

Relatório n.º 03/07 – 2.ª S_PL
PROC. N.º 01/06 – AUDIT



Auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e
análise ao Processo de Fusão



ÍNDICE

LISTAGEM DE SIGLAS

GLOSSÁRIO

INTRODUÇÃO

FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

ENQUADRAMENTO LEGAL

O PAPEL DOS INSTITUTOS

ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA ORGÂNICA DOS INSTITUTOS

O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NO INGA E NO IFADAP

METODOLOGIA

CONDICIONANTES

PERITO EXTERNO

CONTRADITÓRIO

OBSERVAÇÕES

SISTEMAS DE CONTROLO E GESTÃO DOS FUNDOS AGRÍCOLAS E IFOP

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

GESTÃO E CONTROLO DAS AJUDAS

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS (PROTOCOLOS)

ACÇÕES DESENVOLVIDAS PELAS ENTIDADES DE CONTROLO

TAXAS DE EXECUÇÃO

CORRECÇÕES FINANCEIRAS E PENALIZAÇÕES POR DEFICIÊNCIAS DE CONTROLO

SISTEMAS DE CONTROLO, FUNÇÕES DE APOIO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

ESTRUTURA ECONÓMICA E FINANCEIRA DOS INSTITUTOS

IFADAP

ENDIVIDAMENTO NO IFADAP

INGA

ENDIVIDAMENTO NO INGA

DEVEDORES POR PROCESSOS IRREGULARES

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

CUSTOS COM PROTOCOLOS

ACTOS E CONTRATOS CELEBRADOS SEM SUBMISSÃO À FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

PROSECUÇÃO DO PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS

APRECIAÇÃO GERAL SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS E ACÇÕES DE CONTROLO

APRECIAÇÃO GERAL SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO IFADAP

APRECIAÇÃO GERAL SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO INGA

PONTOS

1 - 33

1 - 8

9 - 18

9 - 14

15 - 18

19 - 23

24 - 29

30 - 31

32

33

34 - 194

34 - 82

34 - 40

41 - 54

55 - 60

61 - 67

68 - 72

73 - 82

83 - 147

83 - 104

85 - 89

90 - 93

94 - 98

99 - 105

106 - 113

114 - 118

114 - 115

116 - 118

119 - 124

125 - 130

131 - 147

137 - 141

142 - 145



ÂMBITO LIMITADO DA AUDITORIA INTERNA NO IFADAP E NO INGA	146 - 147
PROCESSO DE FUSÃO	148 – 193
<i>ENQUADRAMENTO LEGAL E RAZÕES DA FUSÃO</i>	148 – 151
<i>ALTERAÇÕES NAS ESTRUTURAS ORGÂNICAS DO IFADAP E DO INGA</i>	152 – 155
<i>PONTO DE SITUAÇÃO DO PROCESSO DE FUSÃO</i>	156 – 160
<i>RECURSOS HUMANOS</i>	161 – 193
SITUAÇÃO NO CONTEXTO DA FUSÃO	161 – 163
ESTATUTOS DO PESSOAL	164 – 165
INGA	166 – 174
IFADAP	175 – 177
UNIFORMIZAÇÃO DOS ESTATUTOS DO PESSOAL	178 – 183
EFICIÊNCIA DA GESTÃO DOS RECURSOS	184 – 185
EVOLUÇÃO DOS EFECTIVOS	186 – 188
EVOLUÇÃO DOS CUSTOS	189 – 193
PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO	194
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	195 – 213
Quadros:	
1 - Parecer da IGF sobre as contas do FEOGA – Garantia	
2 - Missões realizadas pela CE e pelo TCE	
3 - Missões da CE e do TCE em curso	
4 - Execução financeira do FEOGA – Garantia nos exercícios de 2000 – 2005	
5 - Correções financeiras e penalizações por exercício FEOGA – Garantia	
6 - Correções financeiras de 1996 a 2005 por Sector	
7 - Indicadores Económicos e Financeiros do IFADAP relativos aos exercícios de 2001 a 2005	
8 - Evolução do endividamento do IFADAP no período de 2001 a 2005	
9 - Indicadores Económicos e Financeiros do INGA relativos aos exercícios de 2001 a 2005	
10 - Evolução do Endividamento do INGA no período de 1998 a 2005	
11 - Devedores por processos irregulares em 31 de Dezembro de 2005	
12 - Subsídios pagos sem dedução da dívida por situações irregulares	
13 - Custos com protocolos celebrados com as CA's e OA	
14 - Distribuição dos depósitos entre bancos e o Tesouro em 31/12/2005	
15 - Impacto nos resultados da incorrecta contabilização dos subsídios	
16 - Grau de tecnicidade do pessoal do INGA e do IFADAP	
17 - Distribuição de trabalhadores do INGA por grupo profissional e pela relação contratual	
18 - Evolução das despesas com pessoal no período de 1999 a 2001	
19 - Quadro de pessoal do IFADAP	
20 - Evolução de efectivos – INGA e IFADAP	



ANEXO

- I - Mapa das infracções financeiras
- II - Emolumentos a pagar
- III - Respostas fornecidas no âmbito do contraditório



Listagem de Siglas

Siglas	Designação
ACTV	Acordo Colectivo de Trabalho Vertical
AGRIS	Medida da Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais
AGRO	Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural
AJAP	Associação dos Jovens Agricultores de Portugal
ANAPEMA	Associação Nacional dos Pequenos e Médios Agricultores
BSE	Encefalopatia Espongiforme Bovina
CA	Conselho de Administração
CA's	Confederações de Agricultores
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CE	Comissão Europeia
CF	Comissão de Fiscalização
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CNA	Confederação Nacional de Agricultores
CNJ	Confederação Nacional dos Jovens Agricultores de Portugal
CONFRAGRI	Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DPC	Departamento de Planeamento, Estatística e Assuntos Comunitários
DR	Diário da República
EC	Entidades Credenciadas
EM	Estado Membro
FEADER	Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
GAU	Gabinete de Auditoria
GGP	Gabinete de Gestão de Protocolos
IC's	Indemnizações Compensatórias
IEP	Instituto de Estradas de Portugal
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFADRP	Instituto de Financiamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
IFAP, I.P.	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGA	Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IHT	Isenção de horário de trabalho
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
M€	Milhões de euros
MADRP	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento do Rural e das Pescas
MAPF	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas
MUS	Monetary Unit Sample
OA	Organização de Agricultores
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OLAF	Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude
OPP's	Organizações de Produtores Pecuários



PAC	Política Agrícola Comum
PDR	Planos de Desenvolvimento Regional
PDRu	Plano de Desenvolvimento Rural
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
POSEIMA	Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade da Madeira e dos Açores
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PRODESA	Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
ROC	Revisor Oficial de Contas
RURIS	Plano de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental
SAMS	Serviços de Assistência Médico-Social
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIADRU	Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
SIFICAP	Sistema de Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SINGA	Sistema Informático do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
SIRCA	Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração
SNC	Sistema Nacional de Controlo
SPA	Sector Público Administrativo
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TFR	Task Force Recovery
UE	União Europeia
VITIS	Ajuda à Reconversão e Reestruturação da Vinha



Glossário

AGRIS - Designação genérica das medidas regionalmente desconcentradas da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

AGRO - Programa Operacional da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Autoridade de gestão - Entidade pública ou privada nacional, regional ou local, designada pelo Estado-membro, para gerir uma intervenção, sendo, neste âmbito, responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução. A autoridade de gestão corresponde, no âmbito de cada intervenção operacional, ao gestor e, no caso do quadro comunitário de apoio, à Comissão de Gestão do QCA III.

Autoridade de pagamento - Entidade designada pelo Estado-membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão Europeia. As autoridades de pagamento constituem-se como intermediários no relacionamento financeiro com a Comissão Europeia e visam, em primeiro instância, garantir a conformidade e elegibilidade dos pedidos de pagamentos que são apresentados à Comissão Europeia. São assim responsáveis pela emissão das certificações de despesas. Compete igualmente às autoridades de pagamento assegurar que os beneficiários finais recebem integralmente os montantes de contribuição dos fundos estruturais a que tenham direito, sem que seja efectuada qualquer dedução, retenção ou encargo ulterior específico. As autoridades de pagamento são ainda responsáveis pelo envio anual à Comissão Europeia da informação relativa às recuperações de fundos comunitários efectuadas em resultado de correcções financeiras.

Controlo de 1º nível - Corresponde a uma forma de controlo interno e abrange acções de natureza concomitante e ou a posteriori das candidaturas, projectos ou acções co-financiados, nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica, ou seja, verificação física e financeira, quer nos locais de realização do investimento e das acções, quer junto das entidades que detêm os originais dos processos técnicos e documentos de despesa. Este nível de controlo envolve igualmente a verificação da forma como os órgãos de gestão ou as suas estruturas garantem a fiabilidade dos documentos constantes das candidaturas e asseguram a recolha da informação necessária à caracterização das componentes dos projectos ou acções, bem como a eficácia do acompanhamento da execução destes. O controlo de 1º nível é assegurado pelos gestores das intervenções operacionais e, quando necessário, por outros organismos a designar por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas intervenções operacionais em causa, consagrando o princípio de segregação de funções. É desenvolvido como base numa amostra adequada e releva para o cálculo da despesa total elegível abrangida por acções de controlo.

Controlo de 2º nível - Abrange a análise e avaliação do sistema de controlo de primeiro nível e, sempre que tal se mostre necessário para testar a eficácia deste, o controlo sobre as decisões tomadas pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e sobre os beneficiários finais, bem como o controlo cruzado, junto de



outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objecto de controlo. É desenvolvido como base numa amostra adequada e releva para o cálculo da despesa total elegível abrangida por acções de controlo. O controlo de 2º nível é assegurado pela DGDR relativamente às operações financiadas pelo FEDER, pelo IGFSE nas operações financiadas pelo FSE, e pela IGA nas acções financiadas pelo FEOGA-O e pelo IFOP. Estas funções podem ser igualmente desempenhadas por inspecções-gerais ou outros organismos governamentais com competências nesta matéria. Neste caso, de modo a garantir a articulação dos controlos a efectuar, a DGDR, o IGFSE e a IGA asseguram a coordenação do controlo 2º nível.

Controlo de alto nível - Visa a coordenação global do sistema nacional de controlo, sendo assegurado pela IGF. Compreende, designadamente, a avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes aos diferentes níveis das intervenções operacionais, da gestão, acompanhamento e avaliação global e da estrutura orgânica das intervenções operacionais, bem como a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidades no sistema de controlo. No âmbito deste nível de controlo, compete ainda à IGF comunicar à Comissão Europeia as irregularidades detectadas, bem como a forma como os controlos estão a ser efectuados, e emitir a declaração de encerramento das intervenções.

Correcções financeiras - Supressão total ou parcial do financiamento comunitário atribuído a uma ou mais operações, em resultado das irregularidades individuais ou sistémicas detectadas. Os montantes com recuperação financeira pendente devem ser comunicados à Comissão Europeia no âmbito da gestão de devedores. Os fundos comunitários libertos pelas correcções financeiras efectuadas pelos Estados-membros podem ser reafectos à intervenção operacional em causa, desde que não sejam reutilizados para a operação ou operações objecto de correcção, nem para operações no âmbito das quais se tenham verificado a existência de irregularidades sistémicas.

Despesa elegível - Despesa efectivamente paga, perfeitamente identificada e claramente associada à concretização de uma operação, cuja natureza e data de realização respeitem a regulamentação específica da intervenção operacional em causa, bem como as demais regras nacionais e comunitárias aplicáveis.

FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, instituído pelo Regulamento n.º 25 de 1962 (com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento CEE n.º 728/70), relativo ao financiamento da política agrícola comum, corresponde a uma parte considerável do orçamento geral da União Europeia e que se subdivide em duas secções: "Orientação" e a "Garantia".

FEOGA - Garantia - financia, em especial as despesas da organização comum dos mercados agrícolas, as acções de desenvolvimento rural que acompanham o apoio dos mercados e as medidas rurais fora das regiões do objectivo 1, despesas relativas a certas medidas veterinárias, bem como acções de informação sobre a PAC.

FEOGA - Orientação - faz parte dos fundos estruturais, contribui para as reformas estruturais na agricultura e para o desenvolvimento das áreas rurais. Financia outras despesas de desenvolvimento rural (as que não são financiadas pelo FEOGA - Garantia).



Fontes de financiamento nacional - origem da contrapartida financeira nacional associada ao financiamento comunitário de uma operação. A contrapartida financeira é classificada como pública ou privada conforme a natureza da entidade em cujo orçamento essa contribuição está inscrita, independentemente de se tratar ou não da entidade promotora da operação, embora normalmente coincidam. Os recursos públicos podem ter origem na administração central, regional, local ou outra.

Grandes Opções do Plano (GOP) - Integram a estrutura do planeamento económico e social nacional e fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social. São elaboradas anualmente pelo Governo que as apresenta à Assembleia da República como proposta de lei, conjuntamente com a proposta do Orçamento de Estado.

Iniciativas comunitárias (IC) - Instrumentos específicos da política estrutural da União Europeia, destinados a complementar a acção dos fundos estruturais em determinadas áreas específicas. As iniciativas comunitárias são definidas pela Comissão Europeia e implementadas pelos Estados-membros. No período 2000-2006 são desenvolvidas quatro iniciativas comunitárias: INTERREG, URBAN, LEADER e EQUAL.

IFOP - Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas - Instrumento financeiro, criado em 1993, que se destina a apoiar acções de reforço da competitividade das estruturas de exploração e de desenvolvimento de empresas economicamente viáveis no sector das pescas, contribuindo para melhorar o abastecimento e a valorização dos produtos da pesca e da aquicultura e para a revitalização das zonas dependentes desta actividade, procurando manter um equilíbrio entre os recursos existentes e a sua exploração.

MARE - Programa Operacional das Pescas.

MARIS - Designação genérica para as medidas regionalmente desconcentradas das Pescas.

Operação Específica do Tesouro (OET) - Movimentação de fundos destinados a assegurar a gestão de tesouraria, bem como a prestação de serviços a entidades que disponham de contas na Direcção-Geral do Tesouro, quando se destine, nos termos legalmente previstos, a:

- a) Assegurar a gestão de fundos a cargo da Direcção-Geral do Tesouro;
- b) Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais;
- c) Antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia;
- d) Antecipar fundos a autarquias locais e Regiões Autónomas; e
- e) Outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado.



Organismos pagadores – INGA e IFADAP para o FEOGA-Garantia e FEOGA-Orientação são serviços ou organismos aprovados dos Estados-membros, que oferecem garantias suficientes para que:

- a elegibilidade dos pedidos e a sua conformidade com as regras comunitárias sejam controladas antes da execução do pagamento;
- os pagamentos efectuados sejam contabilizados de forma exacta e exhaustiva;
- os documentos necessários sejam apresentados nos prazos e na forma previstos pelas regras comunitárias.

Devem dispor dos documentos comprovativos dos pagamentos efectuados e dos documentos relativos à execução dos controlos administrativos e físicos prescritos.

QCA II Quadro Comunitário de Apoio - foi assinado em 28 de Fevereiro de 1994 e vigorou por um período de 6 anos, de Janeiro de 1994 a Dezembro de 1999 e visou levar a cabo no terreno uma diversidade de programas por sector e por região, designados intervenções operacionais. Foram desenvolvidos 17 Programas Operacionais agrupados em 4 Eixos Prioritários, onde se integraram 14 Programas de Iniciativa Comunitária, que traduziram objectivos estratégicos da política de desenvolvimento do país. Cada Programa Operacional era, por sua vez, constituído por duas ou mais intervenções operacionais, de acordo com os objectivos mais específicos para que estava vocacionado.

QCA III Quadro Comunitário de Apoio - para o período de 2000 a 2006, aprovado pela Comissão Europeia através da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março. Tendo por base o objectivo geral do acréscimo de produtividade, enquanto condição necessária para a recuperação do atraso estrutural de Portugal, foram definidos para o QCA III três domínios prioritários de intervenção: a valorização do potencial humano, o apoio à actividade produtiva e a estruturação do território. Estes domínios são concretizados através dos 18 Programas Operacionais incluídos no QCA III, os quais se encontram agrupados em quatro Eixos: Eixo 1 - Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social: - Educação; - Emprego, Formação e Desenvolvimento Social; - Sociedade da Informação - Ciência, Tecnologia e Inovação; - Saúde; - Cultura; Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades de futuro: - Agricultura e Desenvolvimento Rural; - Pesca; - Economia; Eixo 3 - Afirmer o valor do território e da posição geo-económica do país: - Acessibilidades e Transportes; - Ambiente; Eixo 4 - Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional: - Norte; - Centro; - Lisboa e Vale do Tejo; - Alentejo; - Algarve; - Região Autónoma dos Açores; - Região Autónoma da Madeira.

PDR - Plano de Desenvolvimento Regional - Plano de desenvolvimento apresentado por Portugal à Comissão Europeia e que serviu de base à elaboração do QCA III.

PRODESA - Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores.



PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central - Constitui o quadro de referência da despesa pública de investimento realizada pela Administração Central (incluindo despesas de apoio ao investimento de outros sectores institucionais através de subsídios e transferências designadamente no âmbito dos "sistemas de incentivos" e de esquemas de colaboração com entidades exteriores à Administração Central). O PIDDAC é descrito através do mapa XV do Orçamento do Estado, que detalha de forma regionalizada os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA III, evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento. As principais fontes de financiamento são o próprio Orçamento de Estado, a comparticipação comunitária, e os recursos próprios dos fundos e serviços autónomos, incluindo não só o auto-financiamento mas também o crédito contratado directamente pelas entidades.

Pista de controlo - Descrição detalhada do sistema de gestão e de controlo, na qual são apresentados os procedimentos e os controlos instituídos para tomar decisões sobre as despesas e candidaturas a título dos fundos estruturais e para os pagamentos e a contabilidade relativa aos fundos. A pista de controlo deve permitir igualmente seguir o percurso das transacções através dos sistemas, a fim de identificar todas as etapas pelas quais passaram as receitas e os pagamentos.

POP RAM - Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira.

Programa operacional regional (POR) - Intervenção incluída no QCA III cujo âmbito de aplicação está limitado a uma determinada área geográfica de nível NUTS 2. É composto pelos Investimentos de Interesse Municipal e Intermunicipal, pelas Acções Integras de Base Territorial e pelos Investimentos da Administração Central Regionalmente Desconcentrados. Para além destes eixos prioritários, o Programa Operacional da Região Alentejo inclui ainda o PEDIZA II. No QCA III existem 7 programas regionais: - Norte; - Centro; - Lisboa e Vale do Tejo; - Alentejo; - Algarve; - Região Autónoma dos Açores; - Região Autónoma da Madeira. Face à autonomia política, legislativa e administrativa das Regiões Autónomas e aos poderes de direcção da economia regionais que lhes estão conferidos, os programas operacionais destas regiões apresentam características específicas, integrando domínios e medidas que são prosseguidos no território continental através dos programas operacionais sectoriais.

Sistema de Controlo Interno (SCI) - visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo da Administração Pública e integra as Inspeções-Gerais, a DGO e os órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como funções o exercício do controlo interno, encontrando-se estruturado nos três níveis do controlo estratégico, sectorial e operacional.

Sistema Nacional de Controlo (SNC) - Estrutura instituída legalmente com vista a garantir a prossecução dos objectivos de controlo. O SNC é constituído por órgãos que exercem de forma articulada os controlos a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno, o segundo nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo.

SIFEC – Sistema de Informação dos Fundos Estruturais e de Coesão - Sistema global de recolha e tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a



execução, que se destina a apoiar a gestão, o acompanhamento, o controlo, a avaliação e a divulgação do QCA III e do Fundo de Coesão. O SIFEC é composto por quatro módulos principais: Módulo FEDER; Módulo Fundo de Coesão; Módulo Gateway; Módulo QCA III. Os dois primeiros módulos visam permitir a gestão, acompanhamento e controlo do FEDER e do Fundo de Coesão. O módulo Gateway constitui uma plataforma de integração automática dos dados dos sistemas de informação autónomos do FSE, FEOGA-O e IFOP. O módulo QCA III agrega a informação dos restantes módulos e visa permitir a coordenação, acompanhamento e controlo do Quadro Comunitário de Apoio III, bem como a apoiar a avaliação e a divulgação do QCA III e do Fundo de Coesão. Compete à Comissão de Gestão do QCA III assegurar a existência, organização e funcionamento do sistema de informação, sendo da responsabilidade dos gestores das intervenções operacionais a introdução descentralizada de dados.

Taxa de execução - Percentagem da despesa executada na programação financeira relativa a um dado ano ou período de tempo.



INTRODUÇÃO

FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

1. O presente Relatório decorre da realização de uma auditoria inscrita no Plano de Fiscalização do TC – Tribunal de Contas para 2006, aprovado em sessão da 2ª. Secção de 7 de Dezembro de 2005, e dá sequência ao pedido formulado pela Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, no quadro do n.º 4 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001¹, de 20 de Agosto, no sentido de:
 - a. ser efectuada uma auditoria aos sistemas de controlo interno dos organismos responsáveis pela concessão das ajudas financeiras à agricultura, silvicultura, pecuária e pescas e, designadamente, ao IFADAP - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e ao INGA - Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola;
 - b. ser considerado o processo de fusão em curso dos mencionados institutos, analisando-se as medidas de racionalização das respectivas estruturas e procurando quantificar, sempre que possível, os seus resultados.
2. A auditoria teve por objectivo fundamental apreciar o grau de eficácia dos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA, ou seja, verificar se são adequados e se funcionam de forma consistente na prevenção e detecção de erros e irregularidades na aplicação dos fundos públicos comunitários e nacionais que são confiados aos dois institutos bem como na respectiva regularização na eventualidade de ocorrência dos mesmos. Complementarmente, foi analisado o processo de fusão com vista a aferir o respectivo impacto sobre a eficiência e a eficácia da gestão dos institutos.
3. O exame realizado abrangeu a actividade desenvolvida pelas entidades responsáveis pelos três níveis do controlo (estratégico, sectorial e operacional, respectivamente a IGF – Inspeção-Geral de Finanças, a DGO – Direcção-Geral do Orçamento, a IGA – Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão o GAU – Gabinete de Auditoria) e a CF – Comissão de Fiscalização.
4. A auditoria circunscreveu-se ao IFADAP e ao INGA, que são os principais organismos intervenientes na concessão das ajudas financeiras à agricultura, silvicultura, pecuária e pescas, mas não comportou o exame aos subsídios e outras ajudas oriundos da UE – União Europeia, no que se refere à elegibilidade dos respectivos beneficiários e das despesas reembolsadas e cuja gestão incumbe aos institutos. Perante a vastidão e a diversidade do referencial normativo que rege a referida concessão das ajudas e a necessidade de assegurar a maior eficiência possível à auditoria, foi dada toda a atenção aos resultados das anteriores acções de controlo efectuadas pelas entidades nacionais², pela CE – Comissão Europeia e pelo TCE – Tribunal de Contas Europeu.

¹ Alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² O próprio TC, a IGA e, de forma sistemática, a IGF.



5. Assim, atribuiu-se uma particular importância ao exame das correcções financeiras e penalizações aplicadas pela CE aos organismos pagadores portugueses dada a sua relevância material (117 M€ - milhões de euros – de 1996 a 2005) e ao facto das mesmas indiciarem deficiências de controlo susceptíveis de causarem distorções materialmente relevantes nas ajudas financeiras concedidas expondo as finanças nacionais ao risco de suportarem reembolsos ao orçamento da UE.
6. Relativamente às funções de apoio à gestão das ajudas e subsídios (gestão de pessoal, gestão financeira, investimentos) realizaram-se testes aos sistemas em vigor através do exame de transacções seleccionadas na base da percepção dos auditores quanto às áreas de maior risco recolhendo evidência útil à formulação de juízos sobre os sistemas de controlo em vigor.
7. A auditoria incidiu sobre os últimos três anos (2002 a 2005) abordando, por vezes, períodos anteriores por força da continuidade das ajudas pagas e da conexão das demonstrações financeiras com situações com origem no passado.
8. O exame do processo de fusão dos institutos incidiu, fundamentalmente, sobre a respectiva preparação e sobre as medidas adoptadas para a sua concretização, na perspectiva da pertinência destas para a eficiência e eficácia da gestão dos fundos públicos afectos aos institutos.

ENQUADRAMENTO LEGAL

O papel dos institutos

9. O IFADAP³ e o INGA⁴ são os organismos pagadores dos subsídios e outras ajudas ao sector primário financiados pelo FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação e Secção Garantia e, nessa qualidade, directamente responsáveis pela gestão, o acompanhamento e a coordenação das actividades inerentes ao funcionamento destes fundos. Estas actividades são regulamentadas a nível comunitário (incluindo em matéria do controlo interno) sendo reduzidos, em termos relativos, os aspectos enquadrados no regime geral da gestão financeira do Sector Público Administrativo.

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 414/93, de 23 de Dezembro, o IFADAP tem, entre outras, as atribuições seguintes: assegurar o funcionamento dos sistemas de apoio e ajudas comunitárias e nacionais aos sectores da agricultura e das pescas, participando na concepção e execução dos programas e regulamentos aprovados e servindo como único interlocutor nacional do FEOGA – Orientação, e de outros instrumentos financeiros comunitários de orientação da agricultura e pescas, designadamente ao nível dos pedidos de adiantamentos, reembolsos, regularizações e prestação de contas; assegurar o acompanhamento, a fiscalização e o controlo de programas e projectos apoiados por ajudas nacionais ou comunitárias.

⁴ Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, o INGA tem, entre outras, as atribuições seguintes: financiar as acções de intervenção, orientação, regularização e organização dos mercados dos produtos vegetais e animais; centralizar os fluxos financeiros provenientes do FEOGA – Garantia e promover a sua gestão financeira de acordo com a legislação comunitária; assegurar o funcionamento dos sistemas das ajudas comunitárias e efectuar os pagamentos no âmbito dos mercados dos produtos vegetais e animais; coordenar a actuação dos organismos nacionais em matéria de pagamentos, fiscalização e aplicação dos fundos do FEOGA – Garantia e dos processos relativos a fraudes e irregularidades.



10. Enquanto o INGA tem a seu cargo a gestão e o pagamento das ajudas do âmbito do FEOGA – Garantia⁵ (é o organismo do Estado Português coordenador e pagador da Secção Garantia do FEOGA), o IFADAP é a autoridade de pagamento da Secção Orientação do FEOGA para o sector da agricultura⁶ e do IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas para o sector das pescas⁷ e tem também a seu cargo uma parte do FEOGA – Garantia⁸.
11. Com a entrada em vigor do QCA III – III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006), foi definida, através do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, uma nova estrutura orgânica responsável pela gestão, o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, sendo o IFADAP, essencialmente, a autoridade de pagamento do FEOGA - Orientação e do IFOP.
12. Assim, nos termos do Regulamento (CE) n.º 438/01, de 2 de Março, o IFADAP articula-se, nomeadamente, com os Gestores dos Programas AGRO, AGRIS, MARE, MARIS, PO Regionais, PRODESA e POPRAM III, mediante protocolos ou diplomas legais. Articula-se também, no âmbito do FEOGA – Garantia, com o Gestor do RURIS e com as entidades e organismos intervenientes no PDRu Açores, PDRu Madeira e no VITIS. No âmbito do AGRO, estão cometidas ao IFADAP (Medidas 1, 2, 3 e 5), ao Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (Medida 7) e às DRA – Direcções Regionais de Agricultura (Medida 7), as tarefas de recepção, de análise e avaliação de candidaturas, de contratação e de pagamento das ajudas, através da celebração de protocolos ou contratos programa com o Gestor do Programa AGRO.
13. Os institutos têm, pois, um papel preponderante na execução da Política Agrícola e das Pescas da responsabilidade do MADRP – Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, actuando como organismos pagadores, canalizando a quase totalidade dos apoios nacionais e comunitários destinados aos

⁵ Principais regimes e regulamentos: ajuda às culturas arvenses (Regulamentos (CE) n.ºs 1251/99 e 1782/2003), prémio especial aos bovinos machos e prémio à vaca em aleitamento (Regulamentos (CE) n.ºs 1254/99-COM da carne de bovino e 2342/99), prémio por ovelha e cabra (Regulamento (CE) n.º 2529/2001), ajudas à produção de azeite e de azeitonas de mesa (Regulamentos (CE) n.ºs 136/66, 1513/2001 e 1638/98), ajuda à produção de produtos transformados à base de tomate (Regulamentos (CE) n.ºs 2201/96 e 1535/2003), medidas de abates de bovinos (Regulamentos (CE) n.ºs 1254/99 e 2342/99), ajudas POSEIMA e restituições à exportação, ajuda ao leite (Regulamentos (CE) n.ºs 1782/2003, 2237/2003 e 3950/92), ajudas ao sector do vinho (Regulamentos (CE) n.ºs 1493/99, 1623/2000 e Decreto-Lei n.º 99/97), ajudas ao tabaco (Regulamento (CE) n.º 385/01 e 2182/2002 e Portaria n.º 384/2003), ajuda aos carenciados, ajuda compensatória no sector das bananas (Regulamentos (CE) n.ºs 1858/93 e 404/93), imposição suplementar no sector do leite (Regulamentos (CE) n.ºs 1788/2003 e 595/2004), intervenções para os produtos de pesca (Regulamento (CE) n.º 104/2000), medida agro-ambientais (Regulamento n.º 1257/99) e indemnizações compensatórias (Regulamentos (CE) n.ºs 1257/99 e 817/2004), inseridos estes dois últimos em 3 programas de desenvolvimento rural (RURIS Continente, PDRu-Açores e PDRu-Madeira),

⁶ AGRO, AGRIS, PO Regionais, etc.

⁷ MARE, MARIS.

⁸ Apoio à reconversão e reestruturação da vinha – VITIS (Regulamentos (CE) n.ºs 1493/1999 e 1227/2000), medidas florestais da agricultura (Regulamentos (CE) n.ºs 2328/91 e 2080/92), reforma antecipada, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 2079/92 e do RURIS e PDRu, e POSEIMA – Pescas (Regulamento (CE) n.º 2328/2003).



sectores agrícola e das pescas e cabendo-lhes, entre outras, as atribuições seguintes:

- promover o desenvolvimento através de financiamento, directo ou indirecto, de actividades dos sistemas de ajudas comunitárias e nacionais nos sectores da agricultura;
- colaborar no estudo e na definição de medidas de política financeira e de apoio às empresas daqueles sectores;
- promover e gerir linhas de crédito;
- financiar as acções de intervenção, orientação, regularização e organização dos mercados dos produtos vegetais e animais;
- aplicar as medidas de orientação, regularização, organização e intervenção nos mercados agrícolas que forem definidas pelas organizações comuns de mercados;
- proceder à execução das garantias institucionais dos mercados dos produtos vegetais e animais previstas nos sistemas nacionais e comunitários de intervenção, de preços e de atribuição de prémios, ajudas e subsídios.

14. O montante global gerido pelos Institutos em 2005 ascendeu a cerca de 2.075,7 M€, dos quais 1.172,6 M€ relativos ao INGA e 903,10 M€ ao IFADAP.

Alteração da estrutura orgânica dos institutos

15. Alegadamente para atender à complementaridade de actuação dos dois institutos o Governo decidiu, no final do ano de 2002, a sua integração num único organismo racionalizando recursos, melhorando o controlo, prestando melhores benefícios a menor custo com vista a responder eficazmente às perspectivas da PAC – Política Agrícola Comum – Decreto-Lei n.º 250/2002, de 21 de Novembro. Essa integração iniciou-se com a criação de um CA – Conselho de Administração único, mantendo, no entanto, cada um dos institutos, personalidade jurídica autónoma, autonomia administrativa e financeira e o dever de prestar contas em separado.

16. Cada um dos institutos tem uma CF, composta por um presidente e dois vogais, sendo um dos vogais ROC – Revisor Oficial de Contas, embora integrem membros comuns⁹.

17. Na sequência do processo de integração dos dois institutos foi criada uma estrutura orgânica transitória que comporta o GAU, para apoio ao CA, tendo como finalidades, entre outras: assegurar o planeamento e a execução de auditoria ao funcionamento dos diversos sistemas de gestão e de controlo, para avaliar a adequação e a

⁹ O Presidente e o vogal ROC.



eficiência dos sistemas de controlo interno; avaliar a exactidão e elegibilidade das despesas apresentadas pelas Autoridades de Gestão das Intervenções Operacionais do FEOGA - Orientação e do IFOP; assegurar as funções de auditoria informática e de consultoria e o controlo da satisfação das recomendações resultantes de auditorias externas.

18. No decurso da auditoria cujos resultados ora se relatam, o Governo aprovou o PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, que veio definir as orientações, gerais e especiais, para a reestruturação dos Ministérios, prevendo-se a criação do IFADRP – Instituto de Financiamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas que integrará as atribuições dos dois institutos. Em 27 de Outubro foi publicado o Decreto-Lei n.º 209/2006 – Lei Orgânica do MADRP que, entre outras medidas, determina a criação do IFAP, I.P. – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.¹⁰ e a extinção, por processo de fusão¹¹, do INGA¹² e do IFADAP¹³.

¹⁰ “São atribuições do IFAP, I.P.: a) Executar o funcionamento dos sistemas de apoio e de ajudas directas nacionais e comunitárias e a aplicação, a nível nacional, das regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum; b) Executar a política estratégica na área das tecnologias de informação e comunicação (TIC), assegurando a construção, gestão e operação das infra-estruturas do TIC, na área de actuação do MADRP; c) Apoiar o desenvolvimento da agricultura e das pescas, bem como do sector agro-alimentar através de sistemas de financiamento directo e indirecto.” - Cfr. n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro.

¹¹ Cfr. alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo n.º 21.º do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro.

¹² “Sendo as suas atribuições integradas no Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., com excepção das atribuições no domínio dos controlos ex-post, previstos no Regulamento (CE) n.º 4045/89, que são integradas na Inspeção-Geral de Agricultura e Pescas, e das atribuições no domínio do planeamento de todos os fundos aplicáveis à agricultura e pescas, que são integradas no Gabinete de Planeamento e Políticas;” - Cfr. alínea e) do n.º 2 do artigo n.º 21.º do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro.

¹³ “Sendo as suas atribuições integradas no Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., com excepção das atribuições no domínio dos controlos ex-post, que são integradas na Inspeção-Geral de Agricultura e Pescas, e das atribuições no domínio do planeamento de todos os fundos aplicáveis à agricultura e pescas, que são integradas no Gabinete de Planeamento e Políticas;” - Cfr. alínea f) do n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro.



O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NO INGA E NO IFADAP

19. O SCI - Sistema de Controlo Interno da administração financeira do Estado¹⁴ - que compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial - visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo da Administração Pública e integra as Inspeções-Gerais, a DGO e os órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como funções o exercício do controlo interno, encontrando-se estruturado nos três níveis do controlo estratégico¹⁵, sectorial¹⁶ e operacional¹⁷. Neste contexto, competem ao GAU o controlo operacional, à IGA¹⁸ o controlo sectorial e à IGF e DGO o controlo estratégico.
20. A IGA é um serviço central de controlo que funciona na dependência do MADRP que está incumbido do estudo e análise sistemática dos resultados e formas de actuação dos serviços e institutos dependentes do MADRP, bem como da realização de acções de auditoria, sindicâncias, inquéritos e outras de âmbito disciplinar que sejam superiormente determinadas. Compete ainda à IGA, como órgão de controlo sectorial¹⁹, avaliar a fiabilidade da execução dos controlos cometidos ao IFADAP e ao INGA e efectuar os controlos directos quando isso se revele necessário como parte integrante da auditoria de sistemas. Participa na certificação das contas do INGA e do IFADAP relativas ao FEOGA – Garantia exercendo as funções de organismo de controlo de 2º nível no referente ao SNC – Sistema Nacional de Controlo do QCA III²⁰.
21. A IGF, enquanto órgão superior de controlo financeiro, exerce a coordenação dos controlos e procede, no âmbito do FEOGA – Garantia, à certificação dos fundos apresentados à CE presidindo, nesse contexto, à Comissão Interministerial de Coordenação da Aplicação do Sistema de Financiamento do FEOGA – Garantia.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho.

¹⁵ Consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento de Estado.

¹⁶ Consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operacional e respectivo sistema de gestão, dos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno.

¹⁷ Consiste na verificação acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções é constituído pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respectiva unidade – cfr. n.º 2 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho.

¹⁸ Passa a denominar-se IGAP – Inspeção - Geral da Agricultura e Pescas – cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro.

¹⁹ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 185/91, de 17 de Maio – Define as competências dos organismos nacionais em matéria de execução, acompanhamento e coordenação dos controlos contabilísticos previstos no Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho, de 21 de Dezembro.

²⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio – Diploma que regula o funcionamento do SNC do QCA III e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, nos termos dos Regulamentos (CE) n.ºs 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, e 438/2001, da Comissão, de 2 de Março.



