apresentada (pontos 4 e 5 do presente relatório) e tendo em conta a avaliação do sistema de controlo interno (sumariada no ponto 3), é opinião do Tribunal que:

1 – Os documentos de prestação de contas foram organizados em obediência às Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, de 18 de Dezembro, e apresentam uma visão verdadeira e apropriada da gerência de 2003 do Gestor do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes.

2 – As operações financeiras realizadas neste período obedeceram aos fins a que por lei se destinavam e, na sua execução, foram geralmente cumpridas as normas e os regulamentos aplicáveis, não atingindo os aspectos que o Tribunal entende deverem ser de corrigir um valor materialmente relevante. Embora não afectando esta opinião, regista-se o facto de as análises asseguradas pelo POAT e pelas empresas contratadas para efectuar auditorias de acompanhamento e de controlo de 1.º nível não terem detectado irregularidades, como as descritas no ponto 4.2.2.1, nos processos de contratação pública que fundamentam as despesas apresentadas a co-financiamento.

7 – RESPONSÁVEIS PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS E PELA GERÊNCIA

Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto, as contas são “prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respectiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhes sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração”²⁸.

Assim, relativamente a 2003, a gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro foi da responsabilidade da licenciada Maria Lídia Ferreira Sequeira, que exerceu as funções de Gestor do POAT ao longo de todo este período, tendo sido nomeada para o cargo pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2000, de 16 de Maio, e exonerada, a seu pedido, pela Resolução n.º 42/2004 (2.ª Série), de 15 de Abril.

A elaboração e remessa da conta de gerência ao Tribunal de Contas, foi da responsabilidade do licenciado Adriano Cabaços Tourais, o qual foi nomeado para o cargo de Gestor do POAT pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2004 (2ª Série), de 15 de Abril.

8 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1º, 2º, 10º e 11º 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 B**, são devidos emolumentos no montante de € 1 585,80 a suportar pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes.

²⁸Sobre a situação relativa à substituição do responsável ou dos responsáveis dentro de um ano económico, cfr. o artigo 52.º, n.ºs 2, 3 e 5, da Lei n.º 98/97.

9 – DETERMINAÇÕES FINAIS

9.1. O presente Relatório deve ser remetido:

- a) Ao Presidente da Assembleia da República e às Comissões Parlamentares do Orçamento e Finanças e de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- b) Aos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- c) À Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes;
- d) Ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III e Director-Geral do Desenvolvimento Regional;
- e) Ao Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC;
- f) À Direcção-Geral do Orçamento.

9.2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “site” do Tribunal;

9.3. Expressa-se à Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes, bem como aos seus funcionários e a todas as Entidades envolvidas, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;

9.5. Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos n.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do disposto no artigo n.º 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

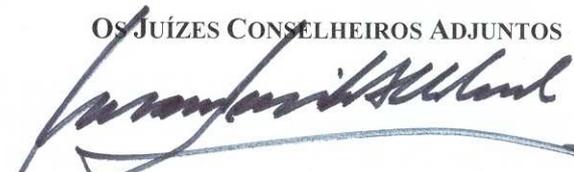
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2005

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(António José Avérous Mira Crespo)



ANEXO A – AMOSTRA ADOPTADA

A presente acção envolveu duas populações, uma, mais reduzida, referente aos recebimentos, que foi analisada na íntegra e outra, de maior dimensão, referente aos pagamentos, cuja amostra seleccionada foi baseada na análise dos dados referentes às ordens de pagamento (OP) emitidas pela Gestora do POAT, em 2003. Para a elaboração da amostra recorreu-se ao tratamento de informação na ferramenta IDEA e foi utilizado o método do MUS, tendo sido assumidos os seguintes pressupostos: Risco de Auditoria assumido 1%; Risco de detecção 10% = Nível de Confiança 90%; Materialidade = 5% do total de pagamentos realizados, em 2003, pelo POAT. Sobre esta amostra incidiram também as análises previstas para as áreas B e C dos procedimentos do programa de auditoria.

Assim, de entre as OP emitidas em 2003, resultaram os projectos que se identificam no mapa seguinte. Pela sua análise verifica-se que as OP seleccionadas representam 84% do total dos pagamentos efectuados em 2003.