22. No que concerne ao FEOGA - Orientação e ao IFOP, a coordenação global dos controlos está, igualmente, cometida à IGF, desta feita nos termos do Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio, diploma que regula o funcionamento do SNC do QCA III e das iniciativas estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal. Refere-se que nos termos do n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000²¹, de 7 de Abril, o controlo financeiro de alto nível que é assegurado pela IGF compreende, designadamente, a avaliação dos sistemas de gestão e de controlo existentes, a comunicação à CE das irregularidades detectadas e, até Junho de cada ano, dos desenvolvimentos registados na aplicação em Portugal do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, bem como a emissão da declaração no encerramento das diversas formas de intervenção (cfr. artigos 8.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio).
23. Nos termos da respectiva lei orgânica²², são atribuições da DGO, de entre outras, assegurar a elaboração do OE – Orçamento do Estado e das Contas Públicas, o controlo da gestão orçamental de todos os serviços e organismos da Administração Central, através de um sistema de auditoria interna, a centralização da escrituração e contabilização das receitas e das despesas públicas, a coordenação de todo o sistema de informação da gestão orçamental, abrangendo a totalidade do sector público administrativo, bem como a preparação de legislação e de estudos de Finanças Públicas de suporte à elaboração dos programas e políticas orçamentais do Governo.

METODOLOGIA

24. A realização dos trabalhos obedeceu às Normas adoptadas pelo TC, complementadas pelo Manual de Auditoria da INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, com as necessárias adaptações considerando a natureza das entidades objecto de auditoria.
25. Os trabalhos de auditoria comportaram, numa primeira fase, a revisão e actualização da informação existente no dossiê permanente dos institutos existentes neste Tribunal e envolveram a análise dos documentos de prestação de contas e o exame dos relatórios dos órgãos e serviços de controlo interno.
26. Procedeu-se, depois, ao levantamento dos sistemas de gestão e controlo implantados e ao exame dos relatórios emitidos pelas autoridades nacionais e comunitárias de controlo, no âmbito de auditorias, inquéritos e certificação de contas do FEOGA – Garantia e à realização de testes de controlo e de conformidade junto dos serviços daqueles institutos.
27. Examinaram-se as transacções e os valores movimentados no âmbito da concessão e pagamento das ajudas financeiras, nomeadamente, as que suscitaram

²¹ Define uma nova estrutura orgânica responsável pela gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III.

²² Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro.



questões relacionadas com o controlo interno e com a eficiência da gestão, com particular incidência nas situações que despoletaram a aplicação de correcções financeiras pela CE.

28. Testaram-se também os mecanismos de controlo nas áreas de recursos humanos e patrimoniais (imobiliário e recursos financeiros) face à menor incidência dos controlos nestas áreas efectuados pelas entidades que integram o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.

29. As quatro principais áreas de risco sobre as quais incidiu a auditoria estão identificadas no quadro seguinte que descreve os objectivos operacionais de auditoria estabelecidos na fase de programação:

ÁREAS	OBJECTIVOS
Sistemas de informação de gestão e controlo dos fundos	Testar a fiabilidade e a segurança dos sistemas, verificar a sua integração ou articulação e apreciar a utilidade e adequação dos mesmos às exigências de controlo
	Testar o cumprimento das normas comunitárias e nacionais e verificar a eficácia dos procedimentos de controlo adoptados e respectivo impacto financeiro
Estrutura económica e financeira dos institutos	Apreciar a eficiência da gestão dos recursos financeiros e a sustentabilidade económica e financeira dos institutos no desenvolvimento das suas actividades
Prestação de contas	Apreciar os procedimentos de controlo interno adoptados e as situações susceptíveis de causarem distorções materialmente relevantes nos relatos financeiros apresentados pelo INGA e pelo IFADAP
Processo de fusão	Apreciar o impacto do processo de fusão na estrutura organizativa e na actividade de ambos institutos, nomeadamente, na gestão de recursos humanos e em termos de eficiência na utilização de recursos financeiros

CONDICIONANTES

30. Como principais condicionantes destacam-se as seguintes:

- amplitude, diversidade e complexidade das medidas de ajuda e dos respectivos normativos comunitários aplicáveis;
- insuficiência de informação sobre o processo de fusão, nomeadamente, por falta de elementos sobre os respectivos estudos, programação, monitorização e controlo;
- dificuldade na obtenção de elementos solicitados a outras entidades de controlo, nomeadamente, de relatórios emitidos no âmbito da auditoria ou certificação dos fundos estruturais inseridos no FEOGA – Orientação e no IFOP. Houve, nesses casos, que recorrer ao procedimento alternativo de solicitar os relatórios aos organismos auditados os quais forneceram, prontamente, o que tinham disponível;



d) remessa extemporânea de relatórios de actividades e das demonstrações financeiras relativas ao exercício findo em 31/12/2005 e dos correspondentes relatórios e pareceres dos respectivos órgãos internos de fiscalização.

31. Saliente-se a boa colaboração dos dirigentes e técnicos contactados no fornecimento de elementos e informações necessários à realização da auditoria, bem como a relevância adjutória dos relatórios do TCE, da CE, da IGA e da IGF na certificação das contas do FEOGA – Garantia.

PERITO EXTERNO

32. Tendo em conta as especificidades dos institutos e das actividades que desempenham, envolvendo diversos sistemas de informação contabilística e a gestão de múltiplos esquemas de ajuda comunitária, foi contratada a colaboração de um consultor técnico com experiência nos domínios em causa visando a eficiência e a eficácia da auditoria através de um planeamento centrado sobre as principais áreas de risco.

CONTRADITÓRIO

33. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, foram notificadas com data de 14.12.2006, para se pronunciarem, querendo, sobre o teor do Relato, as entidades seguintes:

- Ministro de Estado e das Finanças;
- Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento;
- Actuais responsáveis do CA do IFADAP e do INGA;
- Membros do CA do IFADAP e do INGA em 2002, 2003, 2004 e 2005;
- Membros do CA do IFADAP e do Conselho Directivo do INGA em 2002.
- Membros do Conselho Directivo do INGA em 2000 e 2001;
- Director-Geral do Orçamento;
- Director-Geral do Tesouro;
- Inspector-Geral de Finanças do MF;
- Director-Geral da Inspeção-Geral de Auditoria e Gestão;
- Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (mandatos 1999-2002, 2002-2004 e 2004-2005);
- Ministro de Estado e das Finanças (mandatos de 1999-2002, 2002-2004 e 2004-2005);
- CF e Revisor Oficial de Contas.

As respostas chegadas ao Tribunal constam do seu Anexo III. O seu teor não põe em causa a factualidade apurada tendo-se, porém, introduzido os pertinentes



acertos no texto do presente Relatório e figurando, nos pontos correspondentes, os comentários que suscitam. Tais comentários reportam-se, sobretudo, ao texto abrangente remetido pelo CA do IFADAP e do INGA tendo-se evitado considerações redundantes suscitadas por outras respostas consistentes com aquele texto. Garantiu-se a plenitude do exercício do contraditório pela referida junção de todas as respostas no Anexo III, cabendo relevar o acento posto, pelo CA dos institutos e seus anteriores membros, na partilha da sua responsabilidade com a das entidades governamentais competentes, sobretudo no que respeita à concretização do processo de fusão.

A respeito do contraditório cabe ainda referir que tendo iniciado a apreciação do presente Relatório em 9 de Janeiro pp., o Tribunal deliberou continuá-la nesta data e notificar as entidades interessadas acima referidas de que, de acordo com a prática usual no Tribunal, quaisquer elementos pertinentes recebidos em tempo útil poderiam ser tidos em consideração, o que aconteceu.



OBSERVAÇÕES

SISTEMAS DE CONTROLO E GESTÃO DOS FUNDOS AGRÍCOLAS E IFOP

Sistemas de Informação

34. Os sistemas e tecnologias de informação do INGA e do IFADAP foram objecto de auditoria por empresa especializada²³ relativamente aos anos de 2002 a 2004 estando disponível o respectivo “*follow up*” efectuado pelo GAU nos anos subsequentes²⁴. Do exame dos correspondentes relatórios de auditoria e de “*follow up*” destacam-se as situações seguintes:

- apesar da DSI – Direcção dos Serviços de Informação ser comum aos dois institutos, não existe uniformização dos respectivos sistemas de informação, nomeadamente no que respeita à segurança da informação. Verifica-se duplicação e dispersão da informação por diferentes bases de dados;
- existem diversas actividades vitais do IFADAP suportadas com folhas de cálculo de Excel e bases de dados Access;
- não se encontram formalmente definidas as tarefas e responsabilidades dos colaboradores da DSI e existe uma deficiente segregação de funções (IFADAP e INGA);
- proliferação de modelos de PC, alguns com “performance” abaixo do desejável (IFADAP e INGA);
- não está definida a documentação de utilizador para as aplicações suporte (IFADAP);
- plano de contingência e salvaguarda de cópias de segurança ainda não implementado (IFADAP e INGA);
- não foi definida a função de administrador de segurança de informação (IFADAP e INGA);
- não foi designado um administrador de dados (IFADAP e INGA);
- não se encontram formalmente descritas normas que regulem a aquisição e documentação aplicacional, nomeadamente, a documentação a ser preparada, os testes a serem executados e a formação de utilizadores (IFADAP e INGA).

²³ IFADAP: relatórios de auditoria aos procedimentos de controlo e segurança sobre o sistema e tecnologias de informação de Novembro de 2003 e Dezembro de 2004.

INGA: Relatório de auditoria sobre o ambiente informático, de Outubro de 2002; relatórios de auditoria aos procedimentos de controlo e segurança sobre o sistema e tecnologias de informação, de Outubro de 2003 e Dezembro de 2004.

²⁴ Relatórios anexos às informações do GAU n.ºs 586 e 587/GAU-AICA/2005, de 19-12-2005.



Em sede de contraditório, o CA dos institutos indica um conjunto de melhoramentos entretanto introduzidos nos sistemas e de iniciativas tomadas no mesmo sentido.

35. Em outros relatórios de auditoria²⁵ são também apontadas deficiências nos sistemas de informação, nomeadamente relativas à ausência de interligação do SINGA – Sistema Informático do INGA com as aplicações de contabilidade, sendo a informação contabilística introduzida manualmente (INGA). De acordo com os resultados de auditoria do GAU²⁶, nem todos os módulos do SINGA se revelam adequados para a gestão e controlo das ajudas. Por exemplo, o módulo utilizado para o Sector do Leite e Produtos Lácteos – Regulamento (CE) n.º 2571/97, designado por FCG do SINGA, não efectua qualquer tipo de cálculo. Os cálculos para determinação do valor de ajuda são efectuados manualmente e posteriormente inseridos no sistema.

Em sede de contraditório, o CA corrobora a observação do TC reportada ao período analisado pela auditoria e indica estarem ultrapassadas as questões relativas à deficiente interligação entre os sistemas informáticos.

36. O TC, no seu Relatório n.º 02/2004-2.ª S²⁷, de 9 de Dezembro de 2004 refere, nomeadamente, que: o SIADRU – Sistema de Informação da Agricultura e Desenvolvimento Rural²⁸ ainda não se encontra em pleno funcionamento e não abrange nem integra todo o processo administrativo de gestão e de controlo dos projectos, implicando a necessidade de se proceder a extracções de dados dos diferentes suportes e trabalhá-los separadamente; não existe integração de informação com o SIFEC – Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão, o que inviabiliza a gestão, o acompanhamento e a coordenação do QCA III – componente FEOGA - Orientação, através deste sistema (IFADAP); o processo de migração dos dados do IFOP para o SIFEC ainda não se encontra funcional. Neste contexto, refira-se que o IFADAP, no 3.º Relatório Quadrimestral de 31/12/2005 relativo ao SIADRU, menciona que se encontra em produção a integração neste sistema de diversos programas de incentivo do âmbito do FEOGA – Orientação, bem como o processo de recuperação dos movimentos financeiros com vista a melhoria da pista de controlo da despesa.

Em sede de contraditório, a IGA disponibilizou um relatório de “*auditoria temática à Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades, no âmbito do QCA III – componentes FEOGA-O*”, de 24 de Outubro de 2006, que recomenda ao IFADAP/INGA que “*promova celeridade na introdução dos montantes recuperados no SIADRU e na LIDE II e assegure a sincronização dos dois sistemas, de modo a garantir a integralidade dos registos de devedores*”. A situação referida evidencia que o SIADRU não se encontrava em pleno funcionamento e os sistemas de informação não funcionavam de forma integrada por forma assegurarem a produção de informação completa.

²⁵ Relatórios de auditoria externa, de Dezembro de 2004, relativos aos sistemas de ajudas às medidas agro-ambientais e às indemnizações compensatórias e dos respectivos “follow up” do GAU (Setembro 2005).

²⁶ Relatório n.º 05/009, de 19 de Dezembro de 2005 – “Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo relativo ao Sector do Leite e Produtos Lácteos – Reg. (CE) n.º 2571/97”.

²⁷ “Desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados relativas a Fundos Estruturais – FEOGA – O e IFOP”.

²⁸ Sistema de informação integrado destinado a efectuar o acompanhamento e a gestão do III QCA, no âmbito da agricultura e desenvolvimento rural.



Posteriormente, o CA dos institutos confirma a observação formulada pelo TC mas declara que o SIADRU está entretanto em pleno funcionamento, situação que terá sido já examinada (Novembro de 2006) pelos serviços da CE.

37. Em 31 de Maio de 2001 foi celebrado um contrato entre o IFADAP e a BULL Espanha, SA, pelo valor de 2,5 M€ (mais IVA), nos termos do qual, o SIADRU deveria ficar disponível até 31/12/2001. Os encargos suportados com o SIADRU já ascendiam a 3,2 M€ e só em finais de 2006, após a auditoria, terá entrado em pleno funcionamento. O SINGA custou cerca de 3,4 M€, despendidos em 1994 e 1995, com a comparticipação de fundos comunitários de cerca de 2,7 M€.
38. Não obstante os substanciais investimentos realizados na área de informática dos dois institutos, existem ainda falhas susceptíveis de originarem erros materialmente relevantes nas quais a IGF se sustenta, no Relatório de certificação de contas do FEOGA Garantia relativo ao exercício de 2005, para afirmar não lhe ser possível emitir uma opinião sobre a integralidade dos montantes a recuperar.
39. Além das falhas de segurança acima referidas, verifica-se a falta de um plano estratégico de tecnologias e sistemas de informação, devidamente articulado com a estratégia da organização assente, necessariamente, na fusão dos dois organismos.
40. O excessivo arrastamento no tempo do processo de fusão, além de condicionar a eficiência e eficácia dos organismos em causa, aumenta consideravelmente o risco de desperdício de recursos públicos pela dificuldade em desenvolver um plano integrado de tecnologias e sistema de informação a longo prazo, que interligue e suporte os planos de estruturação organizacional e funcional.

Gestão e Controlo das Ajudas

41. Os elevados montantes das ajudas pagas pelo INGA e pelo IFADAP no âmbito do FEOGA (Garantia e Orientação) e do IFOP, no valor anual de cerca de 1.600 M€, associados à complexidade das medidas e ao número de beneficiários, justificam a adopção de adequados sistemas de controlo interno, envolvendo todas as entidades intervenientes na gestão e controlo das ajudas.
42. Neste contexto, toda a legislação comunitária aplicável à gestão e controlo das ajudas tem como ponto comum a obrigatoriedade dos EM – Estados Membros adoptarem procedimentos de controlo interno devidamente estruturados por forma a assegurem a correcta aplicação dos fundos públicos e a devida salvaguarda dos interesses financeiros da Comunidade.
43. Em resultado da reforma da PAC de 1992, aumentaram bastante os riscos de irregularidades e de fraude decorrentes do acréscimo do número de beneficiários de ajudas directas. Daí resultou a necessidade da criação de um sistema integrado que permitisse dispor de bases de dados informatizadas para que a gestão dos dados recolhidos permitisse controlos cruzados, de modo a que as ajudas se reportassem a um único pedido para os vários regimes e evitando, *inter alia*, a duplicação de controlos sectoriais do mesmo tipo. O reforço dos controlos impostos pela



regulamentação deveria ser obtido sem aumento significativo da quantidade dos controlos a realizar pelos EM, devendo os beneficiários das ajudas ser sujeitos a um controlo administrativo alargado, efectuado com recurso às bases de dados informatizadas e completado por controlos no local.

44. Foi, assim criado, o SIGC – Sistema Integrado de Gestão e de Controlo, pelo Regulamento (CE) n.º 3508/92, de 27 de Novembro, alterado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 495/01, de 13 de Março que estabelece que os EM tomarão as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA devendo ser criado e desenvolvido, por cada EM, um sistema integrado que incluísse os seguintes elementos:

- uma base de dados informatizada para registar os dados constantes dos pedidos de ajuda relativos a cada exploração agrícola;
- um sistema de identificação das parcelas agrícolas que permita localizar as superfícies declaradas, de forma que estas possam ser posteriormente controladas através de controlos cruzados e controlos no local;
- um sistema de identificação e registo dos animais que permita efectuar controlos cruzados e no local dos pedidos;
- pedidos de ajudas relativos às superfícies, às superfícies forrageiras e aos animais;
- um sistema integrado de controlo para realização de controlos administrativos e no local.

45. O SIGC constitui o principal instrumento de gestão e de controlo, transversal, para os regimes de ajudas "*superfície*" e os prémios "*animais*" no âmbito do FEOGA – Garantia. O sistema prevê uma grande variedade de controlos administrativos anteriores e posteriores ao pagamento das ajudas comunitárias e estabelece que cabe aos EM assegurar que sejam completados por controlos locais incidindo sobre amostras de explorações agrícolas.

46. No caso de Portugal, a autoridade incumbida de garantir a coordenação dos referidos controlos é o INGA. Nos casos em que este confiar uma parte dos controlos, a efectuar no âmbito do SIGC, a outros organismos ou empresas especializadas, responsabiliza-se pelos trabalhos desenvolvidos. O princípio geral que preside aos controlos administrativos e no local²⁹ é o de que sejam efectuados

²⁹ O principal objectivo dos controlos administrativos do SIGC consiste em garantir que as ajudas são calculadas de forma correcta, evitando a duplicação de pagamentos, sendo necessário efectuar controlos das explorações que solicitem as ajudas, bem como controlos cruzados das superfícies declaradas e dos animais declarados, identificados no Regulamento (CE) n.º 2419/01, de 11 de Dezembro utilizando-se a base de dados informatizada para verificar a elegibilidade das ajudas. A principal função dos controlos no local é verificar que as declarações efectuadas pelos agricultores nos seus pedidos de ajudas correspondem à realidade. O Regulamento (CE) n.º 2419/01 estabelece os princípios gerais relativos a estes controlos no local, definindo os aspectos comuns essenciais a cumprir, no que se refere à taxa de controlo no local (critérios de selecção da amostra a definir pelas



de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito pelos requisitos de concessão das ajudas.

47. As auditorias do TCE³⁰ mostram que, quando adequadamente aplicado, o SIGC constitui um sistema eficaz para limitar o risco de despesas irregulares. Ora, uma auditoria efectuada pelo TC³¹ em 2004 constatou, nomeadamente que:

- nas ajudas “Superfícies”, os controlos administrativos e os controlos no local são susceptíveis de melhorias, o mesmo se passando no que respeita à aplicação das sanções;
- nos prémios “Animais”, apesar de se terem constatado indícios de melhorias recentes, ainda persistem deficiências de funcionamento, em particular nos controlos administrativos e no que se refere à aplicação de sanções.

48. Ora, a detecção de qualquer falha ou insuficiência de controlo, além de poder indiciar a existência de distorções materialmente relevantes nos subsídios concedidos, poderá dar lugar a aplicação pela CE de penalidades ou correcções financeiras, quer no âmbito do procedimento de apuramento de contas quer no dos inquéritos periódicos levados a cabo pela própria CE sendo necessário avaliar, neste contexto, a correcta aplicação do normativo comunitário sobre a gestão e controlo das ajudas da PAC e dos fundos estruturais no sector agrícola, silvícola e das pescas.

49. Conforme atrás referido (pontos 19 a 23), diversas entidades públicas de controlo intervêm na auditoria ou verificação das contas do INGA e do IFADAP. É o caso da IGA e da IGF sendo que esta intervém tanto relativamente ao INGA como ao IFADAP para a certificação das contas anuais do FEOGA – Garantia e das contas dos programas dos fundos estruturais, respectivamente. A CE realiza, ela própria, auditorias, testando a eficácia dos sistemas de controlo aplicados pelos citados organismos pagadores.

50. O IFADAP e o INGA dispõem de serviços de auditoria interna (GAU) e de serviços técnicos (DIC – Direcção de Inspeção e Controlo), na acepção do Regulamento (CEE) n.º 1663/95, de 7 de Julho, aos quais competem, respectivamente, “*assegurar que o sistema de controlo interno do organismo funciona eficazmente*” e “*verificar os factos com base nos quais são efectuados os pagamentos aos requerentes*”, fazendo, assim, parte do sistema de controlo interno.

51. Esta estrutura interna de controlo, conjugada com a intervenção de entidades externas de nível superior (auditores externos, IGA, IGF e CE) e do TCE e, ainda, do TC português, indicia a existência de um forte ambiente de controlo do IFADAP e do

autoridades nacionais) e aos relatórios dos controlos. O Regulamento prevê ainda a aplicação de deduções e sanções financeiras aplicáveis na sequência dos controlos administrativos e no local, quando estes revelem a existência de desvios em relação aos pedidos apresentados.

³⁰ Cfr. Relatórios Anuais do Tribunal de Contas Europeu, relativos aos exercícios de 2004 e 2005.

³¹ Relatório de Auditoria n.º 20/2004 – 2ª Secção – Auditoria às despesas administrativas com os controlos do FEOGA-G, no âmbito do SIGC.



INGA enquanto entidades pagadoras dos fundos comunitários. O processo de fusão e o seu arrastamento no tempo constitui, porém, um elemento perturbador e fragilizante da estrutura de controlo.

52. Acresce que a acção das CF dos institutos tem incidido, essencialmente, sobre os aspectos contabilísticos, orçamentais e financeiros, deixando de fora do âmbito do seu exame a gestão dos fundos públicos (nacionais e comunitários), que constitui, afinal, a actividade central confiada aos institutos.

No âmbito do contraditório, um membro actual e um anterior da CF dos institutos defendem a posição de que a competência para a certificação das contas do FEOGA está atribuída à IGF de cujos resultados tomam conhecimento e têm em conta.

Sem prejuízo dessa competência legal, efectivamente atribuída à IGF, cabe referir o peso determinante que assumem os montantes financeiros movimentados por conta da UE e do Estado Português e o impacto que têm – como sobejamente mostra o Relatório – nas contas do exercício e na salvaguarda do património dos institutos e do Estado as correcções financeiras ou as contabilizações inapropriadas dos subsídios e ajudas geridos. Acresce que, no caso do INGA, a respectiva Lei Orgânica não afasta as contas do FEOGA – Garantia do âmbito das competências da CF.

53. A persistência de correcções financeiras resultantes de deficiências de controlo, em algumas situações de carácter recorrente, mostra que não foram tomadas, atempadamente, as necessárias medidas correctivas não obstante ser patente a existência de riscos de controlo elevados.

54. Sendo o controlo de devedores uma exigência comunitária e tendo o mesmo merecido reservas na certificação das contas de 2003 e 2004, apresentadas pelo INGA e nas contas do FEOGA – Garantia apresentadas pelo IFADAP relativas a 2005, realizaram-se testes de controlo na área de devedores, conforme adiante se descreve (pontos 62, 67 e 106 a 113).

Em sede de contraditório, o CA dos institutos reportando-se aos pontos 43 a 54 supra refere por um lado as exigências colocadas pela evolução da aplicação das medidas comunitárias a Portugal e o esforço para lhes corresponder imposto aos respectivos serviços e, por outro, o seu desacordo relativamente ao que se diz nos referidos pontos sobre a área de devedores.

Quanto à primeira consideração, o Relatório reconhece *inter alia* nas respectivas conclusões (e.g. ponto 196) o caminho já percorrido pelos institutos. Quanto à segunda consideração, sublinha-se que a certificação de contas emitida pela IGF, em 2006, relativa ao exercício FEOGA de 2005 declara a impossibilidade de certificação da integralidade do saldo das contas de devedores.



Contratação de serviços especializados (Protocolos)

55. Em Portugal, diversos organismos públicos e entidades privadas participam, directa ou indirectamente, na gestão e no controlo das ajudas do FEOGA – Garantia, sendo de destacar que algumas das funções que competem aos organismos pagadores estão entregues a terceiros, na maior parte dos casos mediante protocolos envolvendo custos relevantes examinados nos pontos 114 e 115.
56. Na recepção das candidaturas o INGA fornece às entidades designadas por “EC – entidades credenciadas” os elementos e meios informáticos necessários à recolha dos Pedidos de Ajuda, nomeadamente a informação do Sistema de Identificação Parcelar (Parcelário), para uma mais correcta identificação das parcelas declaradas.
57. Face à importância dos protocolos na gestão e controlo das ajudas, o IFADAP e o INGA dispõem na sua estrutura administrativa de um órgão de *staff* do CA, designado por GGP – Gabinete de Gestão de Protocolos³², encarregado do acompanhamento e controlo da respectiva execução.
58. O GGP na área das ajudas do FEOGA assegura, de entre outros protocolos, a gestão dos celebrados com as entidades credenciadas, no âmbito das funções de divulgação, informação e recepção de candidaturas. Esta relação é efectuada por intermédio de 6 entidades protocoladas sendo que 5 têm funções de recepção e divulgação e uma, a ANPEMA, apenas tem funções de recepção³³. O GGP centraliza, gere e compila a informação recebida para posterior transmissão aos vários departamentos operacionais.
59. Os protocolos vigoram por um ano (e são renováveis por igual período) após homologação pelo Ministro da Agricultura, devendo o INGA proceder ao controlo dos serviços prestados em matéria de divulgação e de recepção das candidaturas.
60. Embora sejam efectuadas pelo GGP algumas acções de controlo de execução dos protocolos celebrados com EC, a IGF recomenda, na certificação das contas do FEOGA – Garantia de 2005 o “*integral cumprimento das obrigações protocoladas pelas entidades credenciadas, em termos da correcta recolha das candidaturas e sua atempada remessa ao INGA, e retirar as devidas consequências em caso de incumprimento*”, facto que indicia deficiências de controlo da execução dos protocolos. Sendo delegadas funções da competência das entidades públicas do sector agrícola e havendo riscos

³² Cabe ao GGP ...“*assessorar o Conselho de Administração na concepção, elaboração e gestão de Protocolos com as Organizações de Agricultores, para o desempenho das funções de divulgação/informação e recepção de candidaturas no âmbito das ajudas FEOGA, com as Confederações de Agricultores (CA's), Organizações de Produtores Pecuários (OPP's) e Matadouros, no âmbito do SNIRB – Sistema Nacional de Identificação dos Bovinos, bem como com outros protocolos a celebrar com as Organizações de Agricultores*”.

³³ Entidades Credenciadas contratadas: AJAP – Associação dos Jovens Agricultores de Portugal; CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal; CNA – Confederação Nacional de Agricultores; CNJ – Confederação Nacional dos Jovens Agricultores de Portugal; CONFAGRI – Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal; ANPEMA – Associação Nacional dos Pequenos e Médios Agricultores.



inerentes ao potencial conflito de interesses, deveriam ser adoptados adequados procedimentos de controlo interno.

Em sede de contraditório, o CA dos institutos manifesta desacordo quanto a considerar-se a observação formulada pela IGF como indiciadora da existência de deficiências de controlo da execução dos protocolos posição que não se pode acolher.

Acções desenvolvidas pelas entidades de controlo

61. Como indicado no Quadro 1, a IGF tem certificado, com reservas, as contas do FEOGA – Garantia apresentadas pelo INGA, e expressado opinião negativa relativamente às contas do mesmo fundo a cargo do IFADAP, porquanto o valor dos erros ou omissões ultrapassam o nível de materialidade de 1% estabelecido com nível de confiança de 95% (corrigido para 85%, o que integra um certo grau de confiança nos sistemas de gestão e controlo), utilizando o método de amostragem MUS – *Monetary Unit Sample*.
62. Os relatórios da IGF, emitidos no âmbito da certificação das contas do FEOGA – Garantia, apontam deficiências de controlo que carecem de correcção, algumas consideradas de “importância alta” pela sua relevância na correcta aplicação das ajudas e na devida salvaguarda dos interesses financeiros da Comunidade, formulando recomendações³⁴.

³⁴ Verificam-se atrasos na implementação dessas recomendações, conforme é evidenciado nas deliberações, tomadas recentemente pelo CA, no sentido serem tomadas pelos serviços as medidas necessárias para colmatar as insuficiências apresentadas nos relatórios da IGF e fixa-lhes um prazo (até 15/4/2006), incumbindo ao GAU a apresentação de novo ponto de situação em Maio de 2006.



Quadro 1
Parecer da IGF sobre as contas do FEOGA - Garantia

Total Pagamentos	Institutos	2003	2004	2005
	INGA		€ 745.081.601	€ 754.263.960
	IFADAP	€ 104.748.360	€ 69.971.289	€ 91.231.990
Parecer da IGF	INGA	Reserva: não foram recuperados os valores pagos a beneficiários que não cumpriram com a obrigatoriedade de apresentação de candidaturas nas campanhas subsequentes em relação às medidas de compromisso plurianual (IC's – Indemnizações Compensatórias e medidas agro-ambientais).	Reserva: não foram registados 4326 casos de quebra de compromisso e 42 casos de desistência de candidaturas nas medidas agro-ambientais, bem como 2035 casos de quebras de compromisso nas IC's, pelo que o saldo a cobrar por processos irregulares encontra-se subavaliado em cerca de 7.948 milhares de euros	Considerando o nível de materialidade estabelecido, obteve-se a segurança razoável de que as contas a transmitir à CE são autênticas, completas e rigorosas.
	IFADAP	Não foi obtida segurança razoável de que as contas são autênticas, completas e rigorosas, por os erros detectados ultrapassarem o nível de materialidade estabelecido.	Não foi obtida segurança razoável de que as contas são autênticas, completas e rigorosas, por os erros detectados ultrapassarem o nível de materialidade estabelecido.	Considerando o nível de materialidade estabelecido, não foi possível certificar as contas a transmitir à CE, devido ao volume de erros detectados na auditoria. <u>Devido à inexistência de procedimentos eficazes de controlo interno</u> , não foi possível certificar a integralidade do saldo final de devedores.

63. As instituições comunitárias (CE e TCE) realizam auditorias junto da entidade pagadora, através de missões específicas ou inquéritos. No período de 2000 a 2005 foram realizadas, em média, 12 missões por ano, na sua maioria junto do INGA³⁵.

Quadro 2
Missões realizadas pela CE e pelo TCE

Entidades	Nº de Missões Realizadas						Totais
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
CE	6	10	8	10	9	8	51
TCE	1	3	6	5	1	3	19
Totais	7	13	14	15	10	11	70

64. O número médio de missões em curso por ano é de 30, sendo o tempo médio entre o início da missão e a aplicação da correcção financeira no caso das ajudas do FEOGA – Garantia, de cerca de 3 anos.

³⁵ Conforme indicadores fornecidos pela DPC – Direcção de Planeamento, Estatística e Assuntos Comunitários do IFADAP/INGA.



Quadro 3
Missões da CE e do TCE em curso

Entidades	N.º Missões em curso em Fev. 2006		
	2003	2004	2005
CE	16	24	29
TCE	4	3	5
Totais	20	27	34

65. No que respeita ao FEOGA – Orientação e ao IFOP (fundos estruturais), em que o IFADAP surge como entidade pagadora, o Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos fundos estruturais. A IGA e a IGF realizaram diversas intervenções de controlo junto do IFADAP ao longo dos últimos anos, formulando recomendações de melhoria do sistema de controlo interno. Entre as deficiências de controlo detectadas nas últimas intervenções destacam-se as seguintes:

a) atraso na conclusão e implementação do SIADRU³⁶;

Em sede de contraditório, o CA dos institutos declara estar, entretanto, o SIADRU em pleno funcionamento.

b) melhorias a introduzir nos sistemas de controlo interno, nomeadamente, as previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, relativos aos procedimentos a estabelecer para verificação do fornecimento de bens e serviços co-financiados e da veracidade das despesas objecto de pedidos³⁶;

c) falhas na segregação de funções de análise de projectos, de acompanhamento e de análise dos pedidos de pagamento³⁶;

d) nas acções de controlo por amostragem, no âmbito do FEOGA – Orientação, foram detectadas situações de despesas fora do período de elegibilidade, de despesas não quitadas e de omissões de receitas³⁶;

e) insuficiências dos procedimentos relativos à análise das despesas realizadas por contratos públicos³⁶;

f) inexistência de prazos definidos para o processo decisório de candidaturas das acções 1 e 5 da Medida AGRIS, quer na legislação aplicável a estas acções, quer nas respectivas circulares, tendo-se constatado períodos que variam entre 2 e 9 meses, entre as datas de recepção e de decisão pelo

³⁶ Relatório anual da IGF emitido em Junho de 2005, nos termos do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março – QCA III.



MADRP, os quais se afiguram excessivos tendo em conta a natureza dos projectos³⁷;

- g) não formalização dos procedimentos de controlo da potencial duplicação de ajudas na fase de análise da candidatura, no âmbito da Medida AGRIS³⁷;
- h) falta de celeridade na execução dos controlos por amostragem relativos ao artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março³⁷;
- i) inexistência de um sistema de detecção automática da não validade das declarações comprovativas da situação contributiva dos beneficiários perante a Segurança Social e a Administração Fiscal aquando da emissão da autorização de pagamento³⁸;
- j) falhas na verificação da conformidade dos documentos de despesa, nomeadamente, quanto ao cumprimento dos requisitos previstos no n.º 5 do artigo 35.º do Código do IVA³⁸.

66. Nos relatórios dos controlos sobre o IFOP efectuados pela CE³⁹ é referido, nomeadamente, que: o sistema contabilístico do IFADAP não permite confrontar as contas notificadas à CE com os registos de despesa individuais e os documentos comprovativos aos vários níveis; a lista de devedores apresentada oferece dúvidas quanto à sua integralidade; existem deficiências e debilidades susceptíveis de sustentar a aplicação de uma correcção financeira de 2,2 M€, correspondendo a 10% da despesa do PED – Programa Específico de Desenvolvimento da RAA – Região Autónoma dos Açores, sendo de salientar a falta da pista de auditoria, as deficiências no registo de devedores e a impossibilidade de “*conciliar os montantes das despesas públicas totais e das despesas IFOP que figuram no Relatório final de execução e os montantes da lista das despesas apresentadas pelo IFADAP (que constituem a base da declaração de despesas)*”; incumprimento do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, de 15 de Outubro relativos aos controlos obrigatórios a pelo menos 5%.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos informa que face à argumentação das autoridades portuguesas a CE terá comunicado por ofício de 27 de Outubro de 2006 que a correcção financeira foi reduzida para 2%, ou seja, 0,44 M€.

67. No essencial, as deficiências apontadas na área de devedores e relativas à falta de pista de controlo ainda se mantinham em 2005, conforme se pode constatar nos relatórios da IGF⁴⁰ e da IGA⁴¹.

³⁷ Relatório da IGA de 2005, relativo ao Processo n.º 22.05/04, sobre avaliação do SGC do PO Regional do Alentejo do QCA III – vertente FEOGA-O.

³⁸ Relatório da IGA – Proc. N.º 22.10/04, relativo ao acompanhamento das recomendações no âmbito da auditoria ao sistema de gestão e controlo ao PO AGRO – Medida 1.

³⁹ Relatório de Controlo em Portugal de 14 a 18/07/2003 e ofício da CE n.º D14002, de 21/12/2005.

⁴⁰ Relatórios de certificação de contas FEOGA - Garantia – INGA e IFADAP, relativos ao exercício de 2005 – IGF, de 8 de Fevereiro de 2006.

⁴¹ Relatório da IGA n.º 22/05 – Auditoria a Projectos no âmbito da Medida 5: “Medidas de carácter socio-económico da acção específica a favor da frota que operava ao abrigo do acordo CE/Marrocos”.



Em sede de contraditório, a IGA disponibilizou um relatório de “*auditoria temática à Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades, no âmbito do QCA III – componentes FEOGA-O*”, de 24 de Outubro de 2006, que evidencia diversas insuficiências na área de devedores das quais se destaca: “*não tem dado exequibilidade às decisões dos Gestores de forma célere*”; “*a contabilidade do IFADAP/INGA não reflecte os montantes em dívida por programa/fundo/período de programação, situação que impediu a conciliação entre os valores registados na LIDEII e na contabilidade no final dos anos de 2003 e 2004*”. Por outro lado, releva-se que a IGA recomenda que o IFADAP/INGA imprima celeridade à execução dos procedimentos necessários à recuperação dos valores irregulares e adopte procedimentos de recuperação de verbas através da compensação em pagamentos futuros.

Taxas de Execução

No âmbito do contraditório, com relevância para os pontos 68 a 72, o CA dos institutos remete um quadro semelhante ao Quadro 4, ele próprio fornecido anteriormente aos auditores do TC, de que importa sublinhar, sobretudo, a diferença do valor “previsto anual” na coluna 2 para 2000 (202,2 M€ inicialmente e, agora, 134,9 M€).

Essa alteração corresponde a considerar como previsão o que foi executado, ou seja, a ter-se uma execução de 100% em 2000 e, conseqüentemente, aumentar-se o índice de execução médio no período.

68. Pela Decisão da Comissão n.º 1999/659/CE⁴², de 8 de Setembro foi fixada, para o período de 2000 a 2006, uma repartição indicativa, por EM, das dotações para medidas de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA – Garantia. Em Portugal essas medidas estão inseridas no PDR – Plano de Desenvolvimento Rural, com financiamento participado pelos orçamentos comunitário e do Estado português. No caso da execução financeira se situar abaixo dos 75% do montante previsto para cada ano por Portugal, há lugar a correcções financeiras, para o exercício e para o conjunto dos programas.
69. Relativamente a 2001, a CE aplicou a Portugal uma correcção financeira de 4,6 M€, nos termos do n.º 3 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1750/1999, por não ter atingido o limiar de 75% da previsão apresentada, tendo-se a execução financeira situado em 70,3% do valor previsto. No ano anterior, a taxa de execução foi ainda inferior mas, relativamente ao primeiro ano, não foram aplicadas correcções financeiras.
70. Considerando o montante global previsto por Portugal para cada exercício financeiro do FEOGA – Garantia, verifica-se que a taxa média de execução relativamente aos exercícios de 2000 a 2005 é de cerca de 78% (cerca de 80,1% de 2001 a 2005).

⁴² Alterada pelas Decisões da Comissão n.ºs 2000/426/CE, de 26 de Junho e 2005/361/CE, de 29 de Abril.



Quadro 4
Execução financeira do FEOGA - Garantia nos exercícios de 2000 – 2005

Unid: Euros

Exercício	Previsão plurianual	Previsto anual	Executado	Desvio	% Exec.	Desvio Plur.	% Desv.
	1	2	3	4=3-2	5=3/2	6=2-1	5=2/1
2000	202.200.000	202.200.000	134.995.537	-67.204.463	66,8%	0	100,0%
2001	207.200.000	281.431.202	197.757.665	-83.673.537	70,3%	74.231.202	135,8%
2002	211.800.000	211.548.606	164.990.756	-46.557.849	78,0%	-251.394	99,9%
2003	216.500.000	169.033.000	152.253.136	-16.779.864	90,1%	-47.467.000	78,1%
2004	221.399.750	221.399.750	193.861.014	-27.538.736	87,6%	0	100,0%
2005	226.300.000	226.300.000	179.528.526	-46.771.474	79,3%	0	100,0%
Soma	1.285.399.750	1.311.912.557	1.023.386.633	-288.525.924	78,0%	26.512.807	102,1%
2006	231.400.000	254.100.000				22.700.000	109,8%
Total	1.516.799.750	1.566.012.557				49.212.807	103,2%
01 a 05	Reforma antecipada	Zonas Desfav.	Agro-Ambient.	Florestação	Outros	Total	
Previsão	50.644.708	361.164.834	463.954.512	230.294.406	3.654.096	1.109.712.557	
Realização	33.216.631	314.523.796	379.932.367	173.666.412	3.583.093	904.922.300	(a)
% Execução	65,6%	87,1%	81,9%	75,4%	98,1%		

(a) Sem dedução de montantes recuperados e outros

71. Apesar de, a partir de 2002, a taxa média de execução se situar acima dos 75%, em alguns programas a taxa de execução anual é muito baixa, com destaque para as reformas antecipadas dos agricultores (65,5%) e para a florestação (75,4%).

72. Entre 2000 e 2005, a taxa de execução anual situou-se sempre abaixo do valor comprometido anualmente para Portugal sendo os valores acumulados, previstos e executados, de 1.312 M€ e 1.023 M€, respectivamente, o que significa que se desperdiçou a oportunidade de beneficiar de cerca de 288,5 M€.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos alega que o montante de que Portugal não beneficiou foi de 221 M€.

A diferença para os 288,5 M€ decorre do critério agora escolhido para preencher o Quadro 4 relativamente a 2000 a que atrás se alude.

Correcções financeiras e penalizações por deficiências de controlo

73. Na sequência de auditorias, a CE tem aplicado correcções financeiras e penalidades a Portugal em virtude da existência de deficiências de controlo desencadeando o processo previsto no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95, de 7 de Julho, entendendo a CE que as deficiências em causa são susceptíveis de causar distorções materialmente relevantes na concessão das ajudas.

74. As correcções financeiras aplicadas pela CE oscilam entre os montantes de 2% de 100% das ajudas a que respeitam. O montante das correcções financeiras a Portugal inicialmente proposto pelos serviços de auditoria da CE tem-se situado, em 5% ou 10% do montante total da ajuda. Porém, nalguns casos foram superiores



chegando a ser equacionada a aplicação de 100% para situações mais graves, embora posteriormente, em fase de conciliação, os valores tenham baixado muito significativamente.

Em sede de contraditório, o CA dos institutos refere que as correcções aplicadas a Portugal, após conciliação, têm sido de 2% ou de 5% confirmando, pois, a observação do TC.

75. O montante total das correcções financeiras e penalizações por pagamentos fora de prazo efectivamente suportadas pelo Estado Português, por deficiências de controlo do INGA e do IFADAP no âmbito do FEOGA – Garantia, durante o período de 1996 a 2005, ascende a cerca de 117 M€ correspondente a cerca de 1,6% do montante total das ajudas pagas nesse mesmo período. Trata-se de quantias elevadas cuja adequada explicitação nas finanças públicas portuguesas importa assegurar. Tais montantes carecem, por outro lado, de oportuna e correcta reflexão em provisões contabilizadas pelo INGA, como adiante se mostrará (cfr. pontos 100 e 142 a 145).

Quadro 5
Correcções financeiras e penalizações por exercício FEOGA - Garantia

Unid: Milhões de euros

FEOGA - G	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totais
<i>Correcção Financeira</i>	9,5	11,7	6,7	30,7	18,6	0,7	10,6	1,4	3,7	13,4	107,0
<i>Penal. Pag. Fora Prazo</i>	1,7	2,6	2,8	1,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	9,9
Correcções	11,2	14,3	9,5	32,4	19,3	0,7	10,6	1,4	3,8	13,7	116,9
Pagamentos	635,7	648,6	649,3	660,2	679,4	872,8	757,0	848,8	823,5	892,1	7.467,4
Corr./Pag.	1,8%	2,2%	1,5%	4,9%	2,8%	0,1%	1,4%	0,2%	0,5%	1,5%	1,6%

Quadro 6
Correcções financeiras de 1996 a 2005 por Sector

Unid: Milhões de euros

Por Sector	Culturas Arvenses	Carne Bovino	Ovinos/ Caprinos	Azeite	Desenv. Rural	Importação de Milho	Medidas Agro/ Ambientais	Vários Sectores	Vinho	Agro- Alimentar	Outros
Correcções Financeiras	28,9	27,0	16,7	7,7	7,2	7,1	4,9	4,9	4,4	2,8	5,3
%	24,7	23,1	14,3	6,6	6,2	6,0	4,2	4,2	3,8	2,4	4,5

76. As penalizações têm lugar quando os pagamentos fora de prazo das ajudas ultrapassarem 4% das despesas pagas. Excedendo esta margem de tolerância, qualquer pagamento fora de prazo é objecto de penalizações nos seguintes termos:

	1.º Mês	2.º Mês	3.º Mês	4.º Mês	A partir do 5.º Mês
Penalizações	10%	25%	45%	70%	100%

Em sede de contraditório, o CA dos institutos compara as correcções financeiras relativas aos anos de 2001 a 2005 com as anteriores pondo em relevo a melhoria verificada após a aprovação do INGA como organismo pagador.



Trata-se de uma análise não necessária aos objectivos da auditoria e sobre a qual o relatório não formula opinião pelo que extravasa o respectivo âmbito.

Ainda relativamente às correcções financeiras, o CA dos institutos refere que essas correcções não correspondem a uma situação particular de Portugal verificando-se a sua ocorrência na generalidade dos EM.

Essa afirmação é complementada por um quadro e por quatro gráficos que tomam como referência os países do Sul da Europa (Espanha, Grécia e Itália) para identificar um desempenho alegadamente pior na matéria do que o conseguido pelo organismo pagador português.

O relatório examina o caso português sem fazer referência a outros países abstendo-se de avaliar, com referência a qualquer indicador externo, a amplitude das correcções aplicadas a Portugal. Em todo o caso, sempre se adianta que uma análise comparativa das correcções financeiras com o alcance pretendido pelo CA dos institutos, envolve o exame aprofundado de uma multiplicidade de potenciais variáveis explicativas que vão da diversidade cultural e das estruturas da propriedade até à natureza das culturas e à história das relações com os serviços da CE. Dificuldades haverá igualmente decorrentes dos sucessivos acertos que as correcções referentes a um exercício vão sofrendo ao longo dos anos em que se vai fazendo o apuramento das contas de cada exercício FEOGA, sobrepondo-se.

A análise a que os serviços do TC procederam ao quadro e aos gráficos, ora apresentados pelo CA dos institutos, revela a inscrição de montantes sem verosimilhança, insusceptíveis de ser tomados pelo TC. Basta atentar no quadro 3, a páginas 19, e verificar que a corresponder, este, à realidade que pretende espelhar, a Grécia, a Espanha, a Itália e Portugal teriam recebido verbas iguais da CE o que é, consabidamente, impossível.

77. A propósito desta questão é de destacar a auditoria realizada pelo TC⁴³ aos “*sistemas de controlo da ajuda aos produtos transformados à base de tomate*” onde se constatou que “*na realização do controlo de superfícies, pela Direcção de Inspecção e Controlo do IFADAP e do INGA, ocorreram atrasos na integração dos dados no sistema informático, implicando, no que se refere à campanha de 2004/2005 e no cômputo das 28 Organizações de Produtores (OP) envolvidas, pagamentos fora dos prazos*” no montante de 2,7 M€. Esta situação ultrapassou a tolerância de 4% prevista no Regulamento (CE) n.º 296/96 de 16 de Fevereiro, artigo 4.º, n.º 2, “*provocando uma diminuição nos reembolsos comunitários devidos, e a consequente sobrecarga do orçamento nacional*”.

78. Às referidas correcções financeiras há a acrescentar as que decorrem das deficiências detectadas na execução dos fundos estruturais do QCA II (1994-1999)⁴⁴ relativamente à execução das medidas do FEOGA – Orientação e IFOP⁴⁵. Aquando da certificação das contas do QCAII pela IGF, esta expressou uma opinião

⁴³ Relatório n.º 25/06 – 2.ª Secção, 4 de Outubro de 2006.

⁴⁴ Os responsáveis do IFADAP contactados referiram que “*A programação financeira dos programas do QCA II (1994-1999) previa que o período da elegibilidade das despesas terminasse em 31 de Dezembro de 2001. Posteriormente a pedido do Estado Português foi autorizado que este se estendesse até 31 de Julho de 2002, nomeadamente para o PAMAF, POPRAM e PEDRAA, com excepção do PEDIZA, cujo período de elegibilidade das despesas se estendeu até 30 de Setembro de 2002.*”

⁴⁵ Os responsáveis do IFADAP contactados referiram que tendo em conta que alguns dos programas do QCAII “*não tinham sido objecto de qualquer auditoria, houve necessidade de serem realizados trabalhos de controlo e de auditoria mais aprofundados e por consequência mais morosos, o que levou a que os pedidos de pagamento de saldo fossem enviados próximo da data limite de apresentação à Comissão Europeia, ou seja, 31 de Março de 2003.*”.



discordante, apontando no sentido da inexistência da pista de controlo, ou seja, não foi possível evidenciar, em toda a sua extensão, a correcta aplicação dos fundos do QCA II geridos pelo IFADAP⁴⁶.

79. Na sequência de uma missão realizada em Novembro de 2004, pelos serviços de auditoria da CE, sobre a execução do FEOGA – Orientação, abrangendo o período de 1994 a 1999, foi detectada insuficiência da pista de controlo. Segundo uma estimativa elaborada pelo IFADAP, em Dezembro de 2005, esta situação poderá originar uma correcção financeira de cerca de 20 M€, não estando “afastado o cenário de uma correcção financeira mais expressiva, que poderá chegar aos 102 milhões de euros, correspondente a uma taxa de correcção de 5%”⁴⁷.

80. Por outro lado, no âmbito de um processo instaurado pela CE junto do Tribunal de Justiça Europeu, o Estado Português poderá ser condenado a devolver aos beneficiários cerca de 23 M€, acrescidos de juros legais, correspondentes a taxas remuneratórias cobradas pelo IFADAP aos beneficiários, até 2002, por dedução ao valor da ajuda comunitária.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos informa ter-se concretizado a condenação do Estado Português pelo Tribunal de Justiça Europeu embora sem referência a juros.

81. Como adiante se mostra (pontos 91, 104, 135 e 142), as correcções financeiras aplicadas acabam sempre por ser suportadas pelo erário público português. Ao seu montante crescem, ainda, todos os custos inerentes ao acompanhamento do processo aberto pela CE e à defesa da causa pelo Estado Português (deslocações e estadas no estrangeiro, etc.), contratando-se para o efeito causídicos especialistas em direito comunitário (custo médio anual em honorários de 150 mil euros no período de 2001 a 2005).

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos alega que a despesa relativa a 2004 e 2005 ascendeu a € 68.447,37 mas precisando que esse montante se refere ao patrocínio de acções dos institutos junto do Tribunal de Justiça Europeu.

Correspondendo a um pedido oportunamente formulado pelos auditores, os representantes dos institutos elaboraram e entregaram-lhes um apanhado das despesas discriminando os montantes anuais suportados com advocacia entre 2001 e 2005 esclarecendo, na altura, que tais despesas se

⁴⁶ Os responsáveis do IFADAP contactados referiram que “No âmbito do processo de certificação de toda a despesa apresentada a reembolso, a IGF colocou algumas reservas, o que levou a que a Comissão Europeia solicitasse novas auditorias para uma amostra de movimentos financeiros mais alargada na generalidade dos programas, bem como a uma verificação mais pormenorizada dos registos dos Devedores, procedimento que se estendeu durante o 2º semestre de 2004 e início de 2005. Posteriormente a própria Comissão Europeia realizou uma auditoria às contas do PAMAF e aos procedimentos utilizados pela IGF no processo de certificação. Do trabalho de auditoria realizado e da análise às declarações da IGF a Comissão Europeia emitiu pareceres preliminares para cada programa, que apontavam para a aplicação de correcções financeiras. No âmbito do processo de contraditório e dado que uma das questões principais colocada pela Comissão Europeia dizia respeito à falta de pista de controlo, realizou-se em Outubro de 2005 uma reunião bilateral, na qual ficou acordado que o IFADAP remeteria à Comissão as listagens de pagamentos de toda a despesa de cada programa conciliada com os pedidos de reembolso, por forma a que depois de serem analisadas fossem emitidas as decisões finais da Comissão.”.

⁴⁷ Ponto de Situação dos inquéritos/auditorias realizados pela CE com potenciais implicações de natureza financeira (correcções financeiras), de 20 de Dezembro de 2005, do DPC.



reportam ao âmbito, mais vasto, do acompanhamento dos processos abertos pela CE visando correcções financeiras e à defesa da causa pelo Estado Português.

Face ao âmbito, mais restrito do patrocínio de acções junto do Tribunal de Justiça Europeu a que se reporta a despesa referida pelo CA, conclui-se não haver qualquer inconsistência entre os encargos agora apresentados pelo CA e os originalmente transmitidos aos auditores.

82. Os auditores não obtiveram evidência de alguma vez ter sido questionado o CA sobre a responsabilidade inerente a esta perda financeira tão expressiva por deficiências recorrentes de gestão e de controlo dos fundos, nem tão pouco de os governos se empenharem na sua resolução determinando, por exemplo, a implementação num curto prazo das necessárias medidas correctivas e preventivas e o devido apuramento de responsabilidades pelas deficiências detectadas e/ou pela não tomada das medidas necessárias em tempo oportuno.

Em sede de contraditório, a IGA alega que, relativamente aos sistemas de gestão dos fundos agrícolas, partilha, no essencial, das constatações e conclusões apuradas, muitas das quais constam dos relatórios de auditorias realizadas neste domínio.



SISTEMAS DE CONTROLO, FUNÇÕES DE APOIO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Estrutura económica e financeira dos institutos

83. A análise das demonstrações financeiras dos institutos referentes ao período de 2001 a 2005 evidenciou distorções importantes decorrentes de deficiências a nível de procedimentos contabilísticos e de controlo interno, com especial relevo para a não relevação contabilística de obrigações contingentes envolvendo montantes muito significativos (pontos 75, 85, 97, 135 e 142).
84. Comparativamente ao IFADAP, a situação económica e financeira do INGA apresenta-se mais desequilibrada, quer pela deficiente estrutura de capitais, visto que a sua situação líquida é negativa desde 2001 (situação de “falência técnica”), quer pelo desajustamento temporal na relação entre os subsídios concedidos e respectivo financiamento pela CE e pelo Estado Português, colmatado pelo sistemático recurso a empréstimos.

IFADAP

85. A situação económico-financeira do IFADAP, que outrora se apresentava relativamente equilibrada, tem vindo a degradar-se ao longo dos anos por efeito da perda das suas principais fontes de receita (rendimentos de aplicações financeiras de excedentes de tesouraria resultantes dos adiantamentos e de fundos comunitários anteriormente instituídos e da descontinuidade de dedução de uma percentagem sobre os subsídios pagos aos beneficiários a título de cobrança por serviços prestados)⁴⁸, conjugada com a insuficiência das dotações do OE relativamente às despesas de funcionamento, ao financiamento dos subsídios pagos e para corresponder a futuros encargos não relevados nas suas contas⁴⁹, com consequente erosão do património próprio e forte recurso ao endividamento a partir de 2001 (dívida ao Tesouro de 205,8 M€, em 31/12/2001 – cfr. quadro 8). Neste âmbito é de referir que o IFADAP, em 2002, por exemplo, efectuou o pagamento antecipado de um subsídio no montante de 8,25 M€⁵⁰, com o recurso a fundos

⁴⁸ A CE sustenta que as deduções aos subsídios são irregulares face ao normativo comunitário podendo o Estado Português poderá vir a ser condenado a devolver cerca de 23 M€, conforme referido no ponto 80. O IFADAP continua a receber comissões não dos beneficiários mas do OE-PIDDAC (actualmente 3,5% sobre os subsídios pagos) e dos gestores dos programas dos fundos estruturais. Neste caso o pagamento é efectuado a título de serviços prestados, ao abrigo e nos termos da “Regra n.º 11 – Custos incorridos no âmbito da gestão e execução dos Fundos estruturais”, constantes do Anexo do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de Julho, que determinam as categorias de despesas de gestão, execução, supervisão e controlo elegíveis para efeitos de co-financiamento e outras despesas ao abrigo da assistência técnica.

⁴⁹ Prováveis encargos estimados em cerca de 58 M€, relativos a devoluções de cobranças indevidas a beneficiários (23 M€), iminentes correcções financeiras por falta de pista de controlo (20 M€), pagamento de juros ao Tesouro (10 M€) e insuficiência de dotações para pensões de reforma (5 M€), conforme referido nos pontos 138 a 140. Considerando estes encargos o seu rácio de autonomia financeira passa de positivo em 9,8% para negativo, em cerca de 6%.

⁵⁰ Referente à aquisição de dois helicópteros destinados à fiscalização das pescas, em que o IFADAP foi incumbido de assegurar o pagamento da comparticipação comunitária no âmbito do SIFICAP.



próprios cujo reembolso, pela CE, apenas se verificou em 2006, após a recepção provisória do bem de investimento.

86. Os resultados líquidos têm vindo a diminuir nos últimos anos tendo-se, em 2005, registado prejuízos de cerca de 4,7 M€, por efeito do desequilíbrio da sua conta de exploração (resultados operacionais negativos desde 2001) e registo de resultados financeiros cada vez menos expressivos, apesar da sua recuperação em 2005. O agravamento da situação económica deve-se, sobretudo, à quebra que se verifica nas fontes de receita, pelas razões atrás referidas, sem o correspondente ajustamento na estrutura de custos do instituto. Com a diminuição dos pagamentos de subsídios em 2005 e a conseqüente quebra das comissões atribuídas pelo OE (PIDDAC), tornou-se ainda mais evidente a necessidade de adopção de medidas de reequilíbrio económico e financeiro do IFADAP, que passam pelo reajustamento da sua estrutura de custos e do critério da atribuição de verbas do OE para o funcionamento.

Quadro 7
Indicadores Económicos e Financeiros do IFADAP relativos aos exercícios de 2001 a 2005

Unid: Milhares de euros					
Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005
Capital Próprio	34.420	35.089	35.394	35.437	36.104
Passivo	432.338	294.362	270.410	319.866	326.383
Result. Operac.	-4.981	-2.175	-1.820	-1.792	-5.951
Result. Financ.	4.429	1.961	856	522	721
Result. Correntes	-552	-213	-964	-1.270	-5.230
Result. Líq. Exerc.	573	669	305	42	-4.744
Res. Oper. antes Subs.	-4.981	-2.175	-1.820	-2.156	-5.567
C.flow oper. antes Subs.	-1.594	2.346	935	-78	-4.183
Prov. Operac./Desp. Func antes Subs.	96%	110%	104%	100%	82,5%
Autonomia Financeira (a)	7,4%	10,7%	11,6%	10,0%	(b) 9,8%

(a) Capital Próprio/Activo.

(b) Igual a cerca de -6% aplicando o princípio da prudência.

87. A diminuição de resultados financeiros deve-se, sobretudo, à trajectória descendente das taxas de juro e à alteração das regras de gestão dos fundos comunitários⁵¹ e conseqüente quebra de excedentes de tesouraria verificando-se, agora, o recurso sistemático às OET – Operações Específicas do Tesouro, como instrumento de financiamento de curto e médio prazos da actividade do IFADAP (vide pontos 90 e 93).

88. O *cash-flow* operacional, antes de subsídios, volta a ser negativo a partir de 2004 anulando-se, assim, a capacidade de autofinanciamento do instituto. Com efeito, a cobertura dos custos de funcionamento do IFADAP por proveitos operacionais, antes de subsídios, cai de 110% em 2002 para 82,5% em 2005 devido, essencialmente, à redução de comissões e ao agravamento da sua estrutura de custos (vide pontos 189 a 193). Os prejuízos assim gerados reflectem-se na autonomia financeira do

⁵¹ Anteriormente, o IFADAP cobrava aos beneficiários taxas remuneratórias ao abrigo do Despacho Conjunto n.º 24/96, de 28 de Maio. Com a definição de uma nova estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do novo QCA III, passou a cobrar comissões aos respectivos gestores a título de serviços prestados.



IFADAP a qual se apresenta relativamente reduzida (9,8% em 2005), com tendência para agravamento face à degradação dos resultados.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos declara prever que ao longo de 2007 ocorra o reembolso da CE e que procederá, então, à regularização de toda a dívida junto da DGT.

89. Finalmente, importa ter presente a existência de um conjunto de obrigações e de passivos contingentes cuja contabilização, em aplicação do princípio contabilístico da prudência⁵² (contabilização de encargos prováveis cfr. nota 49), resultava já numa situação líquida negativa em 31/12/2005.

Endividamento no IFADAP

90. A partir de 2001, a DGT – Direcção Geral do Tesouro passou a ser o financiador do IFADAP concedendo-lhe empréstimos através de OET. Trata-se de operações de antecipação de fundos previstas nos orçamentos do Estado e da UE, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE – Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Quadro 8
Evolução do endividamento do IFADAP no período de 2001 a 2005

Unid: Milhares de euros

Entidades	2001	2002	2003	2004	2005
DGT	205.828	152.778	136.612	132.413	167.126
TOTAL	205.828	152.778	136.612	132.413	167.126
Varição Anual		-53.050	-16.166	-4.199	34.713
Varição Acum.		-53.050	-69.216	-73.415	-38.702

91. O actual nível de endividamento do IFADAP (OET de 167,1 M€ em 31/12/2005) resulta do novo regime financeiro do QCA III, em vigor a partir de 2000, e do adiamento ou recusa de reembolso pela CE de despesas realizadas ainda no âmbito do QCA II (envolvendo, desde 2001, um montante superior a 109 M€). Os serviços do IFADAP invocam dificuldades de justificação das despesas apresentadas nos termos das normas comunitárias ou deficiências de controlo detectadas pela CE (falta de pista de controlo – ver notas 45 e 46), estando iminente a aplicação das correspondentes correcções financeiras (ver ponto 79). Trata-se de uma situação delicada e susceptível de envolver pesados encargos para o Estado tendo a auditoria constatado que esta matéria foi objecto de tratamento específico tanto na

⁵² O Plano de Contas para o sector bancário estabelece que “as contas devem integrar níveis de precaução exigidos por estimativas realizadas em condições de incerteza, não permitindo, contudo, a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas ou a deliberada quantificação de activos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso. Em particular, devem tomar-se em conta os riscos previsíveis e as perdas eventuais que tenham a sua origem no exercício anterior, mesmo se estes riscos ou perdas apenas tiverem sido conhecidos entre a data do encerramento do balanço e data na qual é elaborado”. No POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública a aplicação do mesmo princípio “significa que é possível integrar nas contas um grau de precaução ao fazer as estimativas exigidas em condições de incerteza sem, contudo, permitir a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas ou a deliberada quantificação de activos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso”.



Lei do OE para 2006⁵³ como na alínea h) do artigo 109.º de Lei do OE para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).

92. Nestas circunstâncias, uma parte substancial dos pagamentos efectuados com recurso a OET está por regularizar há quase cinco anos, facto que contraria o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE⁵⁴, de 5 de Junho, quer quanto à sua natureza de operações de financiamento de curto prazo, quer os princípios da anualidade e do equilíbrio orçamental estabelecidos no artigo 4.º e no artigo 9.º, conjugados com o n.º 2 do artigo 25.º, da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. Refira-se a este respeito que a matéria tem sido objecto de recorrentes observações nos Pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado de que se cita, por todos, o Capítulo VIII do Parecer aprovado em 19.12.2006.

93. Ainda a respeito das OET, cabe referir que da Lei do Orçamento para 2000 como das relativas aos exercícios seguintes consta um artigo relativo à “*antecipação de fundos dos quadros comunitários*” que estabelece que “*as operações específicas do Tesouro efectuadas para garantir o encerramento do QCA II e a continuidade do QCA III devem ser regularizadas até ao fim do exercício orçamental*” do ano seguinte. Face ao exposto, as OET – que deveriam ter a natureza de operações de financiamento de curto prazo – constituíram-se em empréstimos de médio e longo prazo. Nenhuma das entidades de controlo nacionais (IGA, DGO e IGF) nem a CF abordam nos seus relatórios esta questão.

Em sede de contraditório, a DGT alega que de acordo com as várias leis do OE as antecipações de fundos do Orçamento da União Europeia podem ser realizadas através de OET regularizáveis em anos subsequentes.

Tal afirmação não se adequa à circunstância referida de existirem verbas avultadas por regularizar há vários anos, contrariamente ao previsto na Lei que limita ao exercício seguinte a regularização das OET (ver ponto 92 supra).

INGA

94. A estrutura financeira do INGA apresenta-se muito desequilibrada, sendo a sua situação líquida negativa a partir de 2001, apesar de evidenciar alguma recuperação nos últimos anos (a autonomia financeira passa de -24,3% em 2001 para -8,1% em 2005).

⁵³ A alínea j) do artigo 72.º sob a epígrafe “*Regularização de responsabilidades*” da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro estabelece que “*Fica o Governo autorizado, através do Ministro de Estado e das Finanças, com a faculdade de delegação, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:*”... “*Regularização de responsabilidades da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional e do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) decorrentes do encerramento do QCA II;*”.

⁵⁴ No n.º 1 do artigo 32.º – Regularização das OET – refere-se que as antecipações de fundos previstas no Orçamento da UE “*podem ser regularizadas até ao final do período complementar da execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação*”.



95. O quadro seguinte analisa a evolução da referida estrutura financeira embora se tenha presente que o INGA é um instituto público e que a situação de falência técnica em que tem operado não causará, por si só, freima aos credores.

Quadro 9
Indicadores Económicos e Financeiros do INGA relativos aos exercícios de 2001 a 2005

Unid: Milhares de euros

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005
Capital Próprio	-71.835	-18.696	-3.556	-16.449	-39.487
Passivo	367.737	391.895	365.275	424.479	526.670
Result. Operac.	-133.658	60.109	25.013	7.168	2.461
Result. Financ.	-7.552	-7.024	-5.503	-5.252	-4.553
Result. Correntes	-141.210	53.085	19.511	1.916	-2.092
Result. Líq. Exerc.	-113.868	51.647	15.141	1.505	-2.867
Res. Oper. antes Subs.	-129.206	-118.694	-96.287	-67.509	-63.123
C.flow oper. antes Subs.	-126.677	-117.202	-96.287	-61.700	-61.879
Prov. Operac./Disp. Func antes Subs.	0,4%	4,9%	19,3%	17,1%	17,1%
Autonomia Financ. (a)	-24,3%	-5,0%	-1,0%	-4,0%	-8,1%

(a) Capital Próprio/Activo

96. Devido ao facto do INGA contabilizar incorrectamente (pontos 142 e 143) como proveitos os fundos que recebe para pagamento de ajudas a terceiros e como custos os montantes efectivamente atribuídos, os seus resultados acabam por ser influenciados pela forte oscilação dos saldos anuais de fundos obtidos e subsídios concedidos. Daí se ter registado, por exemplo, prejuízos de cerca de 114 M€ em 2001 e lucros de 52 M€ no ano seguinte, os quais foram diminuindo até se registar, novamente, prejuízos de 2,9 M€ em 2005.

97. A partir de 2005, o valor dos subsídios erradamente contabilizado como proveito do exercício foi substituído pelo montante das antecipações de verbas pelo Tesouro, efectuadas através da utilização de OET, cuja liquidação é feita através da retenção dos fundos públicos recebidos ("avances" da CE e dotações do Capítulo 60.º – Despesas excepcionais do OE), normalmente 60 dias após a declaração da despesa. Como é evidente e adiante se mostrará, trata-se de um procedimento contabilístico inadequado (pontos 142 e 143).

98. O saldo em dívida ao Tesouro, em 31/12/2005, ascendia a cerca de 380 M€. Apesar do seu prazo de reembolso ser, teoricamente, relativamente curto (cerca de 60 dias), a verdade é que se trata de um montante dessa ordem de grandeza que se vai renovando sistematicamente, oscilando em função dos fundos esperados da CE e do OE. À semelhança da observação feita em relação a idêntico procedimento efectuado pelo IFADAP, também no caso do INGA é contrariado o princípio do equilíbrio orçamental estabelecido no artigo 9.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 25.º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto.



Endividamento do INGA

99. A partir de 2004, a DGT passou a ser o financiador do INGA concedendo-lhe empréstimos através de OET. Existem, porém, dois empréstimos bancários, no montante de 94,8 M€ contraídos em 2002 junto da CGD (74,8 M€) e do BTA e CPP, hoje BSN (20 M€), que se mantêm desde 2003.

Quadro 10
Evolução do endividamento do INGA no período de 1998 a 2005

Unid: Milhares de euros

Entidades	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Barclays	9.976	9.976	14.964	15.000	0	0		
BBVA	24.940	17.458	24.940	0	0	19.000		
BCA	9.976	9.976	9.976	0	0	0		
BCP	44.892	104.748	29.928	0	17.100	0		
BNP	12.470	0	0	15.000	0	0		
BPI	24.940	29.928	22.446	19.952	0	0		
Santander	19.952	16.460	52.374	29.930	19.952	0		
CGD	37.410	49.880	74.820	257.629	74.819	0		
C.Lyonnais	0	0	4.489	0	0	0		
CCAM	0	0	54.868	0	50.700	34.200		
DGT	0	0	0	0	171.064	173.925	285.700	380.501
CGD						74.819	74.819	74.819
Santander						19.952	19.952	19.952
TOTAL	184.556	238.426	288.805	337.511	333.635	321.896	380.471	475.272
Variação Anual		53.870	50.379	48.706	-3.876	-11.739	58.575	94.801
Variação Acum.		53.870	104.249	152.955	149.079	137.340	195.915	290.716

100. O endividamento do INGA começou a ganhar maior expressão a partir do momento em que teve que fazer face a maior volume de despesas não cobertas por adiantamentos dos orçamentos do Estado e da CE ou, simplesmente, não cobertas em orçamentos, como é o caso das correcções financeiras aplicadas pela CE. A degradação da situação financeira do INGA tornou-se particularmente expressiva a partir de 1999 (autonomia financeira de 66% em 1994, 54% em 1996, 48% em 1998, 33% em 1999, 9% em 2000 e negativa a partir de 2001 atingindo, neste ano, - 24%). A situação líquida era, ainda, positiva, em cerca de 220 M€ no final de 1997, passando a negativa, em cerca de 72 M€, no final de 2001.

101. A partir de 1999, verificou-se um aumento muito significativo dos empréstimos bancários devido à insuficiência das dotações do OE para o financiamento de medidas de apoio nacional à erradicação da BSE, por cuja gestão e pagamento o governo responsabilizou o INGA. Um outro factor relevante, consistiu na acumulação de penalizações e correcções financeiras aplicadas pela CE sem que os resultados operacionais as pudessem minimamente absorver.

102. Solicitada a quantificação da aplicação de fundos que justificaram a contratação de empréstimos (incluindo os 95 M€) para a erradicação da BSE, não foi fornecida pelos responsáveis contactados, a discriminação de todas as fontes de financiamento dos custos incorridos em termos que permitissem examinar a



verosimilhança do afirmado. Tais responsáveis alegaram que só a partir de 2000 existe um apanhado que permite a afectação, por fonte de financiamento, das receitas e despesas com a BSE. Trata-se de uma deficiência que importa superar tanto mais que a auditoria constatou que esta matéria foi objecto de tratamento específico na Lei do OE para 2007⁵⁵.

103. A aplicação das medidas de erradicação da BSE envolvendo, a partir de 2006, a co-incineração dos animais abatidos e transformados em farinha (existem mais de 100.000 toneladas de resíduos para serem co-incinerados), veio onerando o INGA de uma forma gradual com os custos da respectiva armazenagem, os quais ultrapassam os 6,4 M€ por ano (1,5 M€ pagos ao Ministério da Defesa Nacional).

104. Outra das principais causas do elevado endividamento do INGA prende-se com situações excepcionais de aplicação de correcções financeiras e penalizações que lhe é feita pela CE por deficiências de controlo, as quais vão sendo recorrentes ano após ano, conforme acima referido. O montante global envolvido no âmbito do FEOGA – Garantia (predominantemente da actividade do INGA) durante o período de 1996 a 2005 ascende a cerca de 117 M€. Este montante, cuja natureza está claramente definida e é de ocorrência provável ou certa, não foi evidenciado nas contas do INGA nem foram constituídas provisões para a respectiva cobertura.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos alega que sendo imputadas ao capítulo 60 do OE as correcções financeiras aplicadas pela CE não têm impacto financeiro no INGA o que justificaria a ausência de constituição de provisões.

Ora, a contingência da dedução das correcções financeiras pela CE nos pagamentos que faz aos institutos, nasce num momento muito anterior requerendo a constituição das pertinentes provisões. Por outro lado, não há simultaneidade necessária entre a referida retenção de fundos e a receita do OE que eventualmente a compense pelas dotações do capítulo 60.

105. A IGF identifica no seu relatório de 23/4/2003 relativo à “Auditoria à razoabilidade das despesas do orçamento de funcionamento do INGA nos anos de 2000 e 2001” o recurso ao endividamento bancário por parte do INGA, no montante de 23 milhões de contos (cerca de 114,7 M€), para fazer face a custos com a aplicação das medidas em favor da erradicação da BSE, recomendando a respectiva assunção pelo Estado por forma a reequilibrar financeiramente o INGA. Porém, nem as entidades competentes de controlo (IGA, DGO⁵⁶ e IGF) nem a CF abordam nos seus relatórios as implicações decorrentes da gravidade das correcções financeiras e da sua reincidência, ano após ano.

Devedores por processos irregulares

⁵⁵ A Lei do OE para 2007 no artigo 109.º – Regularização de responsabilidades – estabelece que “Fica o Governo autorizado, através do Ministro responsável pela área das finanças, com a faculdade de delegação, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, com sujeição ao limite estabelecido no n.º 2 do artigo 110.º, designadamente as seguintes: (...) m) Regularização das responsabilidades contraídas pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), no âmbito das operações de erradicação da BSE em 2000 e 2001, até ao limite máximo de € 95 milhões;”.

⁵⁶ Os serviços do INGA e do IFADAP informaram os auditores que a DGO nunca efectuou qualquer auditoria ou acção de fiscalização aos institutos, limitando-se a acompanhar a execução orçamental.