CÓD. PROJECTO	DESIG. PROJECTO	EXECUTOR	INV. TOTAL	INV. ELEGÍVEL	DESP. PÚBLICA	COMP. FEDER	TAXA COMP. FEDER
31-01-02-FDR-00005	IP8/EN260 - Reabilitação da Ponte de Serpa sobre o Rio Guadiana	EP	2 652 335,36	2 652 335,36	2 652 335,36	1 458 784,45	55
31-01-02-FDR-00009	IP3 Trouxemil - L.D. Viseu	EP	2 309 899,81	2 309 899,81	2 309 899,81	1 270 444,9	55
31-02-01-FDR-00001	Ampliação do Molhe Leste do Porto de Sines	APS	47 884 598,13	47 884 598,13	47 884 598,13	19 153 839,25	40
31-02-01-FDR-00002	VILPL - Via Interna de Ligação ao Porto de Leixões	APDL	16 460 330,6	16 460 330,6	16 460 330,6	7 407 148,77	45
31-02-01-FDR-00005	Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro - Acção 1	APA	1 695 5585	16 955 585	16 955 585	6 612 678,14	39
31-02-02-FDR-00005	IC29. Via Rápida de Gondomar	EP	19 977 655,7	16 334 409,76	16 334 409,76	8 983 925,36	55
31-02-02-FDR-00015	IC27. Monte Francisco - Odeleite	EP	17 457 926,35	17 457 926,35	17 457 926,35	9 601 859,5	55
31-03-02-FDR-00026	EN249.3 - Variante Nó de Oeiras da A5/S. Marcos (proximidades)	EP	10 565 697,13	1 055 2405,4	1 055 2405,4	5 803 822,97	55
31-03-02-FDR-00027	Nova Ponte sobre o Rio Douro em Entre-os-Rios	EP	9 823 759,74	9 823 759,74	9 823 759,74	5 403 067,86	55
31-03-02-FDR-00031	Variante a EN108 em Entre-os-Rios e Variante à EN224 entre a En108 e a EN222	EP	21 428 012,52	21 428 012,52	21 428 012,52	10 714 006,26	50
31-04-01-FDR-00004	Modernização de 18 UTE's de Silício	CP	40 737 551,06	40 737 551,06	40 737 551,06	14 258 142,88	35
31-04-02-FDR-00001	EN7 Viaduto Duarte Pacheco - Reabilitação e Beneficiação Geral	EP	6 522 075,99	6 522 075,99	6 522 075,99	3 587 141,79	55
31-04-02-FDR-00005	Supressão de Passagens de Nível: Linhas do Oeste e do Alentejo	REFER	9 872 000	9 872 000	9 872 000	4 936 000	50
31-05-01-FDR-00005	Apoio a Gestão, Acompanhamento e Controlo - 2003	GEP	422 175,88	422 175,88	422 175,88	316 631,91	75
31-01-01-FDR-00007	Modernização Linha Beira Baixo II - Remod. troço Mouriscas-Castelo Branco	REFER	45 893 176	45 693 657	45 693 657	10 052 604,53	22
31-02-01-FDR-00006	Ampliação do Terminal Norte do Porto de Aveiro: Const. Terminal RO-Ro - Acção 3	APA	15 467 228	1 546 7228	15 467 228	6 032 218,93	39

CÓD. PROJECTO	DESIG. PROJECTO	EXECUTOR	INV. TOTAL	INV. ELEGÍVEL	DESP. PÚBLICA	COMP. FEDER	TAXA COMP. FEDER
31-02-02-FDR-00016	IC28 Ponte de Lima/Ponte da Barca - Sublanço Nó com a EN202-Ponte de Lima	EP	49 448 035,86	49 448 035,86	49 448 035,86	27 196 419,73	55
31-03-01-FDR-00001	Linha do Douro: Remodelação do troço Cete (excl.) - Caíde	REFER	78 902 455,03	78 902 455,03	78 902 455,03	39 451 227,52	50
31-03-01-FDR-00002	Prolongamento da Linha Amarela - Campo Grande/Odivelas	ML	289 017 341	289 017 341	289 017 341	100 000 000	34,6
31-03-02-FDR-00017	Ponte Europa sobre o Rio Mondego	EP	49 952 856,56	49 952 856,56	49 952 856,56	2 747 4071,11	55
31-03-02-FDR-00029	Variante à EN365-2 - Ligação Cartaxo/Nó de Aveiras de Cima	EP	8 686 825,53	8 686 825,53	8 686 825,53	4 343 412,77	50
31-03-02-FDR-00032	Variante Nascente a Famalicão	EP	26 091 447,07	26 091 447,07	26 091 447,07	13 045 723,54	50
31-04-01-FDR-00006	Aquisição de 34 UME's para a USGP	CP	1 662 70974	166 270 974	1 662 70974	58 194 840,9	35