106. O acumular dos saldos de devedores nos dois institutos por processos com erros ou irregulares (pagamentos indevidos, suspeitas de fraude, etc.) ascende a cerca de 125 M€ em 31/12/2005, do qual grande parte apresenta elevada antiguidade⁵⁷.

Quadro 11
Devedores por processos irregulares em 31 de Dezembro de 2005

Unid: Euros

Entidade	Nº. PROC.ºs	Valor Irregular	Juro	Penalizações	Recebido	Dívida	Div./Proc.
INGA	18.825	46.134.735	6.922.484	684.490	6.266.005	47.475.704	2.522
IFADAP	2.942	57.689.951	23.429.968	523.494	3.689.336	77.954.077	26.497

107. No caso dos devedores do INGA, os saldos superiores a 100 mil euros em 31/12/2005 representam cerca de 60% do total sendo que, em relação a um deles, o INGA regista uma dívida de cerca de 15 M€, ou seja, 31,6% do valor total das dívidas. O crédito em questão resultou de um inquérito efectuado pelo OLAF – Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude, em Abril de 1999, com vista a clarificar as suspeitas relativas à veracidade de certos documentos supostamente emitidos pelas autoridades angolanas, bem como à natureza do produto exportado (vinho). O OLAF concluiu que o beneficiário realizou actividades irregulares, as quais “*não teriam sido possíveis se os sistemas de controlo estabelecidos de acordo com as exigências da regulamentação comunitária e nacional, cuja execução é em primeiro lugar da responsabilidade do IVV, tivessem sido correctamente aplicados*”.

108. Em relação ao IFADAP - que apresenta um saldo de dívidas por processos irregulares de cerca de 78 M€ (cfr. quadro 11) - as dívidas superiores a € 250.000 representam cerca de 55% do total. Os dois maiores devedores apresentam um saldo global de 10 M€, ou seja, 13% do saldo total da dívida por processos irregulares.

109. Tanto no caso do INGA como do IFADAP os valores em dívida remontam, em grande parte, a períodos muito recuados no tempo, sendo as dívidas dos 3 principais devedores referentes a campanhas dos anos 90.

110. Uma das principais deficiências de controlo nesta área prende-se com o excessivo atraso na detecção e identificação das situações irregulares o que, para além de aumentar consideravelmente o risco de não recuperação dos valores pagos indevidamente (daí o surgimento de saldos muito significativos com elevada antiguidade), eleva o risco da prática continuada de irregularidades até à sua detecção. As dívidas mais importantes ao INGA foram apuradas cerca de 6 anos depois da ajuda ter sido paga o que reduz, drasticamente, as possibilidades de recuperação de valores. Esta situação torna-se, ainda, mais premente, em virtude de os juros serem contados a partir da data de notificação da decisão de devolução do

⁵⁷ Devedores com antiguidade superior a 4 anos (incluem ajudas referentes a campanhas desde 1987): no INGA – 1393; no IFADAP – 2267.



subsídio e, por outro lado, em virtude de o dever de reembolso pelo beneficiário ficar limitado a quatro anos, caso o beneficiário tiver agido de boa fé⁵⁸.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos defende que seis anos para apurar uma dívida é um prazo normal face às exigências do procedimento administrativo a realizar.

Tais prazos não são, porém, compatíveis com as exigências de uma gestão financeira eficiente dos fundos públicos. Trata-se de um problema que se arrasta para o qual cabe ao CA dos institutos promover iniciativas adequadas a uma rápida melhoria.

111. A própria TFR – *Task Force Recovery* da CE (Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural)⁵⁹ – que, na generalidade dos casos, assume a posição de não penalização de Portugal por considerar que estão a ser tomadas as diligências necessárias para a recuperação das dívidas – formulou diversas observações sobre esta questão. Em particular, sublinhou o facto do procedimento de cobrança do indevido se ter iniciado, sem justificação, muito tardiamente após a detecção da irregularidade, bem como a insuficiência das medidas executórias e cautelares de salvaguarda da recuperação dos créditos e as falhas verificadas no acompanhamento activo e constantes dos processos em contencioso.

112. Nos testes de controlo efectuados relativamente aos principais devedores⁶⁰ detectou-se que, alguns deles⁶¹, continuavam (e continuam) a receber subsídios, apesar de já identificados e notificados para devolução dos recebimentos indevidos (cfr. Quadro 12).

Quadro 12
Subsídios pagos sem dedução da dívida por situações irregulares

Unid: Milhares de euros

Sector	Ajuda	Valor Irreg.	Juros	Devolvido	Dívida	Pago (a)	Obs.
IVV	Destilação	430	206	129	507	19.695	
DINV/SAI	Transf/Com.	554	314	3	865	0,3	
DAS/SCA	Co-fin.nac.	313	71	18	366		
DAS/SCA	Co-fin.nac.	191	24	0	215	13	
DPA/SOC	Ovinos caprinos	82	135	49	168	20	
Soma		1.570	750	199	2.121	19.728	

(a) Subsídio pago e não objecto de compensação.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos vem afirmar que os casos em que a regra da compensação em vigor não se verificou carecem de análise casuística por forma a determinar com rigor se, de facto, naqueles casos concretos a compensação podia, ou não, face aos imperativos legais e/ou procedimentais, ser efectuada.

⁵⁸ Cfr. Artigo 49.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão de 11 de Dezembro de 2001, em vigor a partir de 28/01/2004.

⁵⁹ Cfr. ofício n.º 6065, de 28 de Fevereiro de 2006, da Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural - Comissão Europeia e respectivo anexo.

⁶⁰ Listas de devedores do INGA e do IFADAP, reportadas a 31/12/2005, ordenadas por antiguidade (mais de 4 anos; entre 2 e 4 anos e menos de 2 anos).

⁶¹ e.g.: detectaram-se 42 pagamentos de subsídios, no total de €1.383.775,38, a 7 dos 37 beneficiários do INGA (19%) incluídos na amostra (beneficiários com dívidas por processos irregulares superiores a €100.000), sendo que o total das dívidas ascende a €1.073.325,53.



O CA não indica, porém, a forma de documentar o que na verdade ocorreu nos quarenta casos concretos examinados pela auditoria, não havendo pois razão para considerar ajustamentos ao texto do relatório nessa matéria.

113. Sendo a taxa de cobrança de créditos por processos irregulares extremamente baixa na generalidade dos EM⁶², as novas regras do FEAGA prevêem que quando a mesma não se tenha realizado num prazo de quatro anos após a data do primeiro auto administrativo ou judicial (ou num prazo de seis anos caso a recuperação seja objecto de uma acção perante as jurisdições nacionais), as perdas sejam assumidas até 50 % pelo EM em causa e, o restante, pelo orçamento comunitário. Porém, em caso de negligência por parte do EM, à semelhança do que sucede actualmente, a CE pode imputar ao EM em questão a totalidade dos montantes a recuperar. Há, pois, justificadas razões para limitar a exposição do Estado português aos riscos correspondentes de se ver confrontado com a obrigação de cobrir, totalmente, a perda para o Orçamento Comunitário que a CE se recuse a assumir.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos refere progressos conseguidos em matéria de recuperação de créditos e apreciações da CE, favoráveis ao EM, em matéria de imputabilidade da despesa.

Tais progressos não põem em causa as observações do relatório, aliás consistentes com a reserva por impossibilidade de certificação da integralidade do saldo de devedores emitida pela IGF em 2006, sobre as contas de 2005. Não obstante, os progressos realizados em matéria recuperação de créditos foram, desde logo, reconhecidos conforme consta do ponto 111.

Aquisição de Bens e Serviços

Custos com Protocolos

114. Conforme atrás referido (pontos 55 a 60), o INGA recorre largamente aos serviços de terceiros sendo elevados os custos suportados, essencialmente, com a difusão de informação aos beneficiários das ajudas e, sobretudo, com a recolha de formulários de candidaturas pelas Confederações e organizações de produtores no âmbito do FEOGA – Garantia (53,2 M€ no período de 2000 a 2005, atingindo o pico de 11 M€ em 2004).

⁶² Relatório especial do TCE n.º 3/2004.



Quadro 13
Custos com Protocolos celebrados com as CA's e OA

Unid: Euros

Entidades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totais
CONFAGRI	2.251.299	3.826.198	3.811.872	3.977.965	4.833.366	4.263.923	22.964.623
CAP	2.855.179	3.286.525	3.786.632	3.710.309	4.744.119	4.254.406	22.637.170
CNA	662.495	626.905	596.315	549.980	597.405	599.511	3.632.611
AJAP	321.466	518.121	422.100	402.698	411.021	537.381	2.612.787
CNJ	14.006	98.787	133.380	141.649	161.316	219.737	768.874
ANPEMA	58.159	25.721	42.464	49.010	61.854	68.887	306.095
SOMA	6.162.603	8.382.257	8.792.762	8.831.611	10.809.081	9.943.846	52.922.160
TOTAIS a)	6.162.603	8.403.822	8.793.571	8.832.738	11.076.060	9.943.846	53.212.639
SOMA/TOTAL	100%	100%	100%	100%	98%	100%	99%
Ajudas-M€	679,4	872,8	757,0	848,8	823,5	892,1	
Custo/Ajuda	0,91%	0,96%	1,16%	1,04%	1,34%	1,11%	

a) inclui outros protocolos com as Organizações de Agricultores.

115. Há cerca de 10 anos que os referidos protocolos são celebrados com as mesmas entidades previamente credenciadas⁶³, por simples ajuste directo em vez de concurso público, violando o disposto no artigo 80.º, n.º 1 do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho. Nestes termos, os actos autorizadores da celebração dos protocolos em questão são, eventualmente, passíveis de configurar uma infracção financeira sancionatória nos termos da alínea b) do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto. Por outro lado, o processo de credenciação não pode ter por efeito a limitação à livre concorrência das entidades que, reunindo os requisitos necessários, estejam interessadas em contratar.

Em sede de contraditório, o CA do IFADAP e do INGA alega que o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não é aplicável uma vez que se está perante uma delegação de funções permitida pelos Regulamentos Comunitários⁶⁴.

A argumentação apresentada não pode ser acolhida visto estarmos perante verdadeiros contratos de prestação de serviços celebrados por um organismo público mediante o pagamento de um preço sendo, portanto, aplicável o Decreto-Lei n.º 197/99. A delegação de funções entre os institutos – eles próprios com serviços em todo o território nacional – ou destes em serviços descentralizados do MADRP é consistente com a regulamentação comunitária que, aliás, não afasta a delegação das funções em causa por via contratual. Relativamente aos montantes inscritos no quadro 13, o CA alega que os custos relativos a 2005 se cifraram em € 5.225.514,00.

Não tendo sido remetidos, em apoio dessa afirmação, os documentos justificativos correspondentes ao montante indicado manteve-se o montante inscrito, para 2005, no referido quadro, sem prejuízo da ulterior verificação da pertinência da observação formulada pelo CA.

⁶³ Nos termos dos n.º 4 do anteriormente revogado Despacho Normativo n.º 28/96 e do actualmente em vigor Despacho Normativo n.º 16/2003, serão credenciadas as entidades de natureza privada ou cooperativa que possuam representatividade a nível nacional e multi-sectorial e uma estrutura técnica e organizativa suficiente à realização das acções a desenvolver.

⁶⁴ Regulamentos n.ºs 1663/95, de 7 de Julho, 729/70, de 21 de Abril, 1290/2005, de 21 de Junho e 885/2006 de 21 de Junho.



Actos e contratos celebrados sem submissão à fiscalização prévia do TC

116. Constatou-se que os actos e contratos celebrados pelo INGA, envolvendo valores superiores ao limiar legalmente estabelecido⁶⁵, não têm sido submetidos à fiscalização prévia do TC⁶⁶, quando nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os mesmos estão sujeitos à tal fiscalização. Os responsáveis do INGA contactados invocaram para tal procedimento o estatuído no n.º 6 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, nos termos do qual “*O conselho directivo submeterá ao Tribunal de Contas apenas o julgamento da conta de gerência e a fiscalização prévia dos actos e contratos relativos aos funcionários públicos do INGA, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*”.
117. Ora, sobre esta matéria a jurisprudência é pacífica tendo tanto o Tribunal Constitucional como o TC em situação semelhante⁶⁷ considerado inconstitucionais as normas que subtraem da fiscalização prévia os actos e contratos previstos no artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (Acórdão n.º 147/02, de 16 de Abril, do Tribunal Constitucional e Acórdão n.º 75/99-Jul.13-1ª. Secção/SS, de 1999 do TC).
118. Cabe sublinhar que as entidades competentes do SCI (GAU, IGA, DGO e IGF), e a CF nunca abordaram esta questão nos respectivos relatórios.

Prosecução do princípio da unidade de tesouraria

119. O Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, relativo ao RTE determina a obrigatoriedade de, a partir do início do ano de 2002, todos os excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos serem depositados no Tesouro. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, estabeleceu que até ao início do exercício orçamental de 2002, todos os serviços e fundos autónomos do Estado deveriam garantir a transferência gradual para a DGT das aplicações financeiras e dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002 veio prorrogar aquele prazo para 30 de Setembro de 2002.
120. Verifica-se, no entanto, que quer o IFADAP quer o INGA não cumpriram, cabalmente, as citadas disposições legais e continuam a não cumprir integralmente o princípio da unidade de tesouraria na medida em que, para além das contas abertas no Tesouro, continuam a movimentar todo um conjunto de contas junto de diversas instituições bancárias. Com efeito, à data de 31/12/2005, o IFADAP detinha 15 contas abertas no Tesouro e 44 noutras instituições bancárias e o INGA detinha 3

⁶⁵ Fixado na Lei do Orçamento de Estado.

⁶⁶ A lista de contratos celebrados em 2005, com valor superior ao estabelecido na Lei do Orçamento de Estado para 2005 – Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, era de cerca de 20.

⁶⁷ Estatutos do Instituto de Estradas de Portugal – Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Julho refere que “*aos actos e contratos praticados ou celebrados pelo IEP aplica-se o previsto na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto*”.



contas no Tesouro e 31 noutras instituições. Como decorre do quadro junto, a maior parte dos saldos encontra-se depositada no Tesouro (93,2%) se bem que, no caso do INGA, apenas 30,7% das suas disponibilidades estavam depositadas no Tesouro, em 31/12/2005.

Quadro 14
Distribuição dos depósitos entre Bancos e o Tesouro 31/12/2005

Unid: Euros

	Tesouro	Bancos	Total	%
IFADAP	128.174.237	4.841.369	133.015.606	95,2%
%	96,4%	3,6%	100,0%	
INGA	2.077.887	4.684.516	6.762.404	4,8%
%	30,7%	69,3%	100,0%	
Total	130.252.124	9.525.886	139.778.010	100,0%
%	93,2%	6,8%	100,0%	

121. Os responsáveis pelo IFADAP contactados invocam que esta situação resulta da função, por natureza bancária, que o instituto desempenha no âmbito das linhas de crédito específicas para apoio ao sector primário, bem como dos protocolos celebrados ao abrigo do crédito PAR⁶⁸ e ainda, das verbas a receber das recuperações ou reembolsos previstos nos programas comunitários. Referem, ainda, que face à sua estrutura descentralizada o instituto necessita ter, por cada serviço regional, contas bancárias para efectuar pequenos movimentos (cobranças e pagamentos) incluindo devoluções por beneficiários.
122. Relativamente ao INGA, a necessidade de ter contas abertas em múltiplas instituições bancárias (as dos beneficiários dos subsídios) decorre, alegadamente, do elevado número de transferências a beneficiários (podendo atingir 150 mil, de uma só vez) não tendo, a DGT, meios técnicos para responder, em tempo, a essas solicitações.
123. O TC tem sublinhado a necessidade do cumprimento da lei vigente em matéria de gestão das disponibilidades. Ainda que tenha recomendado à DGT, num seu parecer⁶⁹ recente, a premência de aquela se dotar dos meios que permitam fazer face às necessidades dos utilizadores sublinhou, concomitantemente, que à DGT e à DGO incumbe verificar a aplicação, no terreno, do princípio da unidade de tesouraria incluindo na parte que determina a obrigação da entrega de juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.
124. Nenhuma das entidades do SCI (GAU, IGA, DGO e IGF), nem a CF, referem nos seus relatórios esta insuficiência, o que indicia a falta de adequado acompanhamento e controlo do Regime de Tesouraria do Estado.

⁶⁸ Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais – “é um sistema de crédito que foi desenvolvido com o objectivo de, para além de proporcionar a arrendatários rurais a possibilidade de aquisição dos prédios rústicos que estejam sob a sua directa exploração, financiar igualmente o pagamento de tornas a herdeiros directos e acções de emparcelamento”.

⁶⁹ Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2004.



Em sede de contraditório, a DGT alega que a partir de 2007 vai ser possível ao INGA efectuar o processamento dos pagamentos afectos aos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária, através da utilização de balcão próprio no Tesouro, garantindo o cumprimento das data-valor, impostas pela Regulamentação Comunitária. No que respeita ao IFADAP refere que lhe foram indicadas as várias funcionalidades a utilizar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

O alegado pela DGT vai no sentido de corroborar certas dificuldades aduzidas pelo INGA, nessa medida justificando o insuficiente cumprimento pelo Instituto do citado princípio.

Operações imobiliárias

125. De entre as diversas operações imobiliárias realizadas pelos dois institutos (aquisições, alienações, etc... .) seleccionou-se um caso para exame: edifício sede dos dois institutos na Rua Castilho, n.ºs 45 a 51, em Lisboa.
126. O imóvel, da propriedade do IFADAP, foi adquirido à CGD em 1997 (escritura pública de 06/06/1997), pelo preço de Esc. 2.150.000.000\$00 (10,7 M€), mediante a contratação de um empréstimo junto ao próprio alienante, na qualidade de entidade bancária, por um prazo de 10 anos.
127. Posteriormente, foi efectuada uma estimativa de custos das obras de reabilitação e de adaptação do edifício para a instalação dos serviços do IFADAP cujo valor total ascendia a 773.888 contos (3,9 M€). Entretanto, as obras acabaram por ser adjudicadas pelo valor de 4.339.489,62 euros, mediante concurso público, tendo o valor final atingido cerca de 4,8 M€ por via de sucessivos trabalhos a mais.
128. O contrato da empreitada das obras de adaptação e de melhoramento do edifício foi assinado em 08/10/2001 e os trabalhos tiveram início em 27/12/2001 fixando-se um prazo de execução de 10 meses. Mas as obras só foram concluídas em 28/2/2003 (data da recepção provisória).
129. O tempo decorrido entre a data da compra do edifício, em meados de 1997, e o início da respectiva ocupação, em 2003 (quase 6 anos) foi manifestamente excessivo e acarretou prejuízos para o erário público no montante correspondente ao preço de mercado de arrendamento durante o período que excede o prazo previsto para a conclusão das obras (5 anos), estimado em cerca de 4,3 M€⁷⁰. Isto significa que o custo total do edifício ascendeu a cerca de 20 M€, ou seja, quase o dobro do respectivo preço de aquisição.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos manifesta a sua discordância relativamente às observações formuladas nos pontos 125 a 129 argumentando os esforços exigidos para a conclusão das obras necessárias ao edifício.

Os seis anos necessários envolvem custos por imobilização de disponibilidades financeiras e esforços por parte das estruturas dos institutos que haveria que ponderar aquando da tomada de decisão da

⁷⁰ Preço de aquisição (10,7 M€) x taxa de rendibilidade no mercado de arrendamento de edifícios para escritório em 1997 (8%) x período de utilização 1 ano após a aquisição (5 anos).



respectiva aquisição, designadamente à luz do estado inicial do mesmo, da profundidade da intervenção necessária e dos inevitáveis procedimentos técnicos e de licenciamento.

Na oportunidade sublinha-se que, em conformidade com os objectivos da auditoria, a observação formulada no ponto 130 seguinte, se centra na insuficiência das instâncias do controlo interno em matéria de oportuno alerta para o acumular de custos ao longo do processo.

130. Nenhuma das entidades do SCI (GAU, IGA, DGO e IGF) nem a CF se pronunciou sobre esta questão, designadamente quanto ao acumular de custos durante os 6 anos em mais de 10 M€ que se estimam improdutos.

Apreciação geral sobre as prestações de contas e as acções de controlo

131. Até ao final de 2004, os dois institutos adoptavam planos de contas diferentes. Enquanto o IFADAP aplicava o PCSB - Plano de Contas para o Sistema Bancário em Portugal o INGA utilizava, de forma autónoma, o POC, com excepção de algumas contas (63 – Transferências correntes concedidas, 72 – Impostos e taxas, 74 – Transferências e subsídios correntes obtidos), cujos códigos e designações correspondem ao adoptado no POCP. O IFADAP dispõe, ainda, de um sistema digráfico de contabilidade de tesouraria, com base numa lista de contas próprias, obtida do PCSB, para registar todas as operações na óptica de Caixa/Tesouraria. A partir de 2005 o INGA passou a utilizar o POCP, embora com algumas insuficiências sendo, de harmonia com o que foi transmitido pelos responsáveis do IFADAP, intenção do CA aplicar o POCP neste instituto a partir de 2006 continuando, no entanto, o IFADAP e o INGA a apresentar contas individuais, enquanto entidades distintas.
132. Tanto as contas do INGA como do IFADAP, na óptica patrimonial, são objecto de parecer pelas respectivas comissões de fiscalização e, também, de certificação legal pelo membro ROC. Acresce que, no caso do IFADAP, as contas foram sempre objecto de auditoria externa por empresa especializada.
133. Os dois institutos procedem, ainda, à elaboração de contas específicas para a componente comunitária do FEOGA – Garantia e para a componente nacional, bem como à apresentação do correspondente consolidado. As contas das despesas anuais do FEOGA – Garantia reportam-se ao período de 16/10 do ano n a 15/10 do ano $n+1$. A DPC - Direcção de Planeamento, Estatística e Assuntos Comunitárias do INGA e do IFADAP é responsável pela elaboração destas contas e, mais concretamente pela preparação dos Quadros 104 e da Declaração Anual de ambos os institutos.
134. Estas contas são objecto de auditoria pela IGF, na qualidade de entidade certificadora dos organismos pagadores do FEOGA - Garantia em Portugal, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 331-A/95, de 22 de Dezembro, e nos termos estabelecidos pelo Regulamento (CE) n.º 1663/95, de 7 de Julho⁷¹. Cabe sublinhar

⁷¹ A auditoria obedece às normas aceites internacionalmente, tendo em vista obter razoável segurança sobre: se o sistema de controlo interno no organismo pagador garante que os montantes imputados ao FEOGA estão em conformidade com as regras comunitárias; se a conta anual do organismo pagador relativa ao FEOGA, reportada



que as auditorias anualmente realizadas para o efeito, pondo em prática um conjunto de metodologias aceites pela CE têm contribuído para uma progressiva melhoria do controlo interno dos institutos. Trata-se, aliás, de um elemento central do ambiente de controlo robusto que se tem vindo a criar à volta da gestão dos fundos comunitários nos últimos 10 anos na sequência da legislação comunitária de 1995.

135. Como referido nos pontos 81 e 104, tanto o IFADAP como o INGA não relevam contabilisticamente os montantes de penalizações e correcções financeiras susceptíveis de aplicação pela CE em virtude de deficiências de controlo detectadas no âmbito das acções de controlo realizadas pelas instâncias comunitárias e pelas entidades nacionais. O passivo deveria evidenciar as responsabilidades inerentes às referidas penalizações e correcções financeiras, cuja natureza está claramente definida, constituindo provisões nas situações de incerteza quanto ao montante ou data de ocorrência, ainda que esteja previsto o respectivo ressarcimento pelo Estado⁷².

136. Os relatórios de gestão e os pareceres das comissões de fiscalização e do ROC, que integram as contas do INGA e do IFADAP relativos ao exercício findo em 31/12/2005, apenas foram apresentados já no decurso do mês de Agosto de 2006 contrariando o disposto nos respectivos Estatutos e na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. Por outro lado, entende-se que não tendo sido elaborados, atempadamente, os referidos documentos, o CA não dispôs, em tempo oportuno, de um instrumento essencial para o controlo e gestão adequados da actividade dos institutos. Às Tutelas e às entidades de controlo não foi assegurada a informação necessária para o acompanhamento adequado da actividade dos institutos.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos vem declarar que não obstante os atrasos verificados na apresentação das demonstrações financeiras do exercício, as tutelas e as entidades de controlo dispuseram da informação necessária disponibilizada através de documentos de informação mensal.

Ainda que ciente da existência de mecanismos céleres e expeditos de disponibilização de informação relevante, o TC não poderá afastar-se de uma exigência de grande rigor na prestação tempestiva das contas anuais, instrumento próprio para a determinação do posicionamento financeiro das instituições e do resultado das suas operações e central ao *accountability process*.

Apreciação geral sobre a prestação de contas pelo IFADAP

137. O IFADAP não contabiliza os juros sobre os empréstimos obtidos junto do Tesouro por entender que existia um acordo com a DGT nos termos do qual as

a 15 de Outubro, está de acordo com os livros de contabilidade e registos; se os interesses financeiros da Comunidade estão convenientemente protegidos no que se refere a adiantamentos pagos e garantias recebidas, existências de intervenção e montantes a cobrar; as recomendações dirigidas ao organismo pagador com vista à melhoria dos sistemas foram seguidas; se a conta anual do exercício FEOGA constitui um registo autêntico, completo e rigoroso dos montantes imputados ao Fundo.

⁷² A CE deduz os montantes das penalizações e das correcções financeiras nos subsídios pagos ao IFADAP e ao INGA, sendo que estes recorreram ao endividamento para cobertura da insuficiência de verbas daí decorrente com posterior ressarcimento pelo Estado Português e/ou inscreveram, no seu orçamento, os montantes previstos de penalizações e de correcções financeiras a suportar pelo OE.



operações de financiamento estariam isentas de juros desde que se concentrassem no Tesouro as suas disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras de fundos, em conformidade com o que aconteceu, até final de 2002, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 3 de Dezembro de 2001. As disponibilidades depositadas na DGT que em 31/12/2005, ascendiam a cerca de 128 M€ não são remuneradas.

138. O ROC e os auditores externos do IFADAP têm expresso reservas nos seus pareceres face à incerteza quanto ao desfecho do alterco existente entre a DGT e o IFADAP. Os juros em causa, não contabilizados pelo IFADAP como custo, atingem um valor acumulado de cerca de 10 M€.

139. Em relação às contas de 2005, tanto os auditores externos como o ROC expressaram, pela primeira vez, reservas pela falta de contabilização de responsabilidades inerentes ao risco da obrigatoriedade de devolução aos beneficiários de cerca de 22,8 M€, acrescidos de juros legais, relativos a taxas remuneratórias cobradas aos agricultores pelo IFADAP e consideradas indevidas pela CE, e à insuficiência de provisões relativas ao pagamento de pensões estimada em 4,8 M€.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos refuta – compreensivelmente face às posições anteriormente por si assumidas em sede de prestação de contas – as reservas formuladas pelo ROC e pelos auditores externos às contas de 2005, salvo no que concerne à insuficiência das provisões relativas ao Fundo de Pensões (4,8 M€). Acrescenta que é intenção do IFADAP proceder ao reforço para 6,7 M€ da provisão existente em quatro prestações anuais de montantes idênticos.

140. As contas do IFADAP também não reflectem as obrigações contingentes decorrentes da aplicação de penalidades e correcções financeiras por deficiências de controlo detectadas no âmbito de inquéritos e auditorias da UE sendo que só as relativas à ausência de pista de controlo na execução do QCA II, oscilam entre 20 e 100 M€⁷³. A CF e os auditores externos, por um lado, e o ROC, por outro lado, respectivamente no âmbito da auditoria das contas e da certificação legal, nada referem quanto à não reflexão contabilística desses passivos contingentes.

Em sede de contraditório, o CA dos institutos vem declarar que passará de futuro a adoptar como princípio constituir provisões para cobrir as correcções financeiras em vias de efectivação pela CE.

O TC congratula-se por essa decisão que contribuirá para conferir às contas prestadas acrescido rigor e transparência.

141. O conjunto de situações acima referidas envolve um montante de cerca de 58 M€ a que se fez referência no ponto 85. A não serem resolvidas em prazos razoáveis, essas situações impõem, por respeito ao princípio da prudência, a contabilização dos respectivos montantes em acréscimo ao passivo e redução dos resultados. A

⁷³ No Ponto de Situação dos inquéritos/auditorias realizados pela CE com potenciais implicações de natureza financeira (correcções financeiras), de 20 de Dezembro de 2005, do DPC, este refere que a falta de pista de controlo detectada no âmbito do QCA II poderá originar uma correcção financeira de cerca de 20 M€, não estando afastado o cenário de uma correcção financeira mais expressiva, que poderá atingir 102 M€, correspondente a uma taxa de correcção de 5%.



materialidade da questão é elevada visto que o rácio da autonomia financeira do IFADAP (10%) se torna, dessa feita, negativo (- 6%).

Apreciação geral sobre a prestação de contas pelo INGA

142. Como consta nas secções pertinentes deste relatório, as contas do INGA apresentam diversas insuficiências à luz dos princípios e critérios contabilísticos geralmente aceites, causando distorções nas demonstrações financeiras, entre as quais se destacam as seguintes:

Área Contabilística	Insuficiências
Provisões e ajustamentos de activos	Insuficiência de ajustamentos ao valor de activos correspondentes a créditos de cobrança duvidosa (exercício de 2004) e ausência de provisões para cobertura de encargos ainda incertos quanto ao seu valor ou data de ocorrência decorrentes da aplicação de penalizações e correcções financeiras pela CE.
Impostos	Crédito fiscal de 6,2 M€, registado no Activo, relativo a pedidos de reembolso do IVA, no montante que acumula valores a recuperar desde 1991 mas que, de harmonia com os pareceres do ROC relativo a 2004 e 2005, está em fase de fundamentação.
Passivo	Ausência de registo anual de encargos certos decorrentes da aplicação de penalizações e correcções financeiras pela CE.
Proveitos	Registo, como proveitos, da totalidade dos subsídios que recebe do Estado Português e da UE, relativamente aos quais o INGA intervém na qualidade de entidade pagadora de ajudas aos agricultores e não de beneficiário.
Custos	Registo, como custos, dos montantes pagos aos agricultores; Incorrecto tratamento contabilístico das correcções financeiras e penalidades aplicadas pela CE, resultantes de deficiências de gestão e controlo dos fundos comunitários.
Receita	Contabilização indevida como receita do INGA dos adiantamentos obtidos do Tesouro sobre os montantes a receber do OE ou da UE para pagamento de subsídios.

Quadro 15
Impacto nos resultados da incorrecta contabilização dos subsídios

Unid: Milhares de euros

	2004	2005
1 Saldo Empréstimos	380.471	475.272,0
2 Δ saldo		94.801,0
3 Resultado do Exerc.		-2.867,0
3-2 Resultado Ajustado		-97.668,0

As alegações apresentadas pelo CA dos institutos suscitaram acertos no Quadro supra em coerência com as implicações retiradas da análise do contraditório relativo às observações constantes dos pontos precedentes que o Quadro procura sintetizar.

143. A incorrecta contabilização dos subsídios pelo INGA acarreta distorções materialmente relevantes nas suas contas e designadamente nos respectivos resultados, não evidenciados pelo INGA nem pela CF. Não tendo sido fornecida, pelos responsáveis contactados, informação detalhada sobre os proveitos e custos de exploração procurou-se, através do quadro acima, analisar o impacto nos resultados, decorrente da consideração como proveitos, dos montantes recebidos antecipadamente através de OET. Resulta que, em 2005, ano em que os subsídios concedidos e o correspondente financiamento foram contabilizados como custos e proveitos, o INGA incorre, na realidade, em prejuízos de cerca de 97,7 M€ em lugar dos 2,9 M€ registados.



No âmbito do contraditório, o CA dos institutos argumenta a propósito da alteração operada em 2005 na contabilização dos subsídios que, simplificando, o pagamento de subsídios continuou a ser reconhecido da mesma forma que no ano precedente mas que a contabilização dos proveitos corresponde ao montante facultado por OET em lugar de com base na decisão de reembolso da CE.

A distorção estimada (94,8 M€ e não os 97,6 M€ indicados pelos institutos) procura melhor esclarecer a reserva formulada pelo ROC dos institutos no âmbito da certificação das contas de 2005 que afirma ... *“não nos foi possível determinar com razoável certeza o efeito nas demonstrações financeiras nomeadamente nos resultados do exercício e nos resultados transitados que resultaria da utilização da política contabilística que consideramos ser apropriada para registar as referidas operações”*... [de considerar em custos e proveitos as operações relativas a subsídios a pagar].

Por outro lado, o mesmo ROC também formula uma reserva mais geral afirmando que as operações com tais subsídios devem ser registadas no balanço em contas de terceiros.

Finalmente, o TC congratula-se pela declaração do CA constante do quadro 6 das alegações no sentido de não levar a resultados e proveitos os subsídios que gere por conta do Estado Português na qualidade de organismo pagador.

144. O tratamento contabilístico e orçamental dado aos fluxos financeiros com origem na UE e à respectiva antecipação feita pelo Tesouro reflectiu-se, também, no saldo orçamental do SPA - Sector Público Administrativo, na medida em que ambos os institutos registam como receita corrente as antecipações obtidas existindo, no caso do INGA, um passivo não contabilizado de 380,5 M€ em 31/12/2005, dos quais 95 M€ afectando 2005.

145. Acresce que, de harmonia com os responsáveis dos dois institutos contactados, idêntico procedimento passou a ser seguido, a partir de 2005, relativamente à contabilização de receitas, em aplicação das instruções emanadas, nesse sentido, pela DGO. Esta considera que as entregas do Tesouro correspondem a antecipação de fundos comunitários devendo, por isso, ser registadas como receitas e não como empréstimos (passivos financeiros). Ora, essa posição ignora estar-se, em substância, perante empréstimos bastando, para tal, lembrar que, no passado, o INGA recorria à Banca para o mesmo efeito. O IFADAP adopta o mesmo procedimento embora, neste caso, com menor impacto nas contas (melhoria do saldo global do SPA em cerca de 35 M€).

Em sede de contraditório a DGO confirma que foram alterados os critérios de tratamento contabilístico e orçamental dado aos fluxos financeiros com origem da UE e à respectiva antecipação feita pelo Tesouro, procedimento com reflexos desde 2005, por se considerar que as entregas do Tesouro correspondem a antecipação de fundos comunitários devendo efectuar-se os registos dos mesmos como receitas e não como empréstimos (passivos financeiros).

A observação do Tribunal é feita no âmbito do exame dos sistemas de controlo contabilísticos fazendo prevalecer o princípio da substância sobre a forma, seja no quadro do POCP seja no da contabilidade pública em conformidade com o classificador económico. Não cabe dúvida de que pelos institutos, os adiantamentos recebidos devem ser registados como passivos financeiros e, em qualquer caso não podem ser contabilizados como proveitos, tal como os subsídios concedidos não podem ser contabilizados como custos.

Âmbito limitado da auditoria interna no IFADAP e no INGA



146. Conforme referido no ponto 17, o IFADAP e o INGA dispõem de um gabinete de auditoria (GAU). Embora esteja previsto, nas respectivas competências funcionais, efectuar controlos a aspectos organizacionais e de funcionamento dos institutos (testando, assim, na sua plenitude, a eficácia do sistema de controlo interno) verificou-se que as acções desenvolvidas pelo GAU se consubstanciaram, essencialmente, na realização de auditorias a concretos regimes de ajuda e no seguimento das recomendações formuladas pelas entidades de controlo estratégico e sectorial (IGF e IGA) relacionadas com a gestão de fundos comunitários.
147. Ora, as entidades de controlo estratégico e sectorial têm incidido as suas acções de controlo sobre a aplicação dos fundos comunitários não tendo desenvolvido, nos três últimos anos, qualquer acção⁷⁴ com incidência no funcionamento dos institutos, nomeadamente nas áreas contabilística, patrimonial, financeira e de recursos humanos. Desta feita, importantes áreas de apoio à gestão dos fundos escapam, há vários anos, à auditoria interna organizada pelos dois institutos.

PROCESSO DE FUSÃO

Enquadramento legal e razões da fusão

148. O Decreto-Lei n.º 250/2002, de 21 de Novembro, veio determinar a integração do INGA e do IFADAP num único organismo através de um processo de fusão instituindo, desde logo, um CA comum aos dois institutos⁷⁵ que assume as competências atribuídas ao CA do IFADAP e ao Conselho Directivo do INGA pelos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 414/93, de 23 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, respectivamente.
149. Embora tenham sido criados com objectivos, orientações e formas de financiamento diferentes, existem bastantes pontos de contacto entre ambos os institutos, dada a natureza das suas actividades e a circunstância de visarem o apoio a universos de beneficiários largamente idênticos.
150. O novo organismo emergente da fusão deverá congregar os objectivos definidos para os dois Institutos, reforçando a sua posição como entidade financiadora do desenvolvimento e de apoio aos mercados agrícolas. O Decreto-Lei n.º 250/2002, de 21 de Novembro, fixou um prazo de 2 anos para a realização da fusão dos dois organismos, ou seja, até 22/11/2004.
151. Do exame da documentação e demais informação recolhida sobre a fusão e dos esclarecimentos prestados pelos responsáveis dos institutos resulta que:

- não existe um plano ou projecto de fusão contendo, por exemplo:

⁷⁴ A IGF refere no seu ofício n.º 446, de 2 de Fevereiro de 2006, dirigido ao TC, que “*não realizou quaisquer auditorias / inspecções incluindo a fundos comunitários dirigidas aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA, nos últimos três anos*”.

⁷⁵ O Governo nomeou desde logo nova administração, única para os dois institutos, com a missão de os gerir de forma coordenada e integrada.



- os estudos preparatórios efectuados, examinando os investimentos a realizar, o impacto das medidas de racionalização de serviços a implementar, bem como os recursos humanos e financeiros necessários;
- metas, concretas, de progresso e a calendarização das etapas da fusão;
- não existem relatórios de acompanhamento do processo de fusão⁷⁶ nem avaliações do respectivo impacto reportados a indicadores concretos quanto aos contributos das alterações implementadas para os objectivos organizacionais e funcionais fixados, aos ganhos de eficiência e de eficácia conseguidos, à relação custo/benefício e/ou custo/eficácia dos investimentos realizados, aos desvios apurados e às iniciativas correctivas tomadas durante o processo de fusão.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos vem referir a existência de diversos estudos sobre a fusão elaborados no período de 2003 a 2005 além de representar o que são, no seu entendimento, os pressupostos do modelo de fusão.

Sem ultrapassar, no essencial, as insuficiências de programação e de acompanhamento que afectam o processo de fusão, três dos quatro estudos referidos só agora chegaram aos serviços do TC cabendo referir que, por ofícios de Setembro e de Novembro de 2004, a remessa dos estudos existentes na matéria foi solicitada ao Ministro da Agricultura e que idêntico pedido foi dirigido directamente ao CA dos institutos.

Cabe também aqui referir a resposta remetida pelo anterior Presidente do CA dos institutos que sendo consistente com as posições assumidas com o actual CA também reflecte certas orientações políticas por si directamente recebidas do Governo de todo o interesse à boa percepção das vicissitudes com que o processo de fusão se vem confrontando. A referida resposta enriquece o relatório, sublinhando, do mesmo passo, a justeza das observações constantes do ponto 151 em matéria de insuficiências de programação, acompanhamento da execução e avaliação formais do processo de fusão.

Alterações nas estruturas orgânicas do IFADAP e do INGA

152. Ocorreram, desde o início do processo de fusão, alterações significativas na orgânica dos dois institutos. Foram instituídos departamentos centrais comuns ao INGA e ao IFADAP mas mantendo os serviços operativos, vulgo SGM – Serviços Gestores de Medidas, assentando a lógica da organização nas características das medidas e ajudas comunitárias sob a gestão dos organismos. As principais alterações tiveram lugar em 2003 e 2004 não tendo ocorrido, em 2005, ajustamentos relevantes, excepto a criação de um Serviço de Gestão da Condicionabilidade.

153. O IFADAP conserva os seus tradicionais serviços regionais, constituídos por nove direcções regionais próprias (sete no Continente e duas nas Regiões Autónomas), aos quais acrescem vinte e um serviços sub-regionais. Para o controlo e coordenação destas 3 dezenas de serviços, existe um departamento a nível central designado por DADR – Direcção de Apoio às Direcções Regionais

⁷⁶ Apenas existe um documento designado por “*ponto de situação da fusão*”.



154. A actividade desenvolvida pelos serviços regionais deve articular-se com a dos serviços operativos centrais, em especial na gestão das medidas relativas a investimentos do âmbito do FEOGA, nas tarefas descentralizadas de apreciação e aprovação dos projectos de investimentos e respectiva contratação e de emissão das autorizações para os pagamentos conexos.
155. Os serviços regionais em causa assumem um papel importante na aplicação do SUC – Sistema Unificado de Controlo, envolvendo controladores locais, coordenados e dirigidos a nível central pela DIC – Direcção de Inspecção e Controlo.

Ponto de situação do processo de fusão

156. Na sequência das solicitações dos auditores foi remetido ao TC o documento intitulado “Sistemas de Controlo Interno Inerentes ao Funcionamento e Investimento do IFADAP e do INGA”, de Maio de 2005. Nesse documento, o CA declara que a conclusão do processo de fusão foi adiada para 2006, devido à proposta da CE de “criação de dois Fundos (FEADER – Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento, e FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia), com um Regulamento Financeiro Único”.
157. O CA efectuou, logo após a sua entrada em funções, em Novembro de 2002, uma primeira apreciação da evolução a imprimir às estruturas orgânicas do IFADAP e do INGA na perspectiva da respectiva integração. Procedeu, designadamente à identificação das medidas a tomar no sentido de atingir uma adequada integração dos institutos prevendo que, com a aprovação da nova estrutura orgânica se extinguissem, automaticamente, as do IFADAP e do INGA.
158. Durante 2003 e 2004, o CA procedeu à reestruturação orgânica dos institutos, integrando os serviços horizontais de apoio com excepção dos serviços administrativos e financeiros. Aquando do trabalho no terreno a auditoria constatou estar por efectuar a uniformização dos sistemas contabilísticos e de controlo (e.g.: plano de contas, sistema de controlo de assiduidade, processamento de salários, registo e processamento de expediente, aplicações de controlo das ajudas, etc...).
159. Em Janeiro de 2005, o CA fez o ponto de situação do processo de fusão tendo concluído que, muito provavelmente, a fusão só se efectuaria no 1º trimestre de 2006. Consequentemente, diferiu para o início de 2006 a completa integração dos serviços financeiros, legalmente prevista para finais de Novembro de 2004. À data da auditoria, o processo de fusão continuava por concluir.
160. Depois de concluído o trabalho de campo da presente auditoria foram aprovadas orientações para a reestruturação do MADRP pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, no âmbito da qual se prevê a criação de um novo organismo, designado por Instituto de Financiamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas. Este desempenhará as atribuições cometidas ao INGA e ao IFADAP, com excepção das “atribuições de fiscalização e controlo expost”. Em 27 de Outubro foi publicado o Decreto-Lei n.º 209/2006 – Lei Orgânica do



Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento e das Pescas que, entre outras medidas, determina a criação do IFAP, I.P. – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P e a extinção, por processo de fusão do INGA e do IFADAP (cf. ponto 18).

Relativamente aos pontos 156 a 160, o CA dos institutos expõe a sua visão quanto à possibilidade que existiria de ter sido concretizada a fusão no primeiro trimestre de 2005, justificando não se ter atingido esse objectivo em virtude, sucessivamente, da queda do XV Governo Constitucional, da prioridade conferida à introdução do regime de pagamento único e do enquadramento do PRACE nos diplomas necessários à concretização final da fusão.

Sem prejuízo da relevância de tais factores, cabe sublinhar que o relatório identifica aspectos em que a fusão necessariamente poderia ter avançado substancialmente (e.g. sistemas contabilísticos e sistemas de informação em geral, pessoal e estatutos remuneratórios, integração completa de serviços).

Recursos humanos

Situação no contexto da fusão

161. O INGA e o IFADAP absorveram o pessoal que lhes estava anteriormente afecto e um conjunto de funcionários oriundos das DRA do MADRP, que integravam o Sistema Unificado de Controlo (SUC). O total de efectivos dos dois institutos era 1.432 pessoas, em 31/12/2005, na sua maioria com vínculo permanente.
162. Em 2002, logo após a respectiva posse, o CA entendeu que havia carência de efectivos para o funcionamento eficiente dos Institutos e resolveu encetar um processo de contratação de avançados, com a concordância do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
163. Um ano após o início do processo de fusão, o CA fez um balanço positivo referindo que *“dado o mesmo se encontrar numa fase já adiantada, importa, dentro de uma perspectiva de gestão racionalizada e de aproveitamento dos recursos humanos, proceder ao estudo das reais necessidades compatíveis com as várias actividades exercidas no IFADAP e no INGA, prevendo que sejam encetados os primeiros contactos conducentes a eventuais acordos de reformas antecipadas”*. No entanto, não foram tomadas as referidas medidas nem encetado nenhum estudo global contemplando projecções sobre os recursos humanos no contexto da fusão.

Estatutos do pessoal

164. Coexistem diversos regimes contratuais de trabalho e dois estatutos de pessoal permanecendo inalteradas as práticas adoptadas e as políticas próprias de cada instituto em matéria de recursos humanos. O pessoal do INGA é, predominantemente, constituído por funcionários públicos, subscritores da CGA – Caixa Geral de Aposentações. O do IFADAP está enquadrado no regime de contrato individual de trabalho que se rege pelo ACTV – Acordo Colectivo de Trabalho Vertical para o sector bancário.



165. O grau de tecnicidade do pessoal do INGA e do IFADAP, aferido pela percentagem dos diplomados com curso superior, é sensivelmente idêntico e situa-se nos 53%, em 2005.

Quadro 16
Grau de tecnicidade do Pessoal do INGA e do IFADAP

	IFADAP	INGA	IFADAP+INGA
2000	51,6%	50,7%	46,8%
2001	53,2%	51,7%	52,4%
2002	52,8%	52,8%	52,8%
2003	52,4%	50,4%	51,4%
2004	52,4%	51,8%	52,1%
2005	54,1%	52,0%	53,0%

INGA

166. A gestão dos recursos humanos do INGA tem por base o Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, e o regulamento interno aprovado pelo despacho do MADRP, de 13 de Abril de 1998, com as alterações introduzidas por despacho do mesmo membro do governo de 11 de Junho de 2001 e pelo regime da função pública.

167. O pessoal rege-se pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho – artigo 29 do Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, assim como pelo referido regulamento interno, com as alterações introduzidas por despacho de 11 de Junho de 2001.

168. O INGA dispunha, em 31/12/2005, de 852 trabalhadores, dos quais cerca de 50% são FP – funcionários públicos requisitados ao exterior e pessoal sob regime de avença sendo a distribuição, por grupo profissional e por relação contratual de trabalho, a seguinte:



Quadro 17
Distribuição dos trabalhadores do INGA por grupo profissional e pela relação contratual

Relação Jurídica	Dirig.	Técnico Sup. e Técn.	Téc. Prof.	Admin.	Auxiliar	Operário	Avenças	Total	%
Quadro FP INGA	0	38	3	17	6	2		66	8%
Quadro FP INGA n/Org	0	8	1	0	0	0		9	1%
Quadro FP INGA (DL78/98)	31	95	22	53	1	0		202	24%
CIT's - Sem Termo	7	105	5	11	0	0		128	15%
Comissão Serviço	1	1	0	0	0	0		2	0%
Quadro FP Req. ao Exterior	0	101	78	27	9	3		218	26%
Q. FP Requis. (78/98) p/ Ext.	13	5	2	5	0	0		25	3%
Licença sem Vencimento	0	0	0	1	0	0		1	0%
Avenças							201	201	24%
Total Geral	52	353	111	114	16	5	201	852	100%
%	6%	41%	13%	13%	2%	1%	24%	100%	
Quadros FP	44	247	106	102	16	5	0	520	61%
CIT-Contrat. Ind. Trab e outros	8	106	5	12	0	0	201	332	39%
Total Geral	52	353	111	114	16	5	201	852	100%

169. O limite da dotação global dos trabalhadores do INGA, independentemente do título, está fixado no Despacho Conjunto n.º 380/98, de 20 de Maio, sendo de 470 trabalhadores. Da análise ao quadro 17 verifica-se que na realidade o número total de trabalhadores do INGA ultrapassa largamente esse limite através do recurso a avençados e a trabalhadores pertencentes aos quadros de outros organismos.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos defende a posição de que o cumprimento do limite da dotação global dos trabalhadores do INGA se afere pelo número de trabalhadores do quadro.

Trata-se de entendimento que não se pode subscrever e de resto é contrário ao n.º 2 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 78/98 (lei orgânica) e ao teor do Despacho Conjunto a que o TC alude que estabelece, sem margem para dúvidas, que o cumprimento do limite se afere relativamente aos trabalhadores ao serviço independentemente do título e das remunerações fixadas.

170. O Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, veio permitir ao pessoal com vínculo à função pública a opção pelo regime de contrato individual de trabalho e a sua inscrição obrigatória no regime geral da segurança social (artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 78/98), podendo ser mantido o regime em que se encontravam à data da sua admissão. O mesmo diploma, à semelhança do que ocorreu com outros institutos públicos e empresas públicas, prevê a possibilidade da mobilidade de pessoal mediante destacamento, requisição ou comissão de serviço (artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 78/98). Os que não optassem por aquele regime manteriam o estatuto de funcionário público sem prejuízo da possibilidade de exercer a opção, com desvinculação, a todo o tempo (artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/98). A opção pelo regime de contrato individual de trabalho implicava, portanto, a perda de vínculo à função pública e, conseqüentemente, da garantia de vínculo contratual e de melhores condições na aposentação, tendo como contrapartida a melhoria das condições remuneratórias e de outras regalias.

171. Acontece, porém, que por Despacho n.º 12019/2000, de 19 de Maio do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, publicado no DR II Série, de



9 de Junho de 2000, foi permitido ao pessoal do INGA que optou pela manutenção do vínculo à função pública, a possibilidade de serem integrados nas carreiras constantes do Regulamento Interno e definidas para o contrato individual de trabalho, ficando em regime de “*comissão de serviço por tempo indeterminado*” beneficiando, assim, de um estatuto remuneratório mais vantajoso, idêntico ao dos que optaram pelo regime de contrato individual de trabalho. Ou seja, os funcionários pertencentes ao INGA são “requisitados” pelo seu próprio Serviço para exercerem funções correspondentes à sua carreira profissional em regime de comissão de serviço por tempo ilimitado. Encontravam-se nesta situação, em 31/12/2005, 202 funcionários (acrescem 25 funcionários públicos requisitados ao exterior), conforme quadro acima, a beneficiarem da tabela específica dos quadros do INGA sob o regime de contrato individual de trabalho, cujos níveis remuneratórios são superiores⁷⁷ aos do pessoal com vínculo à função pública, em especial no caso de técnicos superiores, ao qual se aplica a tabela do regime geral da administração pública⁷⁸. Refira-se, ainda, que o quadro de funcionários públicos nunca foi aprovado nem publicado mantendo-se, actualmente em vigor o mesmo quadro de pessoal que vigorava à data da publicação do Decreto-Lei n.º 78/98.

172. Assim, o Despacho n.º 12019 contraria o disposto nos artigos 32.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 78/98, no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro e nos artigos 1.º a 4.º e anexo I do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro. Esta situação é, eventualmente, passível de configurar uma infracção financeira sancionatória e reintegratória, respectivamente, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º e artigo 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Saliente-se, contudo, que apesar de ter sido um despacho ministerial a determinar as nomeações “*em comissão de serviço por tempo indeterminado*”, a competência para a prática de tais actos pertence ao órgão de gestão do INGA, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, pelo que os seus membros também são responsáveis pela violação das citadas normas. Os montantes em exame reportam-se ao período de 2000 a 2005 e constituem um prejuízo para o Estado pois à contraprestação recebida poderia - deveria - corresponder uma despesa menor para o erário público. Saliente-se que ao CA que tomou posse em 2002 cabia promover as diligências indispensáveis à superação da situação vigente, por elas se aferindo as suas eventuais responsabilidades.

173. O referido despacho ministerial contribuiu para o excessivo aumento de 20% (+2,8 M€) das despesas com o pessoal em 2001, cujo efeito se fez sentir logo no

⁷⁷ As diferenças mais significativas verificam-se, em geral, nas categorias de técnico superior.

⁷⁸ Ademais, a redacção do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 78/98, cuja epígrafe é “mobilidade”, é clara ao estabelecer que os trabalhadores do Estado, dos institutos públicos, das autarquias locais, bem como os trabalhadores das empresas públicas e de sociedades de capitais públicos podem ser chamados a desempenhar funções no INGA em regime de requisição, destacamento ou comissão de serviço, precedendo autorização da entidade requisitada com garantia do seu lugar de origem e direitos nele adquiridos. Este regime de mobilidade, para além de estar já consagrado em diplomas aplicáveis à generalidade da Administração Pública, designadamente, no Decreto-Lei n.º 427/89, exige que a mobilidade se faça entre quadros de entidades diferentes e não entre quadros da mesma entidade, como aconteceu no INGA. Isto é, os funcionários do INGA que não fizeram a opção pelo contrato individual de trabalho só poderiam ser remunerados de acordo com estatuto remuneratório aprovado para a Administração Pública.



segundo semestre de 2000, daí o aumento de 11% (+1,4 M€) da mesma rubrica nesse ano.

Em sede de contraditório, o titular da pasta da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas que exarou o Despacho n.º 12019/2000, de 19 de Maio, veio alegar razões de justiça social e de gestão de pessoal bem como a sua absoluta convicção da inquestionável legalidade da fundamentação jurídica previamente analisada pelos serviços jurídicos do INGA e que lhe foi submetida pelo CA na qual se apoiou para proferir o despacho.

A ser assim estará afastada a eventual responsabilidade do referido titular, atento o disposto no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O CA, por seu turno, vem afirmar a legalidade do aludido Despacho estribando-se na norma habilitante do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 78/98. Acrescenta ainda que *“A solução preconizada pelo INGA para a gestão do seu pessoal, independentemente do regime jurídico a que pertencem os trabalhadores, aprovada em 2000, por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas já tinha sido implementada desde 1998, em vários institutos públicos que integram trabalhadores de regimes diferentes: função pública e contrato individual de trabalho e foi, posteriormente (...)”* acolhida no artigo 24.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

A argumentação aduzida não pode ser acolhida desde logo porque o referido artigo 31.º não consagra a possibilidade da nomeação de funcionários do quadro do INGA em comissão de serviço por tempo indeterminado pelo que, contrariamente ao alegado, não existe norma habilitante nem paralelo com as invocadas situações existentes nas leis orgânicas de outros Institutos.

Acresce que o CA vem invocar que o disposto no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 23/2004 teria, finalmente, ultrapassado a situação existente no INGA. Ora, tal interpretação da Lei, a ser viável só seria aplicável a partir da respectiva entrada em vigor. Porém, o artigo 13.º do mesmo diploma dispõe que os níveis remuneratórios nas pessoas colectivas não devem ultrapassar os dos funcionários públicos.

Finalmente, o CA alega que o acréscimo de despesas não resulta, em absoluto, dos alegados efeitos da aplicação do mencionado despacho.

A própria resposta do CA evidencia o carácter não neutro do referido despacho relativamente às despesas com o pessoal. Releva-se, ainda, que o relatório se limita a afirmar que o despacho ministerial contribuiu para o aumento dos custos com o pessoal.



Quadro 18
Evolução das Despesas com pessoal no período de 1999 a 2001

Unid: Euros

Rubrica Económica	1999	2000	2001	Variação 2000/99		Variação 2001/00	
				va	%	va	%
Remunerações certas:	8.844.141	9.888.695	11.688.004	1.044.555	12%	1.799.309	18%
Pessoal de quadro	3.935.999	5.289.431	5.577.767	1.353.432	34%	288.336	5%
Pessoal contratado a prazo	3.135.248	2.557.584	3.821.221	-577.663	-18%	1.263.636	49%
Pessoal noutra situação	164.949	95.056	22.040	-69.893	-42%	-73.015	-77%
Representação	66.764	89.957	114.111	23.193	35%	24.154	27%
Subsídio refeição	408.606	458.154	542.013	49.548	12%	83.859	18%
Subs. Férias e de Natal	1.129.857	1.398.513	1.610.852	268.657	24%	212.339	15%
Outras remunerações	2.718	0	0	-2.718	-100%		
Abonos variáveis e eventuais:	1.947.271	2.106.611	2.701.541	159.340	8%	594.930	28%
Horas extraordinárias	256.049	207.569	179.971	-48.480	-19%	-27.598	-13%
Ajudas de custo	449.193	574.028	742.789	124.835	28%	168.761	29%
Outros abonos	1.242.028	1.325.013	1.778.781	82.985	7%	453.768	34%
Segurança Social:	1.443.542	1.626.069	2.011.235	182.526	13%	385.166	24%
Encargos com a saúde	262.729	263.846	310.298	1.117	0%	46.452	18%
Contribuições para a SS	1.116.788	1.295.879	1.638.237	179.091	16%	342.358	26%
Outras despesas	64.026	66.343	62.699	2.318	4%	-3.644	-5%
Despesas com Pessoal (a)	12.234.954	13.621.375	16.400.780	1.386.421	11%	2.779.405	20%

(a) Despesas pagas. Dados extraídos da contabilidade orçamental

174. É notório o aumento das despesas de pessoal do quadro do INGA em 2000 (+34% correspondentes a cerca de 1,4 M€) e de pessoal contratado a prazo no ano seguinte (+49% correspondentes a cerca de 1,3 M€).

IFADAP

175. O Decreto Regulamentar n.º 46/78, de 30 de Novembro, prevê a sujeição ao regime jurídico do contrato individual de trabalho do pessoal do IFADAP e a possibilidade de ser parte, subscrever ou aderir a instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho do seu ramo de actividade principal (actividade financeira/bancária, na altura). Aplica-se o regime geral da Segurança Social, excepto nos casos em que o pessoal esteja sujeito a um regime de direito administrativo ou especial de previdência e declare pretender continuar abrangido por esse mesmo regime.

176. Em princípios de 1982, o IFADAP resolveu aderir ao actual acordo colectivo de trabalho para o sector bancário. Todo o pessoal contratado posteriormente ficou sujeito ao regime de previdência especial do sector bancário. As relações laborais do pessoal regem-se pelo acordo colectivo de trabalho vertical para o sector bancário e, subsidiariamente, pelas normas do contrato individual de trabalho embora, quanto ao regime de previdência, o instituto abrangia pessoal dos regimes geral, bancário e da função pública. Tratando-se de um serviço público e atendendo à natureza da sua actividade, numa perspectiva de fusão já deveriam ter sido tomadas as necessárias



medidas de ajustamento das situações de excepção face aos regimes vigentes na administração pública.

177. O IFADAP dispunha de 580 trabalhadores em 31/12/2005 com a seguinte distribuição por grupo profissional e por relação jurídica de trabalho:

Quadro 19
Quadro de pessoal do IFADAP

Relação Jurídica	Dirigentes	Chefias	Técnicos	Admin.	Auxiliares	Total	%
Quadro Permanente IFADAP (ACTV)	61	40	241	179	20	541	93%
Quadro IFADAP requisitados para outros Organismos (ACTV)	0	3	11	3	1	18	3%
Requisitados a outros Organismos	14	0	5	1	1	21	4%
Contratos Ind. Trab. a Termo	0	0	0	0	0	0	0%
Total Geral	75	43	257	183	22	580	100%
%	13%	7%	44%	32%	4%	100%	

Uniformização dos estatutos do pessoal

178. Numa perspectiva de fusão afigura-se problemática a coexistência de diversos regimes contratuais de trabalho tornando-se necessária e urgente a respectiva uniformização, de uma forma eficiente e consistente com a política de recursos humanos praticada para o sector público administrativo, fundada numa nova identidade corporativa e salvaguardando uma coerente diferenciação salarial.

179. Não existe nenhum estudo sobre a estratégia de integração salarial a adoptar no âmbito da fusão entre os dois institutos nem, tão pouco, foram eliminados os riscos de ocorrência de sobrecustos resultantes da aproximação das respectivas estruturas remuneratórias sendo que a situação económica e financeira de ambos os institutos requer toda a prudência.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos afirma, relativamente à uniformização dos estatutos de pessoal, que ...”entre outros, este foi um dos aspectos mais relevantes nos trabalhos preparatórios do processo de fusão, pelo que, só em Setembro de 2004, foram remetidos, pela primeira vez, ao Governo, para decisão, os projectos de Lei Orgânica e dos estatutos do organismo a criar, que já foram posteriormente revistos e alterados, de acordo com as orientações resultantes do PRACE e com as alterações da legislação que abrange os serviços públicos”.

Os dossiês da auditoria contêm evidência da oportuna solicitação (13 de Fevereiro de 2006) ao Gabinete do Ministro da Agricultura dos citados projectos de diploma, na oportunidade lembrando a anterior solicitação de cópia dos estudos prévios justificativos da fusão. Contêm também evidência do insucesso da diligência empreendida informando o Gabinete do citado Ministro (21 de Março de 2006) que a documentação solicitada estava a ser avaliada no âmbito do grupo de trabalho para a reestruturação da Administração Central do Estado.

Finalmente cabe referir que os mesmos documentos foram pedidos ao CA dos institutos (13 de Fevereiro de 2006) tendo-se o mesmo escusado a fornecê-los invocando razões deontológicas e sugerindo que fosse contactado directamente o Gabinete do Ministro da Agricultura.



180. Aos trabalhadores do INGA com vínculo à função pública aplica-se a tabela salarial do regime geral da administração pública, a qual apresenta níveis remuneratórios sensivelmente mais baixos do que os que constam da tabela salarial aplicável ao contrato individual de trabalho nesse instituto. No INGA, o CA poderá implementar complementos remuneratórios até ao limite do valor fixado nos termos do n.º 2 do art.º 29º do Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 Março (a actualização anual é idêntica à fixada para os funcionários públicos).
181. No caso do IFADAP existem esquemas complementares de remuneração, tais como subsídio mensal para cada filho até ao 6 anos de idade, subsídio trimestral de estudo para filhos, prémio de antiguidade correspondente entre 1 e 3 meses de retribuição mensal, subsídio de refeição de 8,16 euros por dia e empréstimos à taxa de juro anual correspondente a 65% da taxa de refinanciamento do BCE. Como medida de integração salarial nos dois institutos, a qual tende a aumentar os salários do pessoal com menor nível remuneratório, foi atribuída IHT – Isenção de Horário de Trabalho a funcionários do INGA, com a consequente retribuição mensal especial.
182. De acordo com o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 414/93, de 23 de Dezembro, o pessoal do IFADAP fica sujeito ao regime geral da segurança social ou ao que decorre dos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho de que o IFADAP seja parte. Em conformidade com o acordo colectivo de trabalho do sector bancário de 2005, as instituições de crédito, por si ou por serviços sociais privados já existentes, continuaram a garantir os benefícios constantes da segurança social aos respectivos trabalhadores, bem como aos demais titulares das pensões e subsídios nela previstos. A cláusula 144.ª do referido acordo refere que enquanto não se verificar a integração dos trabalhadores bancários no serviço nacional de saúde, será assegurada a assistência médica pelo SAMS - Serviço de Assistência Médico-Social.
183. O pessoal do IFADAP beneficia, ainda, de um regime de reforma que lhe assegura um complemento de pensão igual à diferença entre o salário auferido à data da reforma e o valor abonado pelo sistema público da segurança social. Para o efeito o IFADAP dispõe de um Fundo de Pensões que abrangia, à data de 31/12/2005, 643 participantes (559 empregados activos, 65 reformados e 19 pensionistas), cujo valor nessa data atingia cerca de 25,4 M€ cobrindo, apenas 79,1%, das responsabilidades passadas (o valor das responsabilidades por serviços futuros ascendia a cerca de 23,3 M€)⁷⁹, estimando-se, portanto, uma insuficiência de cerca de 6,7 M€.

⁷⁹ Conforme Nota 49 do Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados das contas do exercício findo em 31/12/2005.



Eficiência da gestão dos recursos

184. O principal objectivo de uma fusão é, habitualmente, a obtenção de ganhos de eficiência o que, no caso em apreço se traduz na prestação de mais e melhor serviço por menor custo. Não foi facultado aos auditores nenhum estudo nem nenhum plano ou programa sobre a fusão, permitindo apreciar se os objectivos da fusão foram, ou não, prosseguidos e quais os benefícios e custos associados.
185. Com base em informação recolhida, directamente, os auditores procuraram analisar em que medida o processo de fusão contribuiu para uma maior eficiência da gestão dos recursos dos dois institutos.

Evolução de Efectivos

186. Num processo de fusão é de esperar que haja redução de efectivos, ainda para mais no caso em apreço em que há uma grande similitude entre os organismos a fundir e logo sobreposição de estruturas administrativas e organizativas.
187. Acontece, porém, que se verificou um aumento significativo do número de efectivos logo no início do processo de fusão (durante o ano de 2003), o que é contraditório com os objectivos preconizados pelo diploma que determina a fusão dos institutos.

Quadro 20
Evolução de Efectivos - INGA e IFADAP

GRUPO PROFISSIONAL	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Dirigente	149	13%	151	12%	152	13%	162	13%	167	14%	170	12%
Técnicos	623	53%	720	55%	614	53%	750	58%	677	55%	721	50%
Administrativo	347	29%	372	28%	326	28%	320	25%	321	26%	297	21%
Operário/auxiliar	67	6%	67	5%	63	5%	55	4%	58	4%	43	3%
Avençados	0		0		0		170		207		201	14%
Total	1.186	100%	1.310	100%	1.155	100%	1.457	100%	1.430	99%	1.432	100%
Variação Anual			124		-155		302		-27		2	
% Variação			10,5%		-11,8%		26,1%		-1,9%		0,1%	

No seu contraditório, o CA invoca aumentos de eficiência e de eficácia, mesmo financeira, resultantes da integração de recursos humanos no mesmo organismo e a necessidade de corresponder a maiores exigências na gestão de fundos impostas pela regulamentação comunitária.

Reconhecendo-se os argumentos invocados como potenciais critérios de avaliação no âmbito de uma apreciação mais fina, cabe sublinhar que os elementos quantificados apresentados não foram no essencial contestados, devendo ter-se presente que a auditoria não se devia afastar dos seus objectivos programáticos (exame do sistema de controlo interno). A recolha de dados a que procedeu não podia ambicionar suprir a indisponibilidade das avaliações sobre a concepção e o acompanhamento do processo de fusão no que ao pessoal respeita, matéria da inequívoca responsabilidade do CA e dos institutos que superiormente dirige.

188. Do quadro acima resulta que, desde o início do processo de fusão (praticamente a partir de 2003) até final de 2005 houve um aumento de recursos humanos de 24%



no conjunto dos dois institutos, sendo esse aumento de 6,6% quando retirado o efeito dos avançados.

No âmbito do contraditório, o CA dos institutos refere que a integração de funcionários das DRA afectos ao SUC foi acompanhada da necessidade de os institutos assumirem as funções por aquelas DRA asseguradas no âmbito do SUC. Também refere as novas responsabilidades assumidas a partir de 1999 com a gestão das medidas de erradicação da BSE e dos custos com remunerações decorrentes dos recursos humanos adicionais necessários.

Aceita-se a pertinência dos argumentos avançados pelo CA na perspectiva de uma análise mais fina dos quadros de efectivos que o TC retirou dos respectivos Balanços Sociais. Porém, não há inexactidões nos números apresentados pelo relatório, quer quanto a efectivos quer quanto a custos. Enfim, como o próprio CA reconhece, só os avançados recrutados a partir de 2003 representam, por si só, cerca de 15% do total dos colaboradores em serviço.

Evolução dos Custos

189. A nível dos serviços prestados pelos dois organismos não se vislumbram alterações significativas em termos de produção⁸⁰. Portanto, a eficiência da gestão assenta necessariamente na redução de custos, sob pena de agravamento da sua situação económica e financeira. Acontece que as principais rubricas de custos, em grande parte relacionadas com a estrutura dos organismos, sofreram um aumento muito significativo desde o início do processo visando a respectiva integração.
190. Face ao aumento do número de efectivos verificou-se, igualmente, um aumento significativo dos custos com o pessoal, em especial do INGA (aumento acumulado de 52% no período de 2002 a 2004 e de 47% de 2002 a 2005).
191. A redução dos custos financeiros deve-se, essencialmente, à trajectória descendente das taxas de juro e ao recurso a OET com custos financeiros mais baixos comparativamente aos dos empréstimos bancários anteriormente utilizados.
192. No caso do IFADAP, os custos com o pessoal registaram, também, aumentos no período de 2002 a 2004 (cerca de 15%). O aumento dos fornecimentos e serviços de terceiros no mesmo período foi particularmente elevado (41%).
193. O aumento total dos custos⁸¹, a partir do início do processo de fusão é, conseqüentemente, muito elevado e contrário aos efeitos esperados de uma fusão.

⁸⁰ Nenhum dos organismos dispõe de indicadores que traduzam, com objectividade e rigor, a sua produção sendo certo que não é simples a construção de indicadores que expressem com rigor a produção face à diversidade dos serviços prestados.

⁸¹ Inclui custos que oscilam muito de ano para ano, tais como custos extraordinários e custo das mercadorias vendidas no caso do INGA, os quais dependem do seu grau de intervenção na defesa da estabilidade dos preços.



PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

194. O exame do controlo interno existente no conjunto de áreas chave identificadas (incluindo o processo de fusão) como de maior risco na perspectiva da economia da gestão e da salvaguarda dos interesses financeiros do Estado à luz das competências confiadas aos institutos em matéria de gestão de fundos comunitários e nacionais destinados à estabilização de mercados e ao desenvolvimento das estruturas de produção de serviços da agricultura e das pescas põs em relevo os pontos fortes e fracos resumidos no quadro seguinte:

Área/Função	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Estrutura Organizacional	<ul style="list-style-type: none">- Boa segmentação de funções operacionais, administrativas e de apoio.- Implantação regional com ampla cobertura nacional.- Grande complementaridade das actividades dos dois institutos.- Identidade dos destinatários e clientes de ambos os institutos.	<ul style="list-style-type: none">- Inexistência de estudo prévio sobre a fusão.- Inexistência de um projecto de fusão.- Modelo de justaposição entre as estruturas do INGA e do IFADAP.- Falta de integração de algumas áreas funcionais.- Coexistência de duas culturas organizacionais distintas.- Sobreposição de funções entre as delegações regionais do IFADAP/INGA e as DRA.
Informática	<ul style="list-style-type: none">- Boa infra-estrutura técnica e de comunicação.- Dotação de subsídios para investimentos na área da informática.- Boa capacidade de resposta e de adaptação do sistema do INGA designado por "iSINGA".- Partilha das aplicações com utilizadores externos.	<ul style="list-style-type: none">- Coexistência de vários sistemas informáticos desarticulados entre si.- Ausência de integração dos sistemas de informação contabilísticas.- Ausência de integração dos sistemas de informação de gestão e controlo das ajudas.- Informação duplicada e dispersa por diferentes bases de dados.- Excessiva lentidão na adaptação dos sistemas de informação aos processos de mudança.- Atrasos significativos na implementação do sistema de informação da agricultura e desenvolvimento rural – "SIADRU".- Inexistência do sistema de <i>disaster recovery</i>.- Falta de um plano estratégico de tecnologias e sistema de informação devidamente articulado com a estratégia da organização.- Deficiente segregação de funções.- Forte dependência externa.
Gestão e Controlo das Ajudas	<ul style="list-style-type: none">- Larga experiência acumulada pelo INGA e pelo IFADAP como interlocutores e entidades pagadoras do FEOGA.- Existência de um serviço técnico que realiza controlos físicos e contabilísticos, e de gabinete de auditoria para acções de controlo interno e de <i>follow up</i>.- Intervenção sistemática de entidades externas e independentes de controlo- Aplicação do SIGC na gestão e controlo das ajudas à superfície e animal por parte do INGA.	<ul style="list-style-type: none">- Ausência de responsabilização dos órgãos sociais e dos serviços do INGA e do IFADAP pelas correcções financeiras aplicadas por motivos de deficiências de gestão e controlo das ajudas.- Ausência de responsabilização das entidades externas ao INGA e ao IFADAP com funções delegadas de controlo.- A acção da CF e do ROC incide apenas sobre os aspectos contabilísticos e financeiros, sem se debruçar minimamente sobre a gestão e controlo das ajudas não obstante os valores e a circunstância do Estado ser garante dos fundos comunitários geridos.- Existência de elevado número de beneficiários sem organização contabilística e com poucos conhecimentos sobre os seus direitos e obrigações.- Dependência de entidades externas no exercício de algumas funções de gestão e de controlo das ajudas.- Falta de adequado controlo das funções de gestão e controlo exercidas pelas entidades externas.- Existência de potenciais conflitos de interesses no exercício de funções de gestão e controlo por parte de algumas entidades externas com funções delegadas.- Deficiências de aplicação das normas e procedimentos comunitários de controlo.- Deficiências na aplicação de sanções por práticas de irregularidades.- Excessiva demora na detecção de pagamentos irregulares.