ANEXO B – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 21/05-AUDIT

Relatório n.º 48/05-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes

Entidade devedora: Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes

Regime jurídico: AA ^{e)}

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,98	0		0,00
Acções na área da residência oficial	88,29	627		55 357,83
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				55 357,83
Emolumentos:				
Limite mínimo (VR) ^{b)}				1 585,80
Limite máximo (VR) ^{c)}				15 858,00
Emolumentos a pagar ^{d)}.....				1 585,80

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

d) Entidade abrangida pelo limite mínimo nos termos do art. 10, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 66/96.

e) O regime jurídico aplicável a esta entidade é o do Decreto-lei 54-A/2000, de 7 de Abril.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO C – RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc. n.º 21/05 - Audit DA III.1	Of 14181, de 28-10-05	Of n.º 300/2005 Proc 075/2005	04-11-2005

ASSUNTO: Auditoria financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes – Gerência de 2003

Em resposta ao ofício referenciado em epígrafe, que remetia o Relato da Auditoria Financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes - Gerência de 2003, efectuada por essa Direcção-Geral, informo que, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, esta Direcção-Geral nada tem a referir sobre o mesmo, designadamente no que respeita às matérias da competência deste Organismo.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral

(Luís Moisés Sarmiento)

DGTC 10 11 05 22186



Exmº Senhor
Director – Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência Of. 909/05/IOT	Data 18-11-2005
--------------	---------------	--------------------------------	--------------------

Assunto: Auditoria financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes – Gerência de 2003.

Com referência ao relato de auditoria remetido com o ofício de V. Ex.ª nº 14180, de 28 de Outubro de 2005, junto se anexa documento com comentários e informações adicionais em função de algumas das conclusões constantes do Relatório.

Relativamente às observações sobre trabalhos a mais (4.2.2.2), em função das verificações ao projecto 31-04-01-FDR-00004 “Modernização de 18 UTE’s de silício” e uma vez que não se encontrou facturação relativa a despesa de trabalhos a mais no âmbito dos pedidos de pagamento apresentados por conta deste projecto, solicitam-se os bons ofícios de V. Ex.ª no sentido de nos serem identificadas as situações relatadas.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora da Intervenção Operacional de
Acessibilidades e Transportes,



Maria do Carmo Vasconcelos

Relato de auditoria do TC ao POAT – Gerência de 2003

(Comentários ao Relatório remetido com o ofício TC nº 14180 de 28 de Outubro de 2005.)

Apresentam-se os seguintes comentários e informações adicionais, relativamente a algumas observações constantes do Relatório, organizados de acordo com a numeração dos pontos correspondentes do Sumário do Relatório em apreciação:

I – Comentários às Conclusões

1.1.2.

As auditorias externas contratadas pela IOAT para realização dos controlos de 1º nível são feitas com base num “Questionário de Controlo de 1º nível – FEDER” que constitui um instrumento de trabalho no âmbito do sistema Nacional de Controlo e que foi remetido à gestão do POAT pela DGDR.

Os instrumentos de trabalho no âmbito do sistema nacional de controlo têm sofrido alterações e actualizações, procurando disciplinar os procedimentos de verificação no âmbito do controlo de 1º nível.

No âmbito da actualização destes procedimentos de verificação, a DGDR remeteu à Gestão do POAT, em 28 de Setembro de 2005, as “Orientações para a verificação do cumprimento das regras dos mercados públicos” incluindo uma *check-list* relativa à análise e verificação de procedimentos adoptados.

1.1.3.

- No que diz respeito às situações constantes do Relatório TC no âmbito da auditoria ao projecto “Prolongamento Campo Grande /Odivelas da Linha Amarela do ML”, que foi remetido a esta IOAT através do ofício TC nº 13107 de 7 de Outubro de 2005 e que estão igualmente explicitadas no ponto 4.2.2.1 do Relatório em análise, aguarda-se o desenvolvimento do processo de contraditório por parte do Metropolitano de Lisboa, no âmbito daquela auditoria, para apreciação de eventuais consequências em matéria de elegibilidade de despesas, no que respeita ao financiamento comunitários, como se referiu no ofício nº 781/05/IOT de 21/10/2005 dirigido ao Exmº Senhor Director Geral do Tribunal de Contas.
- As situações de trabalhos a mais que não deram origem a reprogramação dos projectos, são referidas no Relatório como situações em que “dificilmente se revela compatível com o dever do Gestor de assegurar a elegibilidade, lata e estrita, das despesas que lhe são apresentadas”.