		<ul style="list-style-type: none">- Deficiências no controlo de pagamentos a beneficiários em situação irregular.- Deficiências na recuperação de dívidas por processos irregulares.- Recuperação morosa de créditos do IFADAP pelo processo cível.
Económica e Financeira	<ul style="list-style-type: none">- Pagamento de comissões pelo Estado e de serviços prestados pelo IFADAP por parte dos gestores dos programas dos fundos estruturais.- Recurso a empréstimos do Tesouro para financiamento das actividades do INGA e do IFADAP a taxas de juro relativamente baixas.	<ul style="list-style-type: none">- Elevada dependência financeira do OE no financiamento dos custos de funcionamento.- Insuficiência de participações financeiras do OE na execução de algumas medidas por parte do INGA (BSE, etc.).- Recurso sistemático ao endividamento para financiamento da actividade corrente dos institutos, ou seja, das suas necessidades permanentes de fundo de maneo.- Elevados custos financeiros decorrentes dos sistemas de reembolso instituídos.- Elevado endividamento do INGA e do IFADAP, que apresenta situação líquida negativa.- Aumento significativo dos custos operacionais, o que indicia perda de eficiência.
Contabilística	<ul style="list-style-type: none">- Sistema de apuramento das contas do Feoga Garantia pelo INGA.- Auditoria externa das contas do IFADAP na óptica patrimonial.	<ul style="list-style-type: none">- Coexistência de diversos sistemas contabilísticos e de dois planos de contas distintos nos dois institutos.- Insuficiências na aplicação dos princípios contabilísticos da especialização de exercícios e da prudência.- Distorção dos resultados do INGA face a deficiente contabilização dos subsídios obtidos e concedidos.- Deficiente imputação de custos comuns aos dois institutos.- Inexistência de manual de procedimentos.- Ausência de acções de auditoria interna.
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none">- Bom nível médio de tecnicidade do quadro de pessoal- Estrutura etária relativamente jovem	<ul style="list-style-type: none">- Coexistência de diversos regimes contratuais de trabalho, com predominância dos acordos colectivos para o sector bancário, do funcionalismo público e do contrato individual de trabalho sem termo.- Coexistência de vários regimes remuneratórios- Dificuldade de uniformização dos regimes de trabalho e remuneratórios existentes.- Excessiva prática de regimes de trabalho pouco comuns na administração pública, tais como de comissões de serviços por tempo indeterminado.



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Sistemas de controlo e gestão dos fundos agrícolas e IFOP

195. Os sistemas de controlo das ajudas à agricultura e pescas concedidas e pagas através do INGA e do IFADAP carecem de aperfeiçoamento a ritmo mais elevado do que o conseguido ao longo da última década, designadamente em matéria de aplicações informáticas, da eliminação das redundâncias, dos controlos cruzados entre bases de dados, dos controlos físicos locais, da prevenção dos atrasos de pagamento de ajudas, da suspensão do pagamento de ajudas a beneficiários devedores por recebimentos indevidos. No âmbito das ajudas financiadas pelo FEOGA - Garantia (predominantemente geridas pelo INGA), as correcções financeiras e penalidades aplicadas pela CE a Portugal entre 1996 e 2005 superaram já o montante acumulado de 117 M€ não obstante o atraso existente no apuramento final das contas dos fundos pela CE (vide relatório do TCE de 2006). Quanto ao IFADAP, os serviços responsáveis estimam que possam ultrapassar, largamente, os 20 M€ as correcções financeiras, a aplicar pela CE, por deficiências detectadas nos sistemas de controlo relativamente ao período de 1994 a 1999 da aplicação do QCA II (cfr. pontos 34 a 40 e 73 a 82).
196. A gestão das ajudas é complexa, está em evolução permanente e decorre num contexto densamente regulamentado a nível europeu exigindo toda uma série de controlos informáticos, administrativos, técnicos e físicos e a realização de auditorias aos vários níveis do controlo interno, da inspecção do ministério da tutela, do Ministério das Finanças do TCE e do TC. Ao longo das duas últimas décadas foram feitos investimentos importantes em formação dos recursos humanos e na criação de sistemas informáticos potentes beneficiando da troca de experiência com organismos homólogos de outros EM da UE e de apoios substanciais, financiados pelo orçamento da UE. Porém, não obstante a introdução sucessiva de melhorias nos sistemas de gestão e de controlo, foram várias as observações sobre os sistemas e as reservas formuladas, recorrentemente, pelos organismos de controlo externo e de certificação de contas (IGA, IGF, TC e TCE) (cfr. pontos 41 a 54 e 61 a 67).
197. Neste contexto, é necessário estabelecer um programa de acção no sentido de implementar medidas com alcance bastante para evitar correcções e penalizações da CE estabelecendo responsáveis pessoais concretos, a todos os níveis, pelo êxito das pertinentes medidas adoptadas e fazendo disso depender a sua progressão profissional e a sua remuneração, ao arrepio do que vem acontecendo com pesados custos para o erário público (cfr. pontos 73 a 82). Por outro lado, a taxa média de execução situou-se nos 78% o que representa um desperdício de cerca de 290 M€ na utilização de fundos comunitários disponíveis sendo que, em 2001, a CE aplicou a Portugal uma correcção financeira por não ter atingido o limiar de 75% da previsão apresentada (cfr. pontos 68 a 72).



Sistemas de controlo, funções de apoio e prestação de contas

198. A gestão das ajudas e a prestação de contas pelos fundos geridos ocorrem num ambiente muito regulamentado. O risco para o erário público varia na razão inversa da capacidade dos institutos em aplicar, com rigor e celeridade, a legislação comunitária, incluindo em matéria de controlo. Em contraste, o ambiente e os procedimentos de controlo adoptados para as diferentes funções de apoio à actividade operacional de gestão dos fundos são pouco exigentes não tendo as entidades responsáveis pelo controlo estratégico sectorial e operacional dos institutos desenvolvido, nos três últimos anos, acções relevantes direccionadas ao respectivo funcionamento, em particular nas áreas contabilística, financeira, patrimonial e dos recursos humanos (cfr. pontos 146 e 147). A auditoria relevou um conjunto de observações que comprovam a insuficiência dos sistemas de controlo implantados nessas áreas, como adiante se mostra.
199. A situação financeira dos institutos tem vindo a degradar-se progressivamente, seja pela insuficiência dos proveitos relativamente aos custos de exploração, seja pela absorção de perdas importantes (correções financeiras e penalidades) seja, ainda, pela utilização de recursos próprios e contracção de empréstimos para financiamento de despesas não cobertas financeiramente por fundos públicos. Como adiante se mostra, o resultado das transacções bem como a imagem do posicionamento financeiro susceptíveis de retirar das demonstrações financeiras dos institutos têm padecido de distorções relevantes, não prevenidas ou não relevadas oportunamente pelos controlos instituídos (cfr. pontos 83 e 84 e seguintes).
200. Os proveitos do IFADAP não cobrem os respectivos custos de exploração devido a forte diminuição das receitas de aplicações financeiras provenientes de excedentes de tesouraria e em virtude de este se ter visto obrigado a suspender, a partir de finais de 2001 a prática de descontar uma percentagem de cerca de 2% em cada ajuda paga. Actualmente, o essencial dos seus proveitos de exploração é constituído pelas verbas consignadas do PIDDAC a título de comissões por serviços prestados, correspondente a 3,5% dos montantes das ajudas por aquele financiadas, e pelos montantes recebidos dos gestores dos quadros comunitários de apoio, os quais se revelam desajustados perante a evolução dos custos (ou esta não é consentânea com os serviços cobrados). Por outro lado, o IFADAP efectuou adiantamentos recorrendo a fundos próprios, sendo que procedimentos desta natureza contribuíram para o agravamento da sua situação económica e financeira. Acresce que nada está reflectido nas respectivas demonstrações financeiras, quer quanto ao passivo contingente que decorre da previsível aplicação de correções financeiras pela CE por insuficiências do controlo (podendo ultrapassar largamente os 20 M€ para o FEOGA - Orientação e o IFOP), quer quanto ao encargo que o IFADAP poderá ter de suportar – aliás a repercutir sobre o Estado português – caso obtenha vencimento (como acaba de acontecer) o processo instaurado pela CE no Tribunal de Justiça Europeu no sentido de serem devolvidos aos beneficiários das ajudas cerca de 23 M€, correspondentes a comissões indevidamente descontadas, pelo IFADAP, até 2002. Sobre estas matérias, os pareceres do ROC relativos aos três últimos exercícios nada referem quanto a



correções financeiras e apenas no exercício de 2005 abordam as restantes situações, cabendo referir que a materialidade é tal que, no conjunto, envolve perdas que poderão tornar negativa a situação líquida do instituto (cfr pontos 85 a 93).

201. Quanto ao INGA, são múltiplas as distorções materialmente relevantes de que padecem as demonstrações financeiras apresentadas pelo CA designadamente em virtude do desrespeito pelos princípios e critérios contabilísticos geralmente aceites. Destaca-se, pela respectiva materialidade, a inapropriada contabilização como proveitos e custos dos subsídios pagos por conta da UE e do Estado português aos agricultores e à pesca e o não respeito pelo princípio da especialização do exercício distorcendo, completamente, os resultados líquidos ou, por outras palavras, tornando-os erróneos além de inúteis para os utilizadores legítimos dessas demonstrações financeiras. Refere-se, também, a incorrecta relevação contabilística do montante das correções financeiras e das penalidades aplicadas pela CE não repercutíveis nos beneficiários de ajudas (cfr. pontos 94 a 105). Por outro lado, é necessário e oportuno que os serviços do INGA quantifiquem a origem e a aplicação dos fundos movimentados para a erradicação da BSE justificando os empréstimos contraídos atento o tratamento específico dado à matéria pela Lei do OE para 2007 (cfr. pontos 101 a 103).
202. Ainda no INGA, a auditoria examinou a celebração recorrente de protocolos com as organizações de produtores, aos serviços das quais recorre para divulgação das ajudas e recolha das candidaturas (11 M€ em 2004 montante de 10 M€ em 2005). Este *outsourcing* tem vindo a ser contratado por ajuste directo, à margem do que estabelece o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que exige a realização de concurso público para montantes superiores a € 124.699,47. Acresce que, pela IGF foram detectadas deficiências no controlo exercido pelo INGA relativamente às actividades confiadas a organizações de produtores, tanto mais preocupantes quanto é certo serem patentes os riscos inerentes ao potencial conflito de interesses existente entre estas e as exigências de um controlo rigoroso. Por outro lado, o INGA não tem submetido à fiscalização prévia do TC os actos e contratos celebrados de valores superiores aos limites anualmente fixados na Lei do OE, contrariando o disposto na LOPTC (cfr. pontos 55 a 60 e 114 a 118).
203. Constatou-se serem elevados e antigos (os 3 maiores no final de 2005 remontam aos anos 90) os créditos contabilizados sobre beneficiários de ajudas: de 78 M€ no IFADAP e 125 M€ no INGA relativos, no essencial, a montantes pagos em excesso ou indevidamente e, em certos casos, havendo a suspeita de fraude. Para além de que, quando viável, a respectiva não recuperação compromete a eficácia das penalidades previstas pela regulamentação comunitária, cabe sublinhar que a existência desses créditos decorre, na maioria dos casos, de insuficiências do controlo. Nota-se que os créditos sobre os dois maiores devedores do IFADAP são de cerca de 10 M€ e que 60% dos créditos do INGA correspondem a montantes individuais superiores a 100.000 euros, não obstante terem continuado a ser feitos ulteriores pagamentos a alguns devedores sem desconto das verbas em dívida, mesmo após a respectiva notificação para procederem ao reembolso de verbas recebidas indevidamente. O excessivo atraso com que têm sido detectadas as



situações irregulares (6 a 9 anos após o pagamento das ajudas, nos casos mais significativos) é um dos factores explicativos da situação existente e ilustra as deficiências de que tem padecido o controlo recomendando-se a tomada das iniciativas pertinentes para a reforma do sistema de controlo vigente a par com a solução das situações pendentes, designadamente pela sistemática dedução dos débitos existentes em pagamentos futuros (cfr. pontos 106 a 113).

Processo de fusão

204. O prazo de 2 anos estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 250/2002, de 21 de Novembro, para a fusão do dois institutos foi ultrapassado em 2 anos (Novembro de 2004) e encontram-se pendentes de definição aspectos essenciais ao êxito desse objectivo como sejam a compatibilização das condições de trabalho oferecidas ao pessoal ou a fusão de sistemas informáticos e a eliminação de redundâncias. Simultaneamente, constatou-se um agravamento dos custos de funcionamento dos institutos quando seria de esperar a respectiva redução. Os custos com pessoal do INGA aumentaram 52% entre 2002 e 2004, designadamente em virtude da integração de pessoal oriundo das DRA e 15 % no IFADAP cujos custos com serviços e fornecimentos de terceiros aumentaram, no mesmo período, de 41%. Sublinhe-se que o pessoal do IFADAP continua a ser remunerado e a beneficiar das regalias sociais típicas do sector bancário e que ao pessoal do INGA que mantém todas as garantias de funcionário público são pagas remunerações e regalias muito superiores às que lhes correspondem na administração pública (cfr. pontos 148 a 150 e 161 a 174).
205. A auditoria relevou a inexistência de um projecto justificado ou de um quadro de referência minimamente delineado para a fusão, elaborado antes ou depois do citado Decreto-Lei n.º 250/2002, identificando e calendarizando as principais tarefas a concretizar, designando os responsáveis e criando uma estrutura de acompanhamento do progresso realizado. Não é, pois, possível fazer uma análise apropriada dos desvios e sua eventual justificação. Constata-se a realização de acções de reestruturação, designadamente através do agrupamento de serviços horizontais comuns com actividades similares. Porém, não existe uma estratégia de integração salarial nem foram acautelados os riscos de derrapagens nos custos decorrentes da simples aproximação das estruturas remuneratórias dos dois institutos (cfr. pontos 151 a 160 e 189 a 193).
206. O processo de fusão, tal como o seu arrastamento no tempo, constitui um factor perturbador e fragilizante da estrutura do controlo, designadamente por dificultar o desenvolvimento, a longo prazo, de um plano de tecnologias e de um sistema de informação, tão importantes para a gestão e o controlo eficaz das ajudas e para a integração e o suporte à estruturação e ao funcionamento da organização resultante da fusão. Na verdade, permanecem por integrar sistemas de informação no desenvolvimento dos quais têm sido dispendidos milhões de euros e cuja disponibilização se efectiva, recorrentemente, com atraso sendo o *up-grade* informático já obsoleto quando ocorre. Além disso, ainda não foi implementado um plano de contingência e salvaguarda de cópias de segurança em nenhum dos institutos (cfr. pontos 38 a 40).



Outras observações

207. Para além de observações directamente ligadas às deficiências dos sistemas de controlo interno ou ao estado do processo de fusão, a auditoria recolheu evidência importante em matéria de inadimplemento de legislação financeira aplicável aos institutos e de não acolhimento, pelo CA, das medidas necessárias para dar resposta a questões e reservas oportunamente suscitadas pelas instâncias de controlo. Em primeiro lugar, até ao final de 2005 o IFADAP continuava a não aplicar o POCP, apesar da respectiva obrigatoriedade nos termos da lei quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro) (cfr. pontos 131 a 136). Depois, nenhum dos dois institutos cumpre integralmente com as obrigações decorrentes do “Regime da Tesouraria do Estado” instituído pelo RTE representando 6,8 % do conjunto das disponibilidades contabilizadas em 31.12.2005 o montante depositado nas diversas instituições privadas do sistema bancário (cfr. pontos 119 a 123).
208. O CA decidiu não contabilizar como custos nem como passivos contingentes do IFADAP juros debitados pelo Tesouro acumulando cerca de 10 M€ não obstante as reservas levantadas pelo ROC, e por auditores externos. O CA entende que existe um acordo com a DGT segundo o qual as operações de financiamento (adiantamentos por conta dos fundos da UE) de que beneficia estariam isentas de juros desde que se concentrassem no Tesouro as suas disponibilidades de tesouraria e as suas aplicações financeiras de fundos. Tratando-se de uma situação que se arrasta desde o início de 2003 e de duas entidades sob a tutela do Ministério das Finanças e da Administração Pública, não se compreende que a situação permaneça ainda por resolver (cfr. pontos 85 a 89 e 137 e 138).
209. O tratamento contabilístico e orçamental dado tanto pelo INGA como pelo IFADAP aos montantes recebidos através de operações específicas do Tesouro revela-se incorrecto, uma vez que tem sido registados como receitas e não como passivos financeiros, envolvendo um saldo de empréstimos de cerca de 550 M€ em 31/12/2005 e, nesse ano, a melhoria do saldo das mesmas contas, na óptica da contabilidade pública, em cerca de 130 M€ (o aumento do montante desses empréstimos em relação ao ano anterior). Por outro lado, no caso do IFADAP, grande parte dos empréstimos tem uma antiguidade de quase cinco anos. O procedimento contabilístico e orçamental dado aos recursos facultados através de OET distorce a sua natureza de instrumentos financeiros de curto prazo e contraria os princípios e regras quer da Lei de Enquadramento Orçamental quer do Regime da Tesouraria do Estado (cfr. pontos 90 a 93 e 98 a 101). É urgente a adopção de medidas por forma a que sejam contabilizados nas contas do Sector Público Administrativo os passivos financeiros existentes.
210. Por despacho ministerial foi determinada a nomeação “em comissão de serviço por tempo indeterminado” de funcionários com vínculo à função pública (227 funcionários nesta situação em 31/12/2005) beneficiando, por esse facto, de estatuto remuneratório mais vantajoso, idêntico ao dos que optaram pelo regime de contrato individual de trabalho, ao arrepio da legislação em vigor, contribuindo



deste modo para o excessivo aumento das despesas com o pessoal em 2000 e 2001 e em prejuízo dos cofres do Estado (cfr. pontos 166 a 174). É necessário e oportuno que os serviços do INGA apurem os montantes em causa (referentes ao período de 2000 a 2005) e que os transmitam ao TC.

Pontos Fortes e Pontos Fracos dos Sistemas de Controlo Interno

211. Entre os pontos fortes dos dois institutos destacam-se a ampla implantação regional, a similitude e complementaridade das suas actividades e identidade dos destinatários de ambos os institutos, a larga experiência acumulada como interlocutores e entidades pagadoras do FEOGA, a existência de um razoável ambiente de controlo, a boa infra-estrutura técnica e de comunicação e o elevado nível de tecnicidade do quadro do pessoal.
212. Nos pontos fracos é de salientar a justaposição entre as respectivas estruturas orgânicas, a sobreposição de funções entre as delegações regionais do IFADAP e do INGA e as DRA, a inexistência de um projecto de fusão, a ausência de integração dos sistemas de informação, a falta de um plano estratégico de tecnologias e sistemas de informação devidamente articulado com a estratégia da organização, ausência de responsabilização pelas deficiências de controlo, circunscrição do órgão interno de fiscalização aos aspectos contabilísticos e financeiros, existência de potenciais conflitos de interesses no exercício de funções de gestão e controlo por parte de entidades externas com funções delegadas, deficiências de aplicação das normas e procedimentos comunitários de controlo, deficiências na recuperação de dívidas por processos irregulares, elevada dependência financeira do OE no financiamento dos custos de funcionamento, recurso sistemático ao endividamento para financiamento da actividade corrente dos institutos, coexistência de diversos sistemas contabilísticos e planos de contas distintos, inexistência de manual de procedimentos, ausência de acções de auditoria interna na área contabilística, coexistência de diversos regimes contratuais de trabalho e de vários regimes remuneratórios.
213. Atendendo a que está em curso a reorganização dos institutos e a aprovação do diploma orgânico do novo instituto criado em sua substituição é urgente e, é oportuno tomar em consideração as insuficiências indicadas nos pontos do relatório a fim de evitar os erros detectados e tornar robustos os sistemas de controlo existentes que se revelaram insuficientes para os evitar.



DECISÃO

214. Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 2.^a Secção e nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Fixar o prazo de 120 dias para que as entidades responsáveis informem o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do presente Relatório designadamente nos seus pontos 115, 197, 201, 203, 208 e 210, sustentando as respostas com a documentação pertinente;
- c) Ordenar que exemplares deste Relatório sejam remetidos às seguintes entidades:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
 - Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da AR;
 - Conselho de Administração do IFADAP e do INGA;
 - Inspector - Geral de Finanças;
 - Inspector - Geral da Agricultura e Pescas;
 - Direcção - Geral do Orçamento;
 - Direcção - Geral do Tesouro.
- d) Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2 e 57.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
- e) Fixar em € 22.363,30 o montante a pagar pelos institutos, distribuído conforme consta do Anexo II, correspondendo € 16.337,50 a emolumentos e € 6.025,80 aos serviços do consultor técnico contratado;
- f) Que após cumprimento das diligências que antecedem se proceda à divulgação do Relatório na Internet.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, aprovado em 25 de Janeiro de 2007

O CONSELHEIRO RELATOR,

(Dr. José de Castro de Mira Mendes)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Dr. Carlos Manuel Botelho Moreno)

(Dr. João Pinto Ribeiro)

(Dr. José Alves Cardoso)

(Dr. Armindo Sousa Ribeiro)

(Dr. António José Avérous Mira Crespo)

(Dr. Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

(Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Fui Presente



ANEXO I
Mapa das Infracções Financeiras

PONTO DO RELATÓRIO	INDICAÇÃO DOS FACTOS	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEL	TIPIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS
115	Celebração de protocolos com recurso ao ajuste directo em vez do concurso público.	Artigo 80.º n.º1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.	Membros do Conselho Directivo do INGA de 2000 a 2002 e do Conselho de Administração de 2002 a 2005. (cfr. mapa em anexo)	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
171 a 173	Nomeação de funcionários em "comissão de serviço por tempo indeterminado", ao abrigo do Despacho n.º 12019, de 19 de Maio de 2000, do MADRP, auferindo estes remunerações de acordo com a tabela aplicável ao regime de contrato individual de trabalho.	Artigos 32.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 78/98, de 27 de Março, artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro e artigos 1.º e 4.º e anexo I do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.	Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas em 2000. Face à alegação do contraditório de que o Despacho n.º 12019 que exarou se baseou em proposta do CA juridicamente sustentada, poderá estar afastada a sua eventual responsabilidade nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97. Membros do Conselho Directivo do INGA de 2000 a 2002 e do Conselho de Administração nomeados em 2002. A eventual responsabilidade dos últimos terá de aferir-se à luz das iniciativas eventualmente promovidas para superar a situação existente, criada em 2000. (cfr. mapa em anexo)	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e artigo 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



Responsáveis

Entidade	Responsáveis	Gerências
Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Dr. Luís Manuel Capoulas dos Santos	-
INGA	Dr. Joaquim Francisco Travanca Ortiz	2000 a 2001 (1/1 a 25/7)
	Dr. Eliseu Gonçalves Fernandes	2000 a 2002 (1/1 a 21/11)
	Dr. Pedro Rui Bettencourt da Câmara	2000 a 2001 (1/1 a 25/7)
	Dr. Pedro Manuel Simões Raposo Ribeiro	2000 a 2002 (1/1 a 21/11)
	Dr. Abel Fernando Vinagre e Silva	2001 (4/9 a 31/12) 2002 (1/1 a 21/11)
	Eng.º Eurico Luís Cabral Fonseca	2002 (22/11 a 31/12) a 2005 (1/1 a 15/8)
	Eng.º Jorge Manuel Mendes Antas	2002 (22/11 a 31/12) a 2005 (1/1 a 15/8)
	Dr. José António da Ponte Zeferino	2002 (22/11 a 31/12) a 2005 (1/1 a 15/8)
	Eng.º Luís Henrique Pessoa de Amorim Durão	2002 (22/11 a 31/12) a 2005 (1/1 a 1/7)
	Eng.º Hélder José Henrique Bicho	2000 a 2005 (1/1 a 15/8)
	Dr. Joaquim Cavaqueiro Mestre	2005 (16/8 a 31/12)
	Dr. Carlos Alberto Amado Pereira da Silva	2005 (16/8 a 31/12)
	Dr. José Egídio Barbeito	2005 (16/8 a 31/12)
	Dr. Francisco Brito Onofre	2005 (16/8 a 31/12)
Dr. António Luís Jerónimo Lopes	2005 (16/8 a 31/12)	



ANEXO II

São devidos emolumentos no montante de € 16.337,50 nos termos dos artigos n.º 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, a suportar pelas entidades seguintes:

INGA	–	8.168,75
IFADAP	–	<u>8.168,75</u>
Total		16.337,50

São ainda devidos pelos citados organismos nos termos do artigo n.º 56.º, n.ºs 1,3,5 da Lei 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, encargos no montante de € 6.025,80, relativos ao pagamento da prestação de serviços do consultor técnico que apoiou a presente auditoria, repartidos da seguinte forma:

INGA	–	3.012,90
IFADAP	–	<u>3.012,90</u>
Total		6.025,80



ANEXO III

RESPOSTAS FORNECIDAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO



3110 DEC 28 2006

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS
Gabinete do Ministro

Proc. 30

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

ASSUNTO: SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DO IFADAP E DO INGA

Em referência ao ofício nº 15780, de 14.12.2006, sobre o assunto mencionado em epígrafe, abaixo se transcreve o despacho exarado no mesmo pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pescas:

"Visto.

Ao IFADAP/INGA para informar, de imediato, da resposta apresentada no âmbito do exercício do contraditório, bem como das medidas implementadas ou a implementar na sequência das deficiências detectadas no presente relatório, no prazo de 60 dias.

À Auditoria Jurídica para análise, urgente, do Despacho nº 12 019, de 19 de Maio de 2000 do MADRP, tendo em vista a sua revogação.

À IGA para conhecimento.
Dê-se conhecimento ao Tribunal de Contas do teor do presente despacho.

27.12.06

ass) Luis Vieira".

Com os melhores cumprimentos,

Paul A CHEFE DO GABINETE

(Ana Paulino)

Ana Paulino

14
Luís Manuel Capoulas Santos
Quinta das Almas – Valverde
7000-093 Nossa Senhora da Tourega

26 de Dezembro de 2006

**Exmo. Senhor Director Geral
do Tribunal de Contas**

Assunto: PROC. N.º 01/06 – AUDIT DA IV

Excelência,

Em resposta ao VI ofício N.º 16019, de 20 de Dezembro de 2006, do qual apenas tive conhecimento em 23 de Dezembro, com prazo de resposta até 28 de Dezembro, sendo que o dia 24 de Dezembro foi sábado, véspera de Natal, 25 foi domingo, dia de Natal e feriado, e que 26 foi dia de tolerância de ponto, cumpre-me informar, dado o curto prazo estipulado, o que, sobre o assunto, retenho de memória:

1. À semelhança de centenas de outros projectos de despacho, oriundos das mais de duas dezenas de Direcções-gerais e Institutos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de que não me ocorre que alguma vez tenha sido posta em causa a sua legalidade, e actuando sempre segundo as regras da boa-fé e confiando no dever jurídico funcional dos serviços do Ministério da Agricultura, assinei o Despacho N.º 12019/2000 (2ª Série), de 19 de Maio, publicado no Diário da República, II Série, de 19 de Junho de 2000, cujo projecto foi elaborado e me foi presente pelo Conselho de Administração do INGA, na absoluta convicção da inquestionável legalidade da sua fundamentação jurídica, previamente analisada pelos serviços jurídicos do INGA, cuja competência nunca foi posta em causa, convicção essa reforçada pelo facto, referido no Relatório do Tribunal de Contas, de

nenhum dos Ministros que me sucedeu na pasta da Agricultura ou qualquer dos sucessivos Conselhos de Administração do INGA terem posto em causa a sua legalidade, assim como qualquer auditoria ou controlo interno que certamente ocorreram ao longo de mais de seis anos.

2. O mencionado Despacho e a decisão nele contida, proposta pela Administração do INGA, inseriu-se no contexto da primeira intenção de proceder à fusão deste Instituto com o IFADAP.
3. Quando assumi funções de Ministro da Agricultura, os funcionários do INGA estavam submetidos a diferentes estatutos e os funcionários do IFADAP a um outro, pelo que se procurava, numa primeira fase, harmonizar a situação entre os funcionários do INGA, para, posteriormente, se decidir a harmonização da situação entre os funcionários do INGA e do IFADAP.

Constato, porém, que passado todo este tempo a fusão continua por concretizar, sem que disso tenha qualquer responsabilidade, para além do período em que exerci funções ministeriais após a publicação do despacho, do qual cerca de quatro meses com meras funções de gestão.

4. A solução preconizada pela Administração do INGA, e com a qual concordei, de permitir a opção aos seus funcionários entre o vínculo à função pública e o contrato individual de trabalho, com a possibilidade de, aos que fizessem a segunda opção, manter uma comissão de serviço por tempo indeterminado, teve a ver com a possibilidade do processo de fusão poder vir a dispensar um número indeterminado

destes, que, de outra forma, ficariam impedidos de ser recolocados noutra organismo do Ministério.

A solução proposta pelo INGA visou pôr cobro à instabilidade que se verificava nos serviços resultante da indefinição do futuro do organismo e do futuro profissional dos funcionários, permitindo a desejada harmonização laboral e salvaguardando os direitos dos trabalhadores, no pressuposto de que esta situação transitória seria de curta duração.

5. Acresce que carece de razão a afirmação dos relatores, concretamente no que respeita ao ponto 172 (página 58) do relatório de auditoria, ao atribuir ao despacho ministerial o aumento das despesas com o pessoal do INGA, quando, mesmo que tal despacho não existisse, tal aumento ocorreria certamente, uma vez que, pelo menos a esmagadora maioria dos funcionários, optaria, como lhes era permitido por lei, pelo contrato individual de trabalho, o qual, sobre diversos aspectos, designadamente, o remuneratório, lhes era mais favorável.

Ora, os relatores partiram da presunção exactamente oposta, isto é, de que nenhum funcionário optaria pelo contrato individual de trabalho, o que contraria toda a lógica, não podendo, assim, inferir-se qualquer nexo causal entre o referido despacho e o aumento da despesa com o pessoal deste instituto.

6. Na certeza de que o Ministério da Agricultura ou o Conselho de Administração do INGA não deixarão de transmitir ao Tribunal de Contas todos os elementos jurídicos fundamentadores do projecto de despacho que me foi submetido, com o qual concordei, e cuja legalidade agora se

questiona, reitero a minha inteira disponibilidade para quaisquer esclarecimentos posteriores que se mostrem necessários.

Com os melhores cumprimentos,





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

Ofício n.º 15786, de 14/12/2006
Proc.º 01/06-Audt DAIV

Carlos Manuel Inácio Figueiredo, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao processo de fusão, para efeitos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem apresentar resposta nos termos seguintes:

1. A presente notificação apenas deve ser entendida para efeitos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
2. Efectivamente, atento o teor do relatório e o mapa das infracções financeiras constante do mesmo, não está em causa a responsabilidade por qualquer infracção financeira, mas apenas a pronúncia sobre o teor do referido relatório.
3. Assim, a presente resposta irá essencialmente versar sobre as matérias com as quais o notificado contactou durante os mandatos que cumpriu no Conselho de Administração do IFADAP.
4. Neste sentido, importa relevar alguns aspectos essenciais que permitem contextualizar a gestão do Instituto, nomeadamente a partir do ano de 1999, dos quais destacaríamos entre outros os seguintes: o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio que vigorou no período 1994-1999, o arranque de um novo QCA para o período 2000-2006, a existência de algumas frentes de obra que visavam a melhoria das condições de trabalho e de funcionamento dos

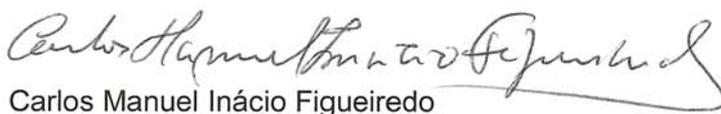
colaboradores em alguns balcões da rede regional, designadamente a remodelação das instalações de Portalegre, a necessidade de implementar um novo modelo de financiamento do IFADAP que lhe conferisse a adequada sustentabilidade económica e financeira, o esforço adicional para garantir a adequação do hardware informático e o software aplicacional ao problema da transição para o ano 2000 e também da adopção do Euro, o surgimento de novos e mais complexos instrumentos financeiros de apoio à agricultura (VITIS, PDR, etc.), bem como a necessidade de articulação operativa com as novas estruturas de gestão. Nestas condições, a gestão do Instituto foi pautada pela necessidade de concentrar esforços e afectar recursos em áreas de actividade muito diversificadas, procurando sempre assegurar níveis de eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros e humanos ajustados à natureza e conteúdo operacional da intervenção do IFADAP no domínio da política agrícola nacional e comunitária.

5. Assim, um dos grandes desafios com que se confrontou a gestão de então circunscreveu-se ao problema da compatibilidade de todo o hardware e software aplicacional existente no IFADAP (diferentes gerações de software desenvolvido para múltiplos e diversificados produtos financeiros) com a passagem para o ano 2000, pois a situação diagnosticada na altura apontava para uma ruptura previsível da actividade do Instituto em 1 de Janeiro de 2000. Deste modo, houve a necessidade de encetar de imediato a adaptação de toda a infra-estrutura técnica e tecnológica que garantisse a continuidade da actividade do IFADAP nos seus diversificados domínios de actividade sem quaisquer perturbações ou rupturas a nível da gestão dos produtos financeiros, designadamente no que se refere a pagamentos aos beneficiários dos mesmos, a partir de 1 de Janeiro de 2000, o que foi integralmente conseguido.
6. No que se refere à remodelação do Edifício da Rua Castilho, importa sublinhar que se tratava de um activo imobiliário do IFADAP que não reunia as condições necessárias para poder ser imediatamente ocupado pelos serviços que se encontravam instalados principalmente em dois outros edifícios em Lisboa, pelo que seria necessário iniciar todos os procedimentos técnicos e administrativos necessários para a realização das obras de remodelação daquele edifício na perspectiva de disponibilizar para eventual alienação os restantes dois edifícios (situados na Rua João Crisóstomo e na Rua de D.Estefânia), começando naturalmente pelo lançamento dos concursos para selecção dos projectistas, seguindo-se a selecção da equipa de fiscalização técnica e, mais tarde, da empresa para a realização propriamente dita das obras de construção civil. Todo este

processo foi acompanhado por uma equipa técnica interna que assegurou sempre a interacção com os serviços internos para validar as suas necessidades específicas e respectivos perfis de exigência e adequação para que o processo de instalação efectiva dos diferentes serviços fosse bem sucedido em termos das futuras e novas condições de trabalho proporcionadas aos colaboradores do Instituto. Não obstante a existência de outras frentes de obra na rede regional do IFADAP e concomitantemente os desafios já anteriormente enunciados, foi possível desenvolver todo este processo que se saldou por uma significativa mais-valia para a operacionalidade do IFADAP no seu conjunto, consubstanciando igualmente em termos patrimoniais uma incontornável valorização do activo imobiliário em causa face à sua situação de partida e que, em nossa opinião, deveria ter sido igualmente assinalado. Assim, a referência ao prazo decorrido entre a data de aquisição do edifício e a da sua efectiva ocupação deveria ser convenientemente ponderada quer pelo estado inicial do mesmo exigindo uma intervenção profunda para corresponder aos objectivos pretendidos, quer ainda pelo esforço técnico e financeiro que lhe estava inevitavelmente associado, bem como pelos próprios prazos decorrentes da realização dos respectivos concursos.

7. Sem prejuízo do aqui exposto, o signatário reserva-se o direito de posteriormente e em articulação com futuros documentos a elaborar pelo Conselho de Administração do IFADAP/INGA arguir outros aspectos que repute relevantes quanto ao conteúdo do presente relatório, bem como juntar documentação que se considere adequada.

Lisboa, 27 de Dezembro de 2006


Carlos Manuel Inácio Figueiredo

(Morada: Rua Prof. Alfredo de Sousa, 7 – 5Dto.
1600-188 Lisboa)

DTTC 28 12'06 24567



P/ PROTOCOLO

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

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Ofício nº 15776 Proc.º 01/06 – Audit DA IV	14 Dez 06		

ASSUNTO: Sistemas de Controlo Interno do IFADAP e do INGA

Pelo ofício de V.Exa, mencionado em epígrafe, foi-nos remetido o abrangente relatório da “Auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao Processo de Fusão”.

Com vista a satisfazer o solicitado, e no prazo estabelecido, entendo formular os seguintes comentários:

- Relativamente aos sistemas de controlo e gestão dos fundos agrícolas e IFOP, esta Inspeção-Geral partilha, no essencial, das constatações e conclusões apuradas, muitas das quais, constam dos relatórios de auditorias realizadas neste domínio, e que são, aliás mencionadas no vosso relatório;
- Quanto aos devedores, importa assinalar que foi concluída e despachada favoravelmente pelo Senhor MADRP a “Auditoria Temática à Gestão de Devedores e Comunicação de Irregularidades, no âmbito do QCA III – componentes FEOGA-O e IFOP”, na qual foram formuladas um vasto conjunto de recomendações aos Gestores do PO AGRO, PO MARE, POPRAM III, PRODESA, PIC LEADER+, das medidas AGRIS inseridas nos programas regionais desconcentrados, bem como ao IFADP/INGA. O respectivo relatório poderá ser disponibilizado, caso seja do interesse de V.Exa;
- As abrangentes atribuições cometidas legalmente à IGA, no âmbito do controlo das ajudas do FEOGA-Garantia e enquanto organismo de controlo e coordenador de 2º nível, no âmbito do SNC, ocupou até 2005, cerca de 60% da capacidade operacional do corpo inspetivo. Acrescem as frequentes solicitações da tutela para a realização de auditorias e outras acções específicas, às quais, por norma, é conferido



carácter prioritário. Neste contexto a realização de auditorias a organismos e serviços do MADRP (incluindo ao IFADAP/INGA) tem sido condicionada pela capacidade operativa disponível;

- No Plano de Actividades de 2006, elaborada sob a responsabilidade do signatário (que tomou posse do cargo em 14 de Julho de 2005), procurou-se conferir importância crescente às auditorias financeiras e do desempenho, na linha das preocupações e orientações acordadas no âmbito do SCI.

Nesse sentido, estão em curso auditorias temáticas transversais aos diversos organismos do MADRP, sendo de salientar, a auditoria à realização de despesas com pessoal (exceptuando as remunerações certas e permanentes), que inclui o INGA;

Finalmente, e considerando o manifesto interesse do relatório, no quadro da intervenção futura da IGA, promoverei a sua divulgação pelo corpo inspectivo.

Com os melhores cumprimentos, *seu fervor*

O Director-Geral

(João Correia de Oliveira)

DETC 28 12'06 24575

351 218824962

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
Conselheiro José Farinha Tavares
Av.ª Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc n.º 01/06 – Audit DA IV	Of. N.º 15775, de 14.12.06	Of. n.º 72/DSAud/2006 CL 07.01.01 - 35724	2006-12-21

ASSUNTO: Relatório de auditoria aos Sistemas de Controlo Interno do IFADAP e do INGA.

Em resposta ao ofício referenciado em epígrafe que solicitava a pronúncia sobre o teor do relato de auditoria aos Sistemas de Controlo Interno do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), nos termos do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, esclarecemos o seguinte:

- 1 – Esta Direcção-Geral do Orçamento, como entidade do Sistema de Controlo Interno (SCI), não realizou quaisquer acções de controlo específico ao IFADAP e ao INGA no período a que reporta a auditoria;
- 2 – Em resultado de instruções dadas pela DGO ao INGA (Informação n.º 88, de 28 de Setembro de 2004, da DSOR, com despacho sancionatório de Sua Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento), foram alterados os critérios de tratamento contabilístico e orçamental dado aos fluxos financeiros com origem na EU e à respectiva antecipação feita pelo Tesouro, procedimento com reflexos desde 2005, por se considerar que as entregas do Tesouro correspondem a antecipação de fundos comunitários devendo efectuar-se os registos dos mesmos como receitas e não como empréstimos (passivos financeiros);



351 218824962



- 2 -

- 3 – O incumprimento de procedimentos estatuidos legalmente e obrigatórios para as Instituições em causa quanto ao Regime de Tesouraria do Estado, como se conclui no relato, não deve ser imputado nem traduzir falta de adequado acompanhamento e controlo da DGO na verificação da aplicação do princípio de unidade de tesouraria;
- 4 – O texto do ponto 125 do relato de auditoria contempla uma incorrecção quando refere o montante em escudos do preço do imóvel adquirido pelo IFADAP à CGD.

Com os melhores cumprimentos. *ferous,*

O Director-Geral

(Luís Morais Sarmento)

DETC 27 12'06 24423



Fax:



28. DEZ. 06 17042

S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 – 045 Lisboa

S/ Ref.	S/ Data	N/ Ref.	S/ Data
Ofício nº 15773 Procº 01/06 – Audit DA IV	de 14.12.06	DTCE/DCT	

Assunto: Sistemas de Controlo Interno do IFADAP e do INGA

No âmbito do procedimento do contraditório, relativo ao proc. 01/06 – Audit DA IV, sobre o assunto em epígrafe, cabe informar:

1. IFADAP (fls 38)

As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associadas, até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas orientações incluídas nos sucessivos Orçamentos do Estado desde 2000.

Deste modo, tem sido intenção do legislador que as operações assim executadas possam ser regularizadas até ao limite da vigência do respectivo QCA.

Tratando-se de antecipações de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante situações consagradas nas várias Lei do OE que estabelecem uma especificidade face ao regime geral das OET, previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em anos subsequentes.

DTCE 28 12 06 24576



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

2. Prossecução do princípio da unidade de tesouraria (fls46 e 47)

Com vista ao adequado cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, a partir de 2007 vai ser possível ao INGA efectuar o processamento dos pagamentos afectos aos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária, através da utilização de balcão próprio no Tesouro, garantindo o cumprimento das data-valor, impostas pela Regulamentação Comunitária.

No que diz respeito ao IFADAP, foi realizada no corrente ano uma reunião onde foram indicadas ao IFADAP as várias funcionalidades a utilizar para o adequado cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Com os melhores cumprimentos, *e* 

O Director-Geral



José Castel-Branco

351 213846171



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



Correio Normal

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Proc.º 01/06-Audit DA IV	14/12/06	1/CA/2007	02.01.2007

ASSUNTO: **Sistemas de Controlo Interno do IFADAP e do INGA**

1. Considerações Prévias:

Acusamos a recepção do ofício supra mencionado, que remete o relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise ao processo de fusão, o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Todavia, considerando:

- A) a extensão e o grau de complexidade das matérias versadas no referido relatório;
- B) a articulação necessária entre os vários serviços, por forma a preparar a resposta;
- C) o facto de nos encontrarmos num período sujeito a frequentes ausências ao serviço, devido ao gozo de férias;

solicitou-se, através do nosso ofício n.º 58468/2006, de 21/12, a prorrogação do prazo de resposta até ao final do mês de Janeiro de 2007, tendo esse Tribunal permitido a sua dilação de 28.12.2006 para 02.01.2007, (ou seja, apenas, mais dois dias úteis).

1.2. Mais se solicitou, tendo em conta as propostas constantes do ponto 213 do relatório supra mencionado, que a prorrogação requerida beneficiasse e fosse extensiva a todos os responsáveis identificados e que integram ou já integraram, quer o Conselho de Administração do IFADAP/INGA, quer o Conselho Directivo do INGA, dado que as matérias versadas são transversais a todos os responsáveis atrás referidos.

1.3. As razões apontadas, nomeadamente a altura festiva que se atravessa, tradicionalmente associada a períodos de férias e de tolerância de ponto, a necessidade de concertar a resposta a oferecer a esse Tribunal com os diversos serviços internos intervenientes, a obrigatoriedade de recolher documentação, nalguns casos já antiga e guardada em arquivos de mais difícil acesso, justificativa das alegações a formular, determinaram a opção deste Conselho de Administração pela apresentação imediata da presente resposta, para efeitos do artigo 13.º da referida Lei n.º 98/97, circunscrita, apenas, aos aspectos que no relatório suscitam desde logo responsabilidade financeira, relegando para um prazo tão breve quanto

possível, e nunca excedendo o dia 31 de Janeiro do corrente ano, a formulação de documento que, de modo mais exaustivo, analise todas as restantes questões abordadas no mesmo e que importa fundamentar e justificar, carreando factos e documentos. Esta opção é feita na convicção da aceitação, por esse Tribunal, das respectivas razões justificativas bem como da prorrogação do prazo tal como solicitado.

1.4. Acresce que, não pode deixar de se colocar uma questão prévia que, certamente, não deixará de ser ponderada por esse Tribunal, aquando da formulação do seu distinto juízo e que se relaciona com o exercício do princípio do contraditório.

Com efeito, consagra o artigo 13.º da mencionada lei, aos responsáveis individuais e aos serviços, aos organismos e às demais entidades interessadas, e previamente à instauração dos processos de efectivação de responsabilidades, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados. E a al. e) do n.º 3 do art.º 54º da mesma Lei, aplicável por remissão do art.º 55, n.º 2, estipula que na elaboração e na aprovação de um relatório de auditoria deve constar... "a opinião dos responsáveis no âmbito do contraditório;". A materialização daquele direito e o respeito por esta obrigação legal não podem deixar de significar obrigatoriamente a verificação de duas circunstâncias:

- a) o prazo concedido para o exercício daquele direito não pode substancialmente colocar em crise o próprio contraditório, princípio constitucionalmente consagrado.
- b) o desfasamento temporal, relativamente a uma pluralidade de responsáveis, não pode prejudicar qualquer um deles pelo facto de ter sido notificado, por correio normal, em prazo diferente dos demais; a não ser assim, estar-se-á a infringir o princípio da igualdade de tratamento, também constitucionalmente consagrado.

1.5. Assim, sem prejuízo do atrás referido e tendo em conta as limitações temporais impostas, bem como as circunstâncias referidas de A) a C) do ponto 1, sempre se dirá, e numa primeira fase, como se referiu, o seguinte:

2. Funções de divulgação e informação e de recepção de candidaturas

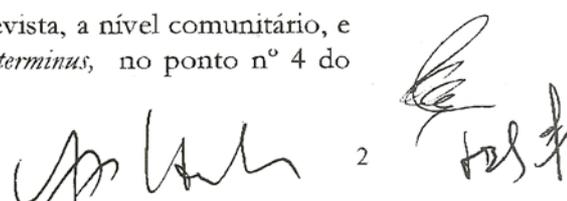
2.1. Refere-se no ponto 114 do relatório que há mais de 10 anos são celebrados protocolos com as mesmas entidades, previamente credenciadas, por simples ajuste directo em vez de concurso público, violando assim o disposto no artigo 80º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, circunstância que poderá ser subsumível a uma infracção financeira sancionatória, nos termos no n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97;

2.2. Entendem os auditores desse Tribunal a função de divulgação e informação e de recepção de candidaturas como uma actividade passível de sujeição às regras da contratação pública, entendimento que contudo não podemos partilhar;

2.3. Essa função não pode subsumir-se a uma mera prestação de serviços, passível de constituir o objecto de um contrato, dado que a função em causa se caracteriza pelo exercício de deveres e de funções próprias do Estado, quer perante a União Europeia (EU), quer perante terceiros, ou seja, os beneficiários;

2.4. Com efeito, a celebração dos protocolos aqui mencionados não tem por base um procedimento por ajuste directo, como se refere no relatório, antes e como o próprio refere no ponto 59, se reporta a uma ***delegação de funções que são da competência das entidades públicas***;

2.5. A transferência/delegação de funções está desde logo prevista, a nível comunitário, e no referente ao Quadro Comunitário (QCAIII) ora no seu *terminus*, no ponto n.º 4 do

 2

Anexo ao Regulamento n° 1663/95, de 07 de Julho, que estabelece as regras de execução do Regulamento n° 729/70, de 21 de Abril, no que respeita ao apuramento de contas do FEOGA "Garantia", aí se permitindo a delegação de funções desde que satisfeitas as condições nele próprio referidas, donde salientamos apenas duas:

- a clara responsabilização das entidades delegadas pelo cumprimento das obrigações e das regras comunitárias;
- a posse por essas entidades de sistemas eficazes que garantam o cumprimento daquelas obrigações;

2.6. No QC que ora se inicia, na regulamentação enquadradora dos novos fundos financeiros agrícolas, esta tendência é acentuada, desde logo atendendo ao disposto no art° 9° do Regulamento n° 1290/2005, de 21 de Junho, relativo ao financiamento da política agrícola comum, ao determinar a necessidade de os EM adoptarem todas as disposições legais, regulamentares e administrativas e outras medidas necessárias para assegurar os interesses financeiros da Comunidade, (na senda do já revogado Reg. n° 729/70), e, concretamente, em face do art° 6° do referido Regulamento 1290/2005, que permite aos organismos pagadores a delegação de todas as funções, com excepção do pagamento, fixando a alínea C) do Anexo I ao Regulamento n° 885/2006, de 21 de Junho, que executa o Regulamento n° 1290/2005, condições idênticas às que já anteriormente estavam consagradas a nível da regulamentação comunitária;

2.7. A nível nacional, já à data, a Constituição da República Portuguesa consagra, no art° 267°, o princípio da aproximação dos serviços e da participação dos interessados na sua gestão efectiva, através da descentralização e desconcentração administrativas "sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes" (n°s 1 e 2); princípio que se mantém na actual versão da lei fundamental;

2.8. Este princípio encontrava eco no art° 12° do Decreto-Lei n° 74/96, de 18 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica do MADRP (actualmente revogada) e concretizava essa "transferência de funções" nos Despachos Normativos n° 28/96 de 19 de Agosto e n° 16/2003, de 15 de Abril, ao abrigo dos quais foram celebrados os protocolos com a entidades credenciadas, todos, aliás, homologados pelo Ministro da Agricultura em exercício, despachos que consubstanciavam decisões do Governo dentro da competência que lhe cabia de imprimir orientações à execução da política agrícola e que nem sequer eram da iniciativa do INGA ou susceptíveis de ver recusada a sua aplicação pelo instituto;

2.9. Acresce às razões aduzidas o facto do propósito do Governo – e, como vimos, tinha ampla cobertura legal para o fazer – visar o objectivo prático de envolver as entidades credenciadas nas funções de divulgação e recepção das candidaturas e pretender mesmo que esse envolvimento se fizesse de certa forma. Visava-se aproveitar o especial relacionamento das associações e das cooperativas agrícolas com os (seus) agricultores para, existindo com estes uma relação de maior proximidade, obter maior eficácia e segurança no processo de recepção da totalidade das candidaturas, além da consideração da melhor adequação dessas entidades no que concerne ao necessário aconselhamento, divulgação e informação das regras comunitárias e nacionais disciplinadoras das ajudas de grande dimensão, de alta complexidade e sujeitas a frequentes evoluções;

2.10. E porque não seria exequível gerir com rigor e eficiência cerca de 600 protocolos, caso estes fossem celebrados directamente com as organizações locais, nem seria possível assegurar o acompanhamento técnico de tão elevado número de entidades, e com base no quadro normativo supra referenciado, foi aberta, a todas as Organizações de cúpula daquelas estruturas locais, a possibilidade de celebração de protocolos desde que



reuniram os critérios considerados fundamentais para garantir a segurança necessária ao exercício daquelas funções, a saber o critério da representatividade e da distribuição geográfica, o critério da natureza jurídica e o critério da garantia e da responsabilidade pela verificação dos requisitos de acreditação do Organismo Pagador, enquanto órgão delegante da função (estas organizações de cúpula, Confederações e Associações de Agricultores de âmbito nacional, eram responsáveis pela supervisão, acompanhamento, formação, divulgação, apoio informático, apoio técnico, às suas estruturas locais e possuíam toda uma estrutura de recursos humanos e conhecimentos técnicos adequados ao exercício dessas funções);

2.11. Assim, há que considerar que estamos face a uma função que é originariamente de uma entidade pública, a qual, por delegação, encarrega outra entidade da sua prossecução, sempre dependendo da entidade com a competência originária qualquer decisão ou prestação de contas, podendo inclusive, avocar essa competência, tal como se de uma relação hierárquica se tratasse, ao invés de uma relação económica, unicamente contratual, na perspectiva de uma mera aquisição de serviços, e cujas responsabilidades emergem do próprio contrato;

2.12. Efectivamente reportamo-nos ao exercício das tarefas – *divulgação e informação e de recepção de candidaturas* – cujo objecto dificilmente será enquadrado numa lógica de actividade comercial e transponível para as regras de um concurso pois as obrigações, quer da entidade delegante, quer da entidade delegada, estão muito para além da vontade contratual das partes, que está sempre subjacente na contratação de serviços em sede de mercados públicos, além de que uma relação de natureza concursal, pressupunha a possibilidade de existirem várias entidades em igualdade de condições para, cada uma de *per si*, prestar um serviço equivalente de divulgação e informação e de recepção – o que manifestamente não é o caso;

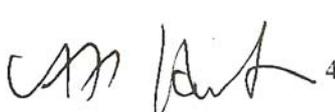
2.13 Daí que exista um *processo de credenciação*, como o relatório refere e aceita no seu ponto 114, processo regulamentado na legislação comunitária, e que, em caso de vencimento da tese da aplicação do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, entraria em conflito, do nosso ponto de vista, com as regras da contratação pública;

2.14 Com efeito, para o cumprimento legalmente previsto das funções de divulgação e informação e de recepção de candidaturas, que envolve anualmente um universo de cerca de 300.000 beneficiários, abrange vários regimes de ajudas (SIG-C e RURIS), recorre a 550 entidades receptoras, a 1475 técnicos receptores, a 563 postos de recepção informática, implica o preenchimento de mais de 450.000 de processos de candidatura (campanha 2005/2006), cobrindo 91,4% dos concelhos do continente, e abrange um montante de apoios na ordem dos 813M€ (campanha de 2005), o modelo vigente afigurou-se o mais adequado e susceptível de oferecer maiores garantias de fiabilidade do processo;

2.15. No tocante aos custos desta estrutura no que se refere aos protocolos de divulgação e informação e de recepção de candidaturas, não se cifraram os mesmos em cerca de 11M€, como se afirma no relatório, mas sim em cerca de 5.225.514,00€, em 2005.

3. Nomeação de funcionários em comissão de serviço por tempo indeterminado ao abrigo do Despacho n.º 12.019, de 19 de Maio do MADRP.

3.1 Dos pontos 163 ao 173 do relatório é feita referência ao estatuto de pessoal dos Institutos, fazendo-se especial ênfase, no ponto n.º 171, ao teor do Despacho n.º 12.019, de 19.05.2000, do então Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, que contrariará o disposto nos art.ºs 32 e 34.º do Decreto-Lei n.º 78/98, no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 07.12, e nos art.ºs 1 a 4.º e anexo I do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16.10, entendendo-se tal situação, também, como subsumível a uma infracção financeira sancionatória e aqui, ainda, reintegratória, respectivamente, nos termos no n.º 1 do art.º 65.º e do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, e aí se responsabilizando quer o autor do despacho

 4 

ministerial, quer os membros dos órgãos de gestão que, a coberto desse despacho, autorizaram as comissões de serviço por tempo indeterminado aos funcionários públicos. Entende ainda o relatório, embora o não demonstre de modo comparativo, que o exercício de funções em regime de comissão de serviço constitui "um prejuízo" para o Estado pois "...à contraprestação deveria corresponder uma menor despesa para o erário público".

3.2 A este propósito dir-se-á que o Decreto-Lei nº 78/98, de 27 de Março, estabeleceu o estatuto orgânico do INGA, regendo-se o pessoal pelas normas do regime de contrato individual de trabalho, mas existindo um quadro transitório de funcionários públicos que constituíam, e constituem ainda, o número maioritário dos seus trabalhadores (actualmente cerca de 280, a par de 128 trabalhadores contratados por tempo indeterminado).

3.3. Muito embora não tenha sido emitido parecer jurídico sobre a matéria, ora sempre se dirá que o citado Decreto-Lei nº 78/98, dispõe, no nº 1 do seu artigo 29º, que "1- O pessoal do INGA rege-se pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e pelo regulamento interno, a aprovar pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas."

3.4 Ainda o nº 1 do seu artigo 31º estatui que "1- Os funcionários do Estado, dos institutos públicos [...], poderão ser chamados a desempenhar funções no INGA em regime de requisição, de destacamento ou de comissão de serviço, precedendo autorização da entidade requisitada, com garantia do seu lugar de origem e dos direitos nele adquiridos, considerando-se prestado, para efeitos da sua carreira e categoria, no quadro de origem todo o tempo de serviço prestado no INGA."

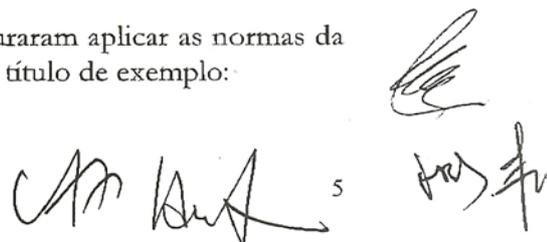
3.5 Estas as disposições legais que constituíram a norma habilitante para a assinatura do despacho nº 12.019 e que permitiram a aplicação do regime de comissão de serviço aos seus funcionários, complementadas pelo Regulamento Interno dos Trabalhadores do INGA, entretanto aprovado por despacho ministerial de Abril de 1998.

3.6. Com esta prática, o INGA foi um dos primeiros institutos públicos a implementar a tendência definida há alguns anos e adoptada por sucessivos governos, de implementação gradual do contrato individual de trabalho, com vista à sua adopção definitiva a médio prazo, com extinção gradual dos quadros da função pública, que são mantidos como residuais, sem admissão de novos funcionários públicos.

3.7. A experiência de gestão de recursos humanos, no âmbito dos institutos para os quais foi aprovada esta metodologia pelos órgãos competentes, cedo demonstrou que a aplicação desigual de instrumentos de gestão (consoante o regime aplicável) gerava distorções internas, conflitos que se reflectiam na eficácia e eficiência pretendidas e injustiças relativas no tratamento dos trabalhadores, nomeadamente na sua evolução profissional.

3.8. A título de exemplo, o SIADAP tenta agora dar os primeiros passos para modificar uma situação de gestão de recursos humanos espartilhada e estratificada, que de forma generalizada, se verificava na Administração Pública, sendo certo que a experiência adquirida na gestão interna de recursos humanos nos institutos públicos que adoptaram "regimes mistos" muito contribuiu para testar as soluções reformistas que hoje são apontadas como sendo o caminho a seguir.

3.9. Neste contexto, foram sendo aprovadas medidas que procuraram aplicar as normas da gestão privada de recursos humanos, inovando-se as soluções, a título de exemplo:



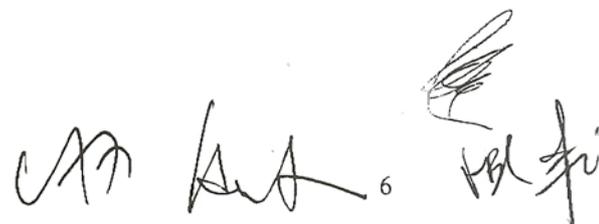
5

3.9.1. Os estatuto orgânico do Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio, estabelece no seu art.º 23, n.º 1, que “Os funcionários da extinta Direcção-Geral da Aviação Civil que, no prazo fixado no n.º 2 do artigo 4.º do decreto-lei que aprova os presentes Estatutos, não tenham exercido o direito de opção pelo contrato individual de trabalho serão integrados no quadro especial transitório criado na Secretaria-Geral do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e exercerão as suas funções no INAC em **regime de requisição, por tempo indeterminado.**” E continua, no n.º 3, “Sem prejuízo dos direitos adquiridos na função pública quanto a relação jurídica de emprego e sua modificação, remunerações, regalias de carácter social, antiguidade e regimes de aposentação e sobrevivência, os funcionários do quadro especial transitório ficam sujeitos aos presentes Estatutos e aos regulamentos internos do INAC em tudo quanto respeita à sua situação laboral e disciplinar e ao desenvolvimento da sua carreira...”;

3.9.2. Também o IMOPPI - Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário – nos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de Março, vê, no art.º 23º, aprovada uma solução idêntica: “Os funcionários do extinto CMOPP que, no prazo fixado no n.º 2 do artigo 4.º do decreto-lei que aprova os presentes Estatutos, não tenham exercido o direito de opção pelo contrato individual de trabalho serão integrados no quadro especial transitório criado na Secretaria-Geral do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e exercerão as suas funções no IMOPPI em regime de **requisição, por tempo indeterminado**” solução que foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 339-E/2001, de 31 de Dezembro de 2001, ao dar nova redacção ao n.º 5 do art.º 5º do referido Decreto-Lei n.º 60/99: “O pessoal integrado no quadro especial transitório exerce as suas funções no IMOPPI **em regime de comissão de serviço por tempo indeterminado**, que contará para todos os efeitos legais como prestado no lugar de origem”;

3.9.3. Paralelamente, podemos ler no art. 10º do Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de Novembro, que cria o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) “O quadro especial transitório a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, aprovado pela Portaria n.º 1162/2001, de 4 de Outubro, ao qual estão vinculados os funcionários da extinta Direcção-Geral de Portos, Navegação e dos Transportes Marítimos e do extinto Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos, **é integrado no IPTM, passando a designar-se por quadro de pessoal transitório...**”, estabelecendo o art. 25º, n.º 1, dos Estatutos que “Aos funcionários do quadro de pessoal transitório do IPTM é garantida a manutenção integral do seu estatuto jurídico, nomeadamente a progressão e promoção nas respectivas carreiras, através da abertura de concursos limitados a estes funcionários, a antiguidade e os regimes de aposentação e sobrevivência, de assistência na doença e disciplinar...”. Por sua vez, o n.º 2 estabelece que, “sem prejuízo do disposto no número anterior, os funcionários do quadro de pessoal transitório do IPTM **ficam sujeitos aos presentes Estatutos e aos seus regulamentos internos**” (isto é, ao regime c.i.t., sem que seja apontada a forma de mobilidade);

3.9.4. Por último, e para não tornar demasiado extensa a lista de situações análogas às do INGA, refira-se o Decreto-Lei n.º 325-A/2003, de 29 de Dezembro de 2003, que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde:



Artigo 4.º**Quadro de pessoal transitório**

1 - **É criado no IGIF um quadro de pessoal transitório, onde serão integrados os funcionários a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º, a aprovar por portaria dos Ministros das Finanças e da Saúde, no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor do presente diploma.**

2-...

3-...

Artigo 7.º**Manutenção do vínculo à função pública**

1- **Os funcionários integrados no quadro de pessoal transitório do IGIF, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, continuam sujeitos ao regime jurídico da função pública, sem perda de direitos, incluindo os de progressão e promoção na carreira.**

2-...

3-...

Artigo 35.º**Quadro de pessoal**

O IGIF dispõe de um mapa específico para o pessoal contratado ao abrigo do contrato individual de trabalho, aprovado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde, e de uma dotação financeira máxima específica para este pessoal.

Artigo 38.º**Mobilidade**

1-...

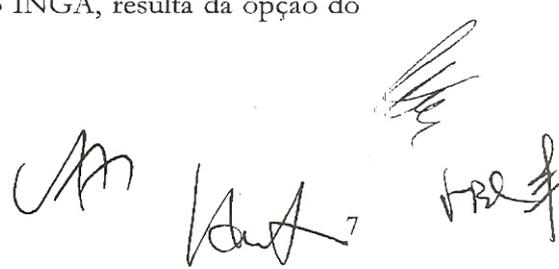
2-...

3- **O pessoal com relação jurídica de emprego público pertencente ao quadro do IGIF pode desempenhar em regime de comissão de serviço, funções a que correspondam os lugares do mapa específico, com garantia do lugar de origem e dos direitos nele adquiridos, considerando-se esse período como serviço prestado no respectivo quadro”.**

3.9.5. Como se constata nas situações supra referidas, estas soluções são absolutamente análogas à opção aprovada para o INGA, existindo uma *nuance* no Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, onde se optou por afectar o quadro de pessoal à Secretaria-Geral do Ministério.

3.9.6. Todavia, os seus funcionários não mudaram de funções, nem de local de trabalho, passando a ser-lhes aplicadas as regras do regime c.i.t., incluindo as tabelas remuneratórias aprovadas para este regime que, na sua totalidade, são sempre superiores às das carreiras do regime geral da função pública (algumas com diferenças substanciais, o que não acontece, genericamente, na tabela do INGA e até com atribuição de subsídio de refeição de valor superior ao aprovado para a Administração Pública.

3.9.7. Ou seja, em todas as situações, independentemente da forma como a mobilidade dos funcionários é instituída, uniformiza-se a gestão interna dos recursos humanos, sendo, na maioria dos casos, o seu âmbito mais alargado uma vez que se aplica automaticamente a todos os funcionários do quadro transitório enquanto que, no INGA, resulta da opção do funcionário.



3.9.8. Donde se conclui, que embora o acréscimo das despesas de pessoal possa ser uma realidade em todos os institutos públicos com regimes mistos, o mesmo não terá acontecido de modo significativo no INGA, não obstante a tendência para que esse acréscimo seja gradualmente absorvido à medida que puderem ser aplicados rigorosos sistemas de incentivos, aliados a verdadeiros sistemas de gestão por objectivos, com os inerentes ganhos de produtividade e de eficácia, garantindo um melhor serviço aos utentes.

3.9.9. Por estas razões e procurando uniformizar as situações já existentes, a lei-quadro dos institutos públicos (Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro), no art. 34º, nos nºs 1 e 2, determina que:

1 - Os institutos públicos podem adoptar o regime do contrato individual de trabalho em relação à totalidade ou parte do respectivo pessoal, sem prejuízo de, quando tal se justificar, adoptarem o regime jurídico da função pública."

2 - O pessoal dos institutos públicos estabelece uma relação jurídica de emprego com o respectivo instituto.

3.9.10. Paralelamente, a Lei nº 23/2004 de 22 de Junho, que aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública, vem clarificar o quadro das relações laborais até então, dispersas por múltiplas opções, como já vimos, ao estabelecer, no artº 23º, sob a epígrafe:

Cedência especial de funcionários e agentes

1 - Mediante acordo de cedência especial, os funcionários e agentes que tenham dado o seu consentimento expresso por escrito podem exercer funções noutras pessoas colectivas públicas em regime de contrato de trabalho, com suspensão do seu estatuto de funcionário ou agente nos termos do presente artigo.

2 - A cedência especial sujeita o funcionário e agente às ordens e instruções da pessoa colectiva onde vai prestar funções, sendo remunerado por esta nos termos do acordo.

3-

4 - O funcionário ou agente cedido tem direito:

a) À contagem, na categoria de origem, do tempo de serviço prestado em regime de contrato de trabalho;

b) A optar pela manutenção do regime de protecção social da função pública, incidindo os descontos sobre o montante da remuneração que lhe competiria no cargo de origem;

c) A ser opositor aos concursos de pessoal em regime de emprego público para os quais preencha os requisitos nos termos da respectiva lei reguladora.

3.9.11. E no art 24.º dispõe-se, sob a epígrafe:

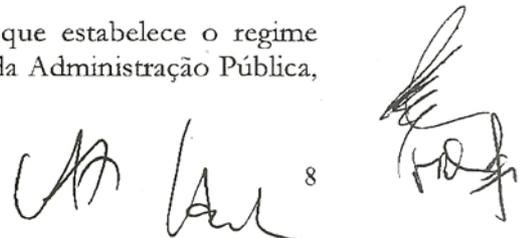
Extensão do âmbito da cedência especial de funcionários e agentes

1 - O regime previsto no artigo anterior é ainda aplicável à cedência de funcionários e agentes a pessoas colectivas privadas, quando existam razões de interesse público que justifiquem a cedência.

2 - Com excepção do disposto nos nºs 2 e 3 do artigo anterior, e com necessárias adaptações, é igualmente aplicável o regime da cedência aos casos em que um funcionário ou agente de um quadro de pessoal de uma pessoa colectiva pública passa a exercer funções nessa mesma pessoa colectiva em regime de contrato de trabalho (sublinhado nosso).

3.9.12. Recentemente, a Lei nº 53/2006, de 7 de Dezembro, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública,

8



revoga os citados artigos nº 23º e 24º, mas consagra uma nova redacção, que não diverge em muito da dos preceitos por si revogados, ao estatuir no artº 9º, a **cedência especial**, com a seguinte formulação:

1 - *Mediante acordo de cedência especial entre serviços ou com pessoa colectiva pública, o funcionário ou agente que tenha dado o seu consentimento expresso por escrito pode exercer funções noutra serviço ou pessoa colectiva pública em regime de contrato de trabalho, com suspensão do seu estatuto de funcionário ou agente.*

2 - *A cedência especial sujeita o funcionário ou agente às ordens e instruções do serviço ou pessoa colectiva pública onde vai prestar funções, sendo remunerado por estes nos termos do acordo.*

3-...

4-...

5 - *O funcionário ou agente cedido tem direito:*

a) *À contagem, na categoria de origem, do tempo de serviço prestado em regime de contrato de trabalho;*

b) *A optar pela manutenção do regime de protecção social da função pública, incidindo os descontos sobre o montante da remuneração que lhe competiria na categoria de origem*

c) *A ser opositor aos concursos de pessoal do funcionalismo público para os quais preencha os requisitos legais.*

6 - *No caso previsto na alínea b) do número anterior, o serviço ou pessoa colectiva pública de destino deve participar:*

a) *No financiamento da Caixa Geral de Aposentações com a importância que se encontrar legalmente estabelecida para a contribuição das entidades empregadoras no sistema de protecção social da função pública em matéria de pensões;*

b) *Nas despesas de administração da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), nos termos legais aplicáveis.*

3.9.13. E o art 10.º, com a epígrafe "**Extensão do âmbito da cedência especial**" determina:

1 - *O regime previsto no artigo anterior é aplicável, com as necessárias adaptações, à cedência de funcionário ou agente a pessoa colectiva privada quando existam razões de interesse público que justifiquem a cedência.*

2 - *Com excepção do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior e com as necessárias adaptações, o regime da cedência é igualmente aplicável aos casos em que o funcionário ou agente de um serviço passa a exercer funções nesse mesmo serviço em regime de contrato de trabalho." (sublinhado nosso)*

3.9.14. Importa finalmente relevar, que a tabela remuneratória para aplicação aos trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho, aprovada em 1998, pelo Despacho Conjunto nº 381/98, publicado no Diário da República II Série, nº 128, de 3 de Junho, não se mostrou claramente aliciente para os funcionários, nem se constata que tenha sido geradora de grande aumento nas despesas com o pessoal. Esta tabela encontrava-se claramente próxima das remunerações da Função Pública, prevendo, inclusive, que as remunerações seriam actualizadas anualmente, em Janeiro, nos mesmos moldes que viessem a ser fixados para os funcionários públicos.

3.9.15. Refira-se, a propósito, que o artº 67º do Regulamento Interno dos Trabalhadores, prevê, no seu nº 2, que "Dentro de cada categoria a integração far-se-á no nível a que corresponda a retribuição imediatamente igual ou superior à que o trabalhador vinha auferindo pela categoria e escalão da função pública.", tendo-se verificado, em algumas

UATL

Handwritten signature and initials.

situações e pelo decurso do tempo e da normal evolução da carreira da função pública, que alguns trabalhadores auferem pela tabela do c.i.t. remuneração inferior àquela que aufeririam pela tabela da função pública, razão pela qual lhes é atribuído um diferencial para igualização.

4. Finalmente e considerando que esse Tribunal não atenda às justificações ora formuladas e determinantes das opções tomadas pelos órgãos directores dos Institutos, o que por mera hipótese se concede, sempre se salienta que haverá que aplicar ao caso em apreço as regras de responsabilidade estabelecidas na Lei n° 98/97, concretamente os art°s 61°, n° 5, 64° e 67°, n°s 2 e 3.

4.1. Com efeito, depois de prever, na primeira daquelas normas, que a responsabilidades só existe se os actos “reprovados” forem praticados com culpa, prevê no segundo que o Tribunal avalia o grau de culpa em função das diversas circunstâncias aí enunciadas.

4.2. Nos termos dos n°s 1 e 4 do art° 59° a responsabilidade reintegratória ocorre, entre outras situações, quando haja pagamentos indevidos, os quais são definidos como “os pagamentos que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda prestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade...”.

4.3. Nos casos em apreço não ficou demonstrado o dano para o erário público por ausência de contraprestação efectiva, pois, no caso dos Protocolos com as Entidades Credenciadas, sempre elas prestaram o serviço de divulgação e informação e de recepção de candidaturas, e no caso do exercício de funções em regime de comissão de serviço essas funções sempre foram exercidas, não sendo significativo o aumento de despesa provocado por esse procedimento.

4.4. Qualquer dos actos ora sob sindicância foi praticado na convicção da sua perfeita legalidade, convicção que este órgão mantém embora em discordância com esse Tribunal, logo praticados sem culpa, pelo que não poderão ser objecto de qualquer sanção.

Em conclusão:

1. A solução preconizada pelo INGA para o exercício das funções de divulgação e informação e de recepção de candidaturas, dada a sua natureza de funções do Estado e a necessidade de as transferir, é juridicamente válida, face aos ordenamentos comunitário e nacional, e é a mais adequada à necessidade deste instituto, enquanto organismo pagador, de cumprir os dispositivos comunitários e de prestar contas à Comunidade, não sendo, por consequência, uma actividade susceptível de submissão às regras da contratação pública, por ser conceptual e juridicamente distinta de uma compra e venda de serviços.