Uma vez que esta conclusão decorre do que consta do ponto 4.2.2.2. – Trabalhos a mais, solicita-se ao TC esclarecimentos adicionais face à situação referida nesse ponto relativa ao projecto 31-04-01-FDR-00004 Modernização de 18 UTE's de silício, onde é afirmado: “foram pagos autos de medição relativos a trabalhos a mais, apurando-se porém que o projecto só veio a ser objecto de reprogramação posteriormente”.

Informa-se que efectuámos uma verificação da documentação que suporta os pedidos de pagamento (até ao 8º pedido de 6/08/2005) não se tendo encontrado facturação relativa a despesa de trabalhos a mais.

A reprogramação em curso do projecto aguarda confirmação da Comissão Europeia quanto à respectiva taxa de comparticipação e corresponde à alteração do conteúdo do projecto que passa de 18 a 57 UTE's, com a correspondente alteração do investimento elegível.

- O Relatório constata que “não se encontra instituído, como um procedimento obrigatório do gestor, a realização de verificações físicas antes do pagamento do saldo final”.

Efectivamente, a verificação física dos projectos é feita no âmbito das auditorias de acompanhamento e de controlo contratadas pela Gestão do POAT, sendo o pagamento do saldo sujeito à apresentação do Relatório Final do projecto que terá obrigatoriamente de incluir o/s auto/s de Recepção Provisória da/s obra/s, os quais constituem comprovativo dos trabalhos realizados no âmbito do projecto.

1.1.6

- Sobre Assistência Técnica é referido que a organização do “projecto relativo à Assistência Técnica” não está de acordo com o Manual de Procedimentos do POAT.

Efectivamente, até ao ano de 2003 a Assistência Técnica era objecto de um orçamento anual, sujeito a aprovação pela Unidade de Gestão, não estando organizada por projectos; contudo, a partir de 2004 a Assistência Técnica passou a organizar-se em 2 candidaturas, cujos códigos e designações são os seguintes:

31-05-01-FDR-00007 Apoio à Gestão, Acompanhamento e Controlo 2004-2006 (“Despesas in”)

31-05-01-FDR-00008 Outras Despesas de assistência Técnica 2004-2006 (“Despesas out”)

Os pedidos de pagamento no âmbito destes projectos passaram a integrar cópia dos documentos originais carimbados de acordo com as orientações estabelecidas no Manual de Procedimentos.



1.1.7

O relatório no ponto 4.6 refere que, não estando o SIFEC actualizado, “nomeadamente a informação financeira relativa aos pagamentos 2004 não estava ainda inserida”, como “solução de contingência, até à adopção do SIFEC” são utilizados ficheiros Excel ... “como a informação tem sempre de ser introduzida no SIFEC, o sistema consubstancia um duplo registo, com os inerentes riscos e perdas”

O recurso ao Excel visa flexibilizar a informação para efeitos de gestão, uma vez que o SIFEC não permite a criação de mapas personalizados.

O SIFEC permitia até ao fim do ano transacto, através da exportação de dados para o Excel (matriz com cerca de 100 colunas) ter acesso a todos os dados e, a partir deles, extrair a informação necessária, num processo que, embora moroso e pouco prático, era útil para a gestão.

Aquela facilidade ficou indisponível a partir de 2004, o que torna indispensável que se utilizem registos em folhas de Excel, de modo a dispor facilmente da informação necessária à gestão, com o prejuízo de obrigar a fazer registos em duplicado relativamente aos do SIFEC.

No que respeita ao SIGIFE referem os auditores que “foram identificadas algumas faltas de validação da informação”.

As situações de falta de validação da informação introduzida no SIGIFE resultam da concepção do próprio sistema de informação, elaborado no âmbito do sistema nacional de controlo. Assim, considera-se igualmente que seria desejável o aperfeiçoamento dos mecanismos de validação entre campos co-relacionados no SIGIFE de modo a assegurar de forma automática maior coerência ao nível da informação registada.

II – Com referência às Recomendações apresentadas

1.2.1.

A sensibilização dos beneficiários para o rigoroso cumprimento da legislação nacional e comunitária em matéria de contratação pública, como condição para a elegibilidade da respectiva despesa, constitui nesta data uma preocupação dominante da gestão do POAT e da DGDR no âmbito da gestão de todo o Quadro Comunitário de Apoio.

Como foi referido, a DGDR remeteu recentemente à Gestão do POAT (28 de Setembro de 2005) as “Orientações para a verificação do cumprimento das regras dos mercados

públicos” incluindo uma *check-list* relativa à análise e verificação de procedimentos adoptados destinada à utilização no âmbito do controlo interno.

Com a preocupação de sensibilizar os beneficiários, este instrumento de verificação foi já divulgado por esta gestão às entidades beneficiárias, insistindo na obrigatoriedade de cumprimento dos normativos aplicáveis em matéria de contratação pública e na sua evidência, como condição da elegibilidade da despesa a verificar pela Gestão do POAT, nos termos das orientações divulgadas.

1.2.2.

As condições em que é aceitável incluir em pedidos de pagamento despesas oriundas de trabalhos a mais não aprovados em reprogramação do projecto são as que resultam da aplicação do Decreto-lei 59/99.

Em função da recomendação, esta gestão passará a controlar os montantes por conta dos trabalhos a mais incluídos nos pedidos de pagamento do POAT através de uma ficha que permita adicionar aqueles montantes e calcular o valor percentual que eles representam relativamente ao contrato inicial.

A verificação referida permitirá identificar a necessidade de reprogramações que possa decorrer de trabalhos a mais.

1.2.3.

O tratamento contabilístico dos documentos de despesa tem sido objecto de verificação no âmbito das auditorias de acompanhamento e de controlo de 1º nível (ponto específico do questionário de controlo) sendo, em geral, constatada a existência de um código específico para a contabilização do projecto, garantindo um tratamento contabilístico adequado.

1.2.4.

As entidades contratadas para a realização de auditorias passarão a ser instruídas em função das Orientações recentemente recebidas da DGDR para a verificação no âmbito da contratação pública.

As auditorias de controlo de 1º nível seguem os instrumentos de notação definidos no âmbito do Sistema nacional de Controlo, pelo que a recomendação de adopção de um manual de controlo só deverá ser equacionada, na nossa opinião, no âmbito daquele sistema.



1.2.5.

Actualmente já estão afectos os vários níveis de responsabilidade, no âmbito das transferências via *homebanking*.

1.2.6.

As ordens de pagamento passaram a ser assinadas pela Gestora.

1.2.7.

A partir de 2004 o processo de Assistência Técnica está organizado nos termos recomendados. Será posta em prática a recomendação relativamente ao financiamento de estudos ou publicidade.

1.2.8.

A Gestão da IOAT está a envidar esforços no sentido de dotar a EAT - Estrutura de Apoio Técnico - com mais recursos humanos, por forma a assegurar uma análise técnica mais profunda das candidaturas e dos pedidos de pagamento.

1.2.9.

A verificação física dos projectos do POAT será realizada no decurso da sua execução, em função da disponibilidade de meios para o efeito.

1.2.10.

Em função da recomendação feita, vai esta gestão proceder à inclusão do GABLOGIS na pista de controlo do POAT.

IOAT, 17 de Novembro de 2005





Exmo. Sr.
Juiz Conselheiro
Director Geral da Direção Geral do Tribunal
de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

21 NOV 05 05062

Sua referência:

Sua comunicação de

N.º de referência
DSIC

ASSUNTO: “Auditoria financeira ao Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes – Gerência de 2003”.

Em resposta ao V/ofício nº 14183 de 28 de Outubro, cumpre-nos apresentar as seguintes observações:

- No que diz respeito ao domínio da contratação pública, esta Direção-Geral tem em curso uma auditoria aos procedimentos de contratação pública, visando projectos de todos os Programas Operacionais. Mais se informa que o projecto 31-03-01-FDR-0002 – “Prolongamento Campo Grande/Odivelas da linha amarela do ML” consta da amostra de projectos a auditar, neste âmbito, pela DGDR.
- Quanto à validação da informação constante no SIGIFE, referida no ponto 4.6 do V/relatório, salientamos que, a cada exportação trimestral de dados das estruturas de Controlo de 1.º nível para a DGDR, enquanto entidade coordenadora do controlo de 2.º nível para o FEDER e Fundo de Coesão, esta entidade efectua a análise e verificação da coerência dos montantes aí inscritos.

Com os melhores cumprimentos,

DGTC 2211*05 22831

PA
O Director – Geral

Amável Santos
PAULO M.
SUBDIRECTOR-GERAL