1.1. Os montantes envolvidos, caso se recorresse ao regime da contratação pública, envolveriam obrigatoriamente a necessidade de recurso ao concurso público, o que consistiria numa ficção jurídica pois, pressupor-se-ia que os potenciais candidatos (de múltiplas naturezas) reuniriam o critério da representatividade e da distribuição geográfica, o critério da natureza jurídica e o critério da garantia e responsabilidade pela verificação dos requisitos de acreditação do Organismo Pagador, enquanto órgão delegante da função, o que manifestamente não pode afirmar-se, critérios que a nível governamental, se entenderam estar reunidos nas Confederações e nas Associações de agricultores;



1.2. A delegação de funções assentou assim no quadro legal comunitário previsto no ponto nº 4 do Anexo ao Regulamento nº 1663/95, de 07 de Julho, que estabelece as regras de execução do Regulamento nº 729/70, no que respeita ao apuramento de contas do FEOGA "Garantia", entretanto revogados, mas cujos princípios são mantidos e mesmo reforçados nos artº 6º e 9º do Regulamento nº 1290/2005, de 21 de Junho, relativo ao financiamento da política agrícola comum, e na alínea C) do Anexo I ao Regulamento nº 885/2006, de 21 de Junho, que executa o Regulamento nº 1290/2005;

2- A solução preconizada pelo INGA para a gestão do seu pessoal, independentemente do regime jurídico a que pertencem os trabalhadores, aprovada em 2000, por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, já tinha sido implementada, desde 1998, em vários institutos públicos que integram trabalhadores de regimes diferentes: função pública e contrato individual de trabalho e foi, posteriormente, enquadrada, em termos gerais, na lei-quadro dos institutos públicos (Lei nº 2/2004), na lei do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública (Lei nº 23/2004), e por fim no regime jurídico de mobilidade dos funcionários e dos agentes da Administração Pública (Lei nº 53/2006);

2.3. Além do mais, constata-se que as estratégias de gestão de recursos humanos que o INGA vem a aplicar desde 1998, estão em sintonia com as grandes linhas orientadoras da reforma da Administração Pública, das quais se destacam concretamente e a título exemplificativo:

- O reforço da mobilidade entre sector público e privado;
- O abandono de concepção de emprego baseado na carreira evoluindo para uma concepção de emprego aproximado ao regime geral do trabalho;
- A reserva do regime de emprego público para as funções de soberania e de poderes de autoridade;

3. Tendo em conta toda a fundamentação ora expressa considera-se que os procedimentos adoptados pelos órgãos de gestão o foram na presunção da respectiva legalidade, sendo que não ficou demonstrado no presente relatório qualquer dano para o erário público por ausência de contraprestação efectiva, antes se imputam responsabilidades de discutível fundamentação não considerando outras vertentes possíveis de abordagem, nomeadamente a abordagem custo/benefício;

3.1 Assim, importa concluir pela inexistência de culpa na actuação dos órgãos gestores e, conseqüentemente, de fundamento legal para imputação de responsabilidades financeiras reintegratórias, afastando-se, assim, os pressupostos legais da efectivação dessa responsabilidade financeira.

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO


(Joaquim Mestre)


(Amado da Silva)


(Francisco Brito Onofre)


(Jerónimo Lopes)


(Ealdio Barbalto)

Tribunal de Contas
Processo n.º 01/06 – Audit

DAIV

Venerando Conselheiro Relator

Abel Fernando Vinagre e Silva, tendo sido notificado, na sequência do seu requerimento de prorrogação de prazo por um mínimo de 10 dias úteis, do despacho que lhe concedeu tal prorrogação por apenas dois dias úteis, vem expor junto de V.Exa. o seguinte:

° Conforme o Requerente referiu no seu requerimento anterior, o mesmo teve conhecimento da notificação efectuada pela Exma. Sra. Dra. Conceição Antunes que lhe foi dirigida, bem como da existência do Relatório de “*Auditoria aos Sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao Processo de Fusão*”, no passado dia 22 de Dezembro de 2006, da parte da tarde.

° Dado o decurso do período natalício, bem como da tolerância de ponto que levou a que o INGA estivesse encerrado no dia 26 de Dezembro de 2006, o Requerente, com a prorrogação concedida, dispôs apenas de quatro dias úteis (27, 27, 29 de Dezembro e 2 de Janeiro de 2007) para exercer o seu direito ao contraditório, previsto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

° Dada a complexidade do Relatório e as datas a que os supostos factos aí relatados se reportam, tal prazo é para o Requerente totalmente insuficiente e impossibilita inexoravelmente o exercício do seu contraditório acima referido.

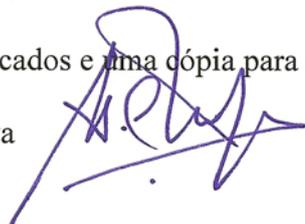
° Assim sendo, fica impossibilitado ao Requerente produzir a sua defesa, nomeadamente no que tange às circunstâncias pessoais em que supostamente os factos descritos nos Relatório poderão, eventualmente, ter sido por praticados.

° A tal defesa, como bem se entenderá, o ora Requerente não renunciará, nos presentes autos, considerando e defendendo sempre que o contraditório previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97 não pôde por si ser exercido.

° Sem prejuízo do exposto, e no que estritamente diz respeito à legalidade objectiva do referido nos pontos 114, 163 a 173 do Relatório (protocolos para a divulgação e recepção de candidaturas e as questões em torno dos estatutos do pessoal do INGA, a propósito do Despacho n.º 12019, de 19.05.2000, do então MADRP), o ora Requerente, por cautela de participação processual, por ora louvar-se-á no que quanto à mesma é doutamente referido pelo INGA no exercício do seu próprio contraditório.

Seguem: dois duplicados e uma cópia para carimbo

Abel Vinagre e Silva



TC 03 01'07 00113

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Proc. N° 01/06-Audr DA IV

José António da Ponte Zeferino, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, vem expor e requerer a Vª Exª o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007



351213876635

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

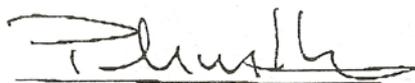
Proc. Nº 01/06-Audt DA IV

Pedro Manuel Simões Raposo Ribeiro, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho Directivo do INGA, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007

Pedro Manuel Simões Raposo Ribeiro



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

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Jorge Manuel Mendes Antas, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho Directivo do INGA, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007



Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Hélder José Henrique Bicho, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, em 21/12/2006, através do ofício n° 15762, de 14/12/2006, e na qualidade de ex-membro do Conselho Directivo do INGA e do Conselho de Administração do IFADAP/INGA, vem expor e requerer a Vª Exª o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007



(Hélder José Henrique Bicho)

351213259641

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

Proc. Nº 01/06 - Audt DA IV

Eu, Luis Cabral da Fonseca, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho Directivo do INGA e do Conselho de Administração do Ifadap e do Inga, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Na sequência do já anteriormente requerido vem de novo o signatário reforçar o seu pedido de que V. Exas tenham em conta o período do ano em que o referido prazo foi definido e, como tal, efectuem os Vossos trabalhos integrando um período adicional até 15 do corrente. De facto, lido entretanto o relatório objecto deste contraditório, constata o signatário serem múltiplas as imprecisões e claras insuficiências de informação facultada ao(s) Vosso(s) relator(es). Nestas condições, e independentemente da decisão que vierem a tomar nesta matéria, contactarei os Serviços no sentido de vos poder fornecer, até 15 do corrente, os elementos que considero imprescindíveis á realização do Vosso trabalho.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007



Cabral da Fonseca

Joaquim Francisco Travanca Ortiz
Rua Major Neutel Abreu, nº 22-14º A
1500-411 LISBOA

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

Lisboa, 02 de Janeiro de 2007

*ASSUNTO: Sistema de Controlo Interno do IFADAP e do INGA
Proc. Nº 01/06 Audit DAIV*

Ex.mo Senhor

Joaquim Francisco Travanca Ortiz, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho Directivo do INGA, vem expor e requerer a V.^a Ex.^a. o seguinte:

Tendo tomado conhecimento da resposta a enviar a esse Tribunal, pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, através de ofício de hoje, e concordando na integra com o teor da mesma, requer, para efeitos da notificação efectuada através do ofício n.º 15 767, datado de 14.Dez.2006, que a mesma seja considerada extensível ao signatário, reservando-se este, desde já, o direito de levar ao conhecimento desse Tribunal os elementos adicionais que considere relevantes.



351 218503149

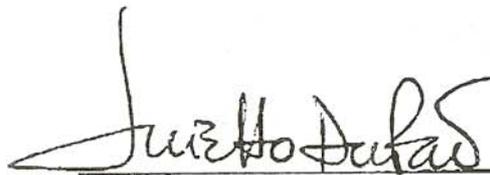
Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Luis Henrique Pessoa de Amorim Durão, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, vem expor e requerer a Vª Exª o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007



Luis Henrique Pessoa de Amorim Durão

Director-Geral

De: eliseu fernandes [eliseufernaandes@hotmail.com]

Enviada em: terça-feira, 2 de Janeiro de 2007 21:16

Enviada a: Gab. Director-Geral

Exmº Senhor Director-Geral

*A DA IV
mg*

Para efeitos do contaditório no âmbito do Processo nº 01/06 - Audit DA IV, remete-se a V.Exª, como anexo, a reposta à notificação recebida em 21 do passado mês de Dezembro.

Com os melhores cumprimentos,

Eliseu Gonçalves Fernandes

2 de Janeiro de 2007

MSN Messenger: converse com os seus amigos online. [Instale grátis.](#) [Clique aqui.](#)

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

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Eliseu Gonçalves Fernandes, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado e na qualidade de ex-membro do Conselho Directivo do INGA, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

Sem prejuízo de considerar o prazo concedido para exercício do contraditório manifestamente curto, tendo em conta o invocado no requerimento apresentado em 27/12/2006 e reservando-se desde já o direito de utilização dos meios legais ao seu alcance para exercício do referido contraditório, vem requerer, por esta via dado estar presentemente no estrangeiro, que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 2 de Janeiro de 2007

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

José António da Ponte Zeferino, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-membro do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, e na sequência do requerimento apresentado em 2/01/2007, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

1.º Que a resposta hoje apresentada por Eurico Luis Cabral da Fonseca, na qualidade de ex-presidente do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório;

2.º Pretende ainda o signatário que lhe seja extensiva a resposta que o Conselho de Administração do IFADAP e do INGA irá apresentar, no prazo que lhe for fixado para o efeito.

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2007



351213259641

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

Proc. Nº 01/06-Audt DA IV

1. Considerações prévias

Na minha carta de 2 do corrente, requeri a Vexas que a resposta apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA fosse extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada.

Essa resposta, efectuada dentro do reduzido prazo fixado pelo Tribunal de Contas, foi limitada aos pontos, por este considerados susceptíveis de disporem de fundamento legal para imputação de responsabilidades financeiras aos órgãos de gestão, a saber:

- Funções de divulgação e informação e de recepção de candidaturas;
- Nomeação de funcionários em comissão de serviço por tempo indeterminado, dando cumprimento ao Despacho nº 12.019, de 19 de Maio de 2000, do MADRP.

Nessa mesma carta, pedi ainda que Vexas pudessem ter em conta o período do ano em que o referido prazo foi definido e, como tal, efectuassem os Vossos trabalhos integrando um período adicional até 15 do corrente. Em todo e qualquer caso, após ser-me possível contactar os serviços, propunha-me enviar, até tal data, os comentários adicionais que considerasse imprescindíveis à realização do Vosso trabalho.

Efectuados estes contactos, devidamente autorizados pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, vim a constatar estar em execução a instrução deste Conselho no sentido de Vexas poderem vir a ter em consideração, se assim o entenderem, um contraditório completo, a finalizar, no limite, até 31 do corrente.

Dado o rigor e precisão dos elementos entretanto enviados a Vexas, a 2 do corrente, pelo Conselho de Administração, tudo indica que virei a submeter à Vossa decisão que o contraditório completo, em elaboração, possa igualmente vir a ser considerado extensivo ao signatário.

Fica assim vazio de sentido o meu pedido de poderem ter em conta elementos que eu pudesse vir a enviar até ao dia 15 do corrente.

Todavia, no sentido de poder dotar o Tribunal de Contas, tão cedo quanto possível, de elementos para o seu trabalho, pareceu-me ser de manter o envio de um contributo intercalar, de carácter genérico, mas limitado ao processo de fusão.

Com efeito, é neste domínio que detecto, mais claramente, um conhecimento insuficiente de factos relevantes, por parte dos Vossos auditores, em particular quando envolvendo orientações de natureza política que recebi enquanto presidente, naturalmente tidas em conta pelo Conselho de Administração.

Transmitida tal informação, certamente as considerações constantes do Relatório de Vexas serão melhor ajustadas à realidade.

2. Processo de fusão

2.1 - O DL nº 250/2002

A fusão do IFADAP e do INGA foi decidida pelo Governo em 2002, com quatro objectivos:

- Melhorar a relação custo/benefício traduzida por custos de funcionamento dos dois organismos, excessivos face aos serviços prestados, em grande parte devido às ineficiências resultantes da duplicação de estruturas para prestação de serviços semelhantes.
- Criar as condições para que fosse possível, até ao final do primeiro trimestre de 2005, a integração plena dos dois institutos num só organismo, de modo a que a implementação da nova Política Agrícola Comum - PAC (à data em discussão perspectivando-se já grandes alterações, como veio a acontecer), fosse realizada pelo novo organismo resultante da fusão. Este novo organismo aglutinaria todas as competências do IFADAP e do INGA, aproveitaria a estrutura regional do IFADAP e seria reforçado com os meios de controlo das Direcções Regionais de Agricultura (DRA's) afectos ao Sistema Unificado de Controlo (SUC), coordenado pelo INGA, ganhando maior autonomia no cumprimento das suas competências regulamentares enquanto Organismo Pagador;
- Proceder, desde início, à máxima integração possível das estruturas centrais do IFADAP e do INGA, tirando partido das competências específicas dos respectivos serviços e reduzindo os défices em áreas chave, em particular no IFADAP. Simultaneamente, envolver os serviços regionais do IFADAP na gestão e controlo das ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia a cargo do INGA;
- Aperfeiçoar e reforçar o sistema de transferência de funções para as Organizações de Agricultores criado em 1996.

Esta decisão foi tomada pelo Governo com plena consciência da extrema delicadeza deste processo de fusão:

- Dada a forte identidade institucional dos dois Institutos, reforçada por grandes diferenças estatutárias, nomeadamente de pessoal;

- Tendo em atenção a relativa imprecisão, à data, de alguns elementos importantes da reforma da PAC, ainda em curso;
- Considerando o carácter crítico da operacionalidade de cada um dos Institutos, face à importância de que se reveste a sua actividade para o quotidiano financeiro dos agricultores.

Foi neste quadro que foi elaborado e aprovado o DL n° 250/2002 de 21 de Novembro que, tanto, expressamente, refere a delicadeza da fusão, como, ao fixar 2 anos para a concretização da fusão e 3 para a duração do mandato do Conselho de Administração, implicitamente indica a eventualidade de qualquer possível atraso.

Deste modo o DL n° 250/2002 e estas considerações determinaram o modelo de fusão seguido, como adiante se verá.

2.2 Modelo de Fusão

O modelo de fusão foi fixado pelo Conselho de Administração logo de início, assente nos seguintes princípios:

- Implementação faseada do processo de fusão em duas fases:
 - uma primeira, de transição, com uma duração de cerca de dois anos, (2003/2004) assente no DL 250/2002, em que se privilegiaria a garantia da estabilidade e da melhoria da eficácia dos dois institutos sob a autoridade de um único Conselho de Administração, bem como a preparação dos elementos necessários à concretização da fusão;
 - Uma segunda (2005 e seguintes), assente nos diplomas que viessem a definir o novo organismo, com revogação do DL 250/2002, a desenvolver sob a autoridade de novo Conselho de Administração, em que se implementaria esse organismo e se privilegiariam os aspectos ligados ao aumento da eficiência.
- Criação imediata de uma estrutura única para os dois Institutos, composta por serviços centrais e regionais (estes incluindo os meios de controlo SUC das DRA's), que seria, em princípio, mantida até à criação do novo Organismo (apenas com os ajustamentos imprescindíveis nomeadamente atendendo à evolução em curso na PAC). Deste modo, se criaria de imediato uma nova identidade corporativa, que se designou por IFADAP/INGA e, simultaneamente, se conferiria, até à fusão, a indispensável estabilidade ao funcionamento corrente destes institutos;
- Reforço das funções de controlo, de auditoria e de recuperação dos pagamentos indevidos, procurando colmatar rapidamente pontos fracos conhecidos;
- Realização da maioria do trabalho da fusão com forte participação do pessoal dirigente da nova estrutura, vindo a apoiar-se em serviços especializados a adquirir, se necessário, apenas no final do processo de transição. Deste modo, minimizava-se a instabilidade, criava-se uma motivação para a fusão e limitavam-se as habituais derivas típicas em trabalhos de consultores especializados, colocando-os face a uma organização única já em funcionamento.

2.3 Desenvolvimento do processo de fusão

2.3.1 Criação da estrutura de transição

Após cuidada análise e ponderação efectuada apenas no seio do Conselho de Administração este definiu, logo após a sua nomeação, uma estrutura única para os serviços centrais do IFADAP/INGA, com 12 Direcções de Serviço, respeitando os princípios anteriormente referidos e procedendo, de seguida, à nomeação dos respectivos dirigentes (Directores Coordenadores).

Note-se que, no caso da Direcção Financeira, houve que manter uma separação entre os institutos, por razões legais incontornáveis. A total unificação desta direcção teve que ser reportada para quando da existência do futuro organismo. Tal facto explica, por exemplo, o aparente atraso da implementação do POCP no "IFADAP" assinalado no Relatório, bem como diversas deficiências no modo como eram apresentados os dados contabilísticos do "IFADAP" e do "INGA", igualmente nele referidas.

Esta estrutura veio a sofrer apenas ajustes de detalhe ao longo de todo o período de transição, conferindo assim a máxima estabilidade e eficácia possíveis durante este período.

A estrutura das Direcções Regionais do IFADAP/INGA foi estabelecida, assente na experiência e recursos do "IFADAP", bem como do dispositivo "SUC". Progressivamente as Direcções Regionais foram incorporando funções do âmbito do FEOGA-Garantia anteriormente exercidas pelo "INGA", vindo já a assumir um papel chave quando da implementação do Regime de Pagamento Único (RPU) da nova PAC.

O reforço e concentração de recursos nas áreas de controlo, recuperação de ajudas indevidamente pagas, contra-ordenações e gestão das correcções financeiras com a CE vieram a mostrar-se extremamente eficazes. Com efeito:

- O reforço e concentração dos meios de controlo, unificando o seu comando pela transferência de recursos "SUC", veio a contribuir para a melhoria de todo o sistema de controlo físico, com particular impacto nas ajudas anteriormente pagas pelo "IFADAP".

A propósito da inclusão dos recursos "SUC", chama-se à atenção para um erro existente na análise sobre a evolução de efectivos efectuada no Relatório. Com efeito, as várias centenas de funcionários e agentes das DRA's do "SUC" já existentes não constituíram qualquer reforço de efectivos. Continuaram a exercer as mesmas funções, simplesmente, por despacho do MADRP, dentro da estrutura das Direcções Regionais do IFADAP/INGA, sendo o pagamento das suas remunerações transferido das DRA's para o "INGA". Assim, retirado o efeito dos avençados, os efectivos IFADAP/INGA mantiveram-se sensivelmente constantes.

- O reforço e concentração de recursos na área da recuperação de ajudas indevidamente pagas e contra-ordenações permitiu uma melhoria muito

significativa nestas funções, conforme se poderá constatar analisando a sua evolução ao longo do período.

Desde já se assinala que tal análise não aparece no Relatório, centrado mais no valor total dos montantes. Parece-me ainda que os auditores não se aperceberam do enorme progresso verificado nas recuperações em Portugal, mesmo anteriormente ao processo de fusão. Com efeito, não é nada fácil a um Estado-Membro receber referências muito positivas da "Task force Recovery" da Comissão Europeia (CE).

- O reforço e concentração de recursos na área da gestão das correcções financeiras, envolvendo a coordenação das missões/auditorias da CE (acompanhamento das missões, preparação de respostas aos relatórios e posterior diálogo com os serviços da CE com vista a minimizar as correcções financeiras), bem como a regular emissão de recomendações por este Serviço, revelaram-se igualmente eficazes. Com efeito, a concentração neste serviço de todas as ajudas anteriormente geridas pelo "IFADAP" e pelo "INGA", fez-se sentir de forma positiva em todo o processo de negociação com a CE, nomeadamente com uma significativa redução dos montantes de correcções financeiras pendentes de campanhas anteriores ao processo de fusão. Em todo e qualquer caso, sem prejuízo do significativo valor absoluto destas correcções financeiras, para as quais muito contribui a grande complexidade da PAC, devem estas também ser situadas relativamente às aplicadas aos restantes Estados-membros, especialmente naqueles que apresentam uma agricultura semelhante à nossa. Tal exercício, coloca Portugal numa posição bastante favorável, com um nível de correcções financeiras, em termos relativos, muito inferior ao verificado nos Estados-membros do sul (Itália, Grécia, Espanha e Portugal) onde se verificam os mesmos problemas (diversidade cultural e estrutura da propriedade), na aplicação e controlo da PAC.

2.3.2 Processo de transição

Programa inicial

O planeamento e acompanhamento do processo de transição, envolvendo o estabelecimento de todos os dispositivos necessários à preparação da fusão, foi efectuado de modo sistemático e regular, directamente pelo Conselho de Administração, seja em sessão do Conselho, seja por este e pelos Directores Coordenadores, em Reuniões de Direcção.

Complementarmente, realizaram-se "workshops" com os Directores Coordenadores, com os Directores Regionais e mesmo com a totalidade do pessoal dirigente.

Conforme inicialmente previsto, apenas em meados de 2004 se adquiriu a empresa especializada um trabalho de avaliação das orientações a seguir após a fase de transição, efectuado em estreita ligação com o pessoal dirigente.

Em Setembro de 2004, o Conselho de Administração deu por findo o trabalho preparatório, na sequência do qual foram enviados ao Governo, para decisão, os projectos de Lei Orgânica e dos Estatutos do novo organismo a criar.

O processo de transição encontrava-se concluído e atingidas as condições técnicas para se efectuar a fusão, incluindo orientações que poderiam vir a ser desenvolvidas já pelos futuros corpos gerentes do novo organismo.

A fusão poderia pois ter sido realizada, respeitando o programa previsto, isto é, um novo Organismo poderia ter iniciado as suas funções ao longo do primeiro trimestre de 2005.

Atrasos relativamente ao programado inicialmente

A queda do XV Governo Constitucional e as vicissitudes que se lhe seguiram, afectaram profundamente o quadro de decisão dos Governos. O XVI Governo veio a considerar prioritária a salvaguarda da estabilidade do IFADAP/INGA. O actual Governo, condicionou o processo de fusão ao novo programa geral de reestruturação da AP (PRACE).

A prioridade da estabilidade do IFADAP/INGA durante a vigência do XVI Governo foi ainda reforçada pela preocupação de se garantir o início da aplicação da reforma da PAC, no respeitante ao Regime de Pagamento Único, anunciada pelo Governo anterior para o início de 2005. Embora fosse convicção do Conselho de Administração que esse objectivo em nada seria afectado pela concretização da fusão, houve que dar seguimento a esta orientação de extrema prudência do Governo de então, o que levou a um adiamento por um ano da fusão, usando da flexibilidade implícita no DL 250/2002, atrás referida.

Convém salientar a relativa rigidez do calendário das reestruturações profundas deste tipo em organismos da EU. De facto, a natural sazonalidade dos dispositivos principais da PAC obrigam a que tais operações ocorram no final de cada ano/início do ano seguinte, ou seja, entre Novembro e Fevereiro. Por esta razão o adiamento efectuado levou ao prolongamento prático de um ano do regime de transição, colocando a fusão formal em finais de 2005/início de 2006.

A entrada em funções do actual Governo, enquadrou esta reestruturação numa nova reorganização global da Administração Pública. Em particular para o MADRP, alterou alguns dos anteriores pressupostos fundamentais do futuro organismo, levando a novo adiamento da fusão, pondo mesmo em causa os dispositivos concebidos pelo Conselho de Administração a que presidi.

O DL 250/2002, com o seu modelo de transição faseada, a solidez da estrutura de transição do IFADAP/INGA e o método participativo seguido para a preparação da fusão permitiram, não obstante tais vicissitudes, que os institutos tivessem podido manter um nível de eficácia apreciável na sua acção corrente, bem como conseguir assegurar o arranque do Regime de Pagamento Único da Reforma da PAC, na data prevista.

2.4 Conclusões

O processo de fusão desenvolveu-se no quadro do DL 250/2002, tendo sido prosseguido, de modo faseado conforme previsto neste diploma.

Considero que a condução deste processo, efectuada pelo Conselho de Administração a que presidi, foi conduzida com rigor, permitindo atingir, em devido tempo e plenamente, os objectivos fixados para a sua primeira fase.

O atraso que se veio a verificar na passagem à segunda fase do processo de fusão, envolvendo decisões do Governo, publicação dos diplomas concebidos e sua implementação, encontra razão de ser em factos alheios ao Conselho de Administração e que incidem fora da sua área de competência, não tendo este podido, em consequência, tomar medidas correctivas adequadas.

Julgo pois que a avaliação do processo de fusão, efectuada no Relatório, não corresponde à realidade, devendo, como tal, ser o mesmo corrigido.

Complementarmente, assinalarei algumas incorrecções que pude detectar neste Relatório em domínios que mais directamente se intersectavam com o processo de fusão. Estes aspectos, bem como outros que também pude constatar, mas que não cabem no âmbito das presentes observações, virão certamente a ser cobertos no documento em preparação pelo Conselho de Administração e que aguardo, na expectativa de poder requerer a Vexas que tal resposta possa ser extensiva ao signatário, para efeitos da notificação efectuada.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2007



Cabral da Fonseca

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

Pro. N.º 01/06-Audt DA IV

Jorge Manuel Mendes Antas, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-membro do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, e na sequência do requerimento apresentado em 27 de Dezembro de 2006, vem expor e requerer a Vª Ex.ª o seguinte:

- 1.º Que a resposta hoje apresentada por Eurico Luís Cabral da Fonseca, na qualidade de ex-presidente do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório;
- 2.º Pretende ainda, o signatário que lhe seja extensiva a resposta que o Conselho de Administração do IFADAP e do INGA irá apresentar, no prazo que lhe for fixado para o efeito.

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2007


Jorge Manuel Mendes Antas

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

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Hélder José Henrique Bicho, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-membro do Conselho de Administração do IFADAP/INGA e do Conselho Directivo do INGA, e na sequência do requerimento apresentado em 02/01/2007, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

1.º Que a resposta apresentada hoje por Eurico Luis Cabral da Fonseca, na qualidade de ex-presidente do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório;

2.º Pretende ainda o signatário que lhe seja extensiva a resposta que o Conselho de Administração do IFADAP e do INGA irá apresentar.

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todas estas informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2007



MGTC 16 01'07 01495 (Hélder José Henrique Bicho)

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

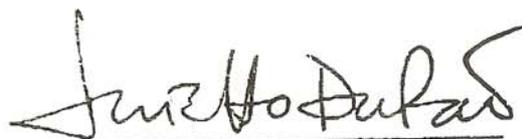
Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Luis Henrique Pessoa de Amorim Durão notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-membro do Conselho de Administração do IFADAP e do INGA, e na sequência do requerimento apresentado anteriormente, vem expor e requerer a Vª Exª o seguinte:

- 1.º Que a resposta apresentada hoje por Eurico Luis Cabral da Fonseca, na qualidade de ex-presidente do Conselho de Administração do Ifadap e do Inga seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório;
- 2.º Pretende ainda o signatário que lhe seja extensiva a resposta que o Conselho de Administração do IFADAP e do INGA irá apresentar, no prazo que lhe for fixado para o efeito.

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2007





OLIVEIRA, REIS & ASSOCIADOS, SROC, LDA.

Inscrita sob o n.º 23

FERNANDO MARQUES OLIVEIRA
JOSÉ VIEIRA DOS REIS
CARLOS A. DOMINGUES FERRAZ
JOSÉ BARATA FERNANDES



AUDITOR (C.M.V.M.)
Membro de / Member of
International
Accountants
Consortium



www.hlb.com

Ao
Exm.º Senhor Director-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
Dr. José F.F. Tavares
Avenida Barbosa du Bocage, 61
Lisboa
1069-045 LISBOA

Lisboa, 22 de Janeiro de 2007

Assunto: Projecto de Relatório sobre os Sistemas de Controlo Interno do IFADAP e do INGA e
Análise do Processo de Fusão.

V/Referência: Proc.º 01/06 – AUDIT
Of.º n.º 15772, de 14/12/2006 DAIV

Exm.º Senhor,

Na qualidade de representante de *Oliveira, Reis & Associados, SROC, Lda.*, na Comissão de Fiscalização do *Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)* nas gerências de 2000 a 2002, e no respeitante ao constante do Relato supra mencionado, vimos por este meio clarificar e precisar alguns aspectos, a seguir identificados:

Página 21:

Relativamente aos Sistemas de Informação são referidos algumas situações no ponto 33 que correspondem a pontos fracos no sistema de controlo interno do *INGA*. Refira-se que o Sistema Informático do *INGA* (*SINGA*) ainda não se encontrava totalmente concluído no final de 2002, existindo alguns módulos financeiros que não se encontravam devidamente interligados e a funcionar.

1/3



Página 26:

É referido no ponto 51 do Relato que as Comissões de Fiscalização dos Institutos têm incidido, essencialmente, sobre aspectos contabilísticos, orçamentais e financeiros, deixando de fora do âmbito do seu exame a gestão dos fundos públicos (nacionais e comunitários).

Nos termos das disposições legais e estatutárias, designadamente do previsto no n.º 7 do artigo 26º dos Estatutos do *INGA*, aprovados pelo Decreto-Lei nº 78/98, de 27 de Março, “as contas relativas às despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia são submetidas à Inspeção-Geral de Finanças, para efeitos de certificação, nos termos da legislação aplicável, e apresentação à Comissão Europeia nos prazos regulamentares”.

Página 35:

No ponto 83 é referido o desequilíbrio da situação económica e financeira do *INGA*. Este Instituto apresentava em 2002 uma situação líquida negativa em cerca de 18.696.083 euros, resultado dos sucessivos resultados negativos de anteriores gerências, situação referida nos nossos Relatórios e Pareceres anuais.

O referido “sistemático” recurso a empréstimos bancários encontrava-se associado ao sistema de financiamento comunitário, onde as transferências comunitárias só tinham lugar após o pagamento da despesa, funcionando sob a forma de reembolsos. De acordo com o Reg.(CE) n.º 1258/99, o reembolso verificava-se no segundo mês seguinte ao da realização da despesa. Deste modo, para fazer face ao pré-financiamento das despesas, o *INGA* recorria das suas disponibilidades, à antecipação de fundos por parte da Direcção-Geral do Tesouro, e ao recurso ao crédito bancário.

Página 51:

Na apreciação geral sobre a prestação de contas pelo *INGA*, temos a referir:

h



- Durante o nosso mandato constatámos insuficiências de ajustamentos ao valor de activos correspondentes a créditos de cobrança duvidosa, referindo essas situações nos nossos Relatórios e Pareceres anuais;
- Relativamente ao crédito fiscal relativo a IVA, verificámos que, em sequência de um pedido de parecer efectuado à Comissão de Fiscalização pelo Conselho de Administração, em 2002 o Instituto procedeu ao pedido de reembolso do saldo do IVA a recuperar, no montante de 6.159.870 euros, que acumulava valores a recuperar desde 1991;
- No que diz respeito aos fundos recebidos para pagamento de ajudas a terceiros, estes montantes eram reconhecidos como proveitos do exercício. Quanto aos valores efectivamente atribuídos, eram reconhecidos como custos do exercício.

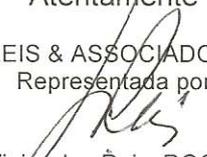
De acordo com os seus Estatutos, nomeadamente nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 23º, constituem receitas do INGA as dotações atribuídas pelo Estado e aquelas destinadas a Portugal pela União Europeia no âmbito do FEOGA-Garantia. Consideram-se despesas os encargos com o respectivo funcionamento e com o cumprimento das atribuições que lhe são cometidas (alínea a) do artigo 24º).

Refira-se ainda que o n.º 2 do artigo 27º refere que “as despesas relativas ao FEOGA-Garantia e os respectivos fluxos financeiros serão objecto de adequada contabilização, com respeito pelos regulamentos comunitários aplicáveis e em termos de garantir a clara distinção das demais despesas e operações da responsabilidade do INGA”.

Sem outro assunto de momento, apresentamos os nossos melhores cumprimentos e subscrevemo-nos,

de V.Ex^a
Atentamente

OLIVEIRA, REIS & ASSOCIADOS, SROC, Lda
Representada por


José Vieira dos Reis, ROC n.º 359



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola

Protocolo

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
Proc.º 01/06-Audit DA IV	14/12/06	1/DJ/2007	24.JAN.2007

ASSUNTO: **Sistemas de Controlo Interno do IFADAP e do INGA**

Na sequência da recepção e análise do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao processo de fusão e de acordo com a deliberação tomada em Plenário da 2.ª secção, desse Tribunal, de 9 Janeiro de 2007, junto se envia em anexo o contraditório deste Conselho de Administração, e respectivos documentos anexos, que completam os elementos já aduzidos através do nosso ofício n.º 126/2007, de 02.01, requerendo a V. Exa. o seu encaminhamento para os devidos efeitos.

Com os melhores cumprimentos,

PRESIDENTE DO C.A.
(Joaquim Mestre)

VOGAL DO C.A.
(Egídio Barbeito)

VOGAL DO C.A.
(Amado da Silva)

VOGAL DO C.A.
(Francisco Brito Onofre)

VOGAL DO C.A.
(Jerónimo Lopes)

BTCT 24 01'07 02223

Contraditório do Conselho de Administração do IFADAP/INGA ao relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao processo de fusão

1. Em complemento ao nosso ofício nº 126/2007, de 02.01.2007 (Anexo I) e conforme expresso no ponto nº 1.3 do mesmo, pelo presente se formula e complementa o contraditório destes Institutos ao relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas (IFADAP) e do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) e ao processo de fusão.
2. Desde logo importa referir que, relativamente a todo o relatório, se toma boa nota do conteúdo dos pontos 1 a 29 e 161, se subscreve o teor dos pontos 30, alíneas, a) e c), 40 e 41, 102, 131, 132, 151, 163 a 167, 174 a 176, 181 e 182, discordando-se do afirmado no ponto 30, alíneas, b) e d), pelas razões que posteriormente se invocarão e, finalmente, que nos congratulamos com o mencionado no ponto 31. Ainda uma nota para os quadros insertos ao longo do relatório que não referem as respectivas fontes, como deveriam, e desse modo dificultam a elaboração desta resposta.
3. Mas, quanto a tudo o mais dir-se-á, desde já de modo genérico, que o relatório, pretendendo abranger toda a actividade dos Institutos de 2000 a 2005, apresenta-se, sem dúvida, meritório no seu objectivo, mas impreciso e com falhas significativas de informação e conhecimentos de base das diversas realidades, o que distorce as conclusões apresentadas, que se afiguram muito generalistas e em muitos casos inaceitáveis, além de que sofrem com a *decalage* do tempo, que pode ir até 6 anos, entre o documento de análise e a realidade a que se reporta.
4. Permita-se-nos dizer que muitas das avaliações e das observações parecem não terem tido em conta as circunstâncias e o enquadramento específicos da gestão das ajudas comunitárias. Com efeito, nos pontos 64 e 65 o relatório atribui ao IFADAP a responsabilidade das deficiências de gestão e controlo, no âmbito da intervenção do âmbito dos fundos operacionais do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII), não atendendo ao modelo de gestão e de controlo adoptado, designadamente a existência das autoridades de gestão dos programas exteriores ao Instituto e a complexidade criada, por esta mesma organização, no caso da Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais

(AGRIS). De facto, neste quadro, o IFADAP é, apenas, a Autoridade de Pagamento (AP), sendo que a maioria das deficiências apontadas se reporta a questões de gestão, da competência de outras entidades. O relatório opta também por mencionar *deficiências de controlo*, e/ou *atrasos no controlo* sem concretizar ou identificar essas situações e sem as avaliar no contexto em que, eventualmente, terão ocorrido.

5. Constata-se com satisfação que os auditores reconhecem a melhoria progressiva do controlo nos últimos 10 anos nos Institutos. Contudo, olvidam que esta exigência, partilhada pela Administração, é dificilmente compatível com as alterações permanentes e com os atrasos na publicação do quadro legislativo referente a essas ajudas. De facto e apesar de os Institutos terem, sistematicamente, alertado as entidades responsáveis para os inconvenientes e os problemas causados com essas situações, tal sucedeu inúmeras vezes e foram adoptados programas de ajudas pouco ou nada compatíveis com as regras de controlo necessárias e passíveis de aplicação, em termos técnicos, com os recursos disponíveis, com a especificidade e os prazos de execução.

Os Institutos não enjeitam nenhuma das suas responsabilidades, mas não gostariam de ser julgados por acções ou omissões que não são da sua área de intervenção e competência.

No relatório também se não realça a insuficiência da intervenção directa de outras entidades, em alguns regimes de ajudas, que acabaram por originar problemas aos Organismos Pagadores (OPs).

Sem este enquadramento geral os juízos de valor centrados sobre os méritos ou deméritos da acção dos Institutos em si próprios correm o risco de serem parciais e, logo, incompletos.

6. E agora de modo específico contradita-se:

Ponto 33

Auditoria e *follow up* aos sistemas e tecnologias de informação.

a) Quanto à duplicação e dispersão da informação por diferentes bases de dados, deve referenciar-se, por um lado, que a missão do INGA, é gerida pelo Sistema Informático do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (SINGA ou i-SINGA) e, por outro, que a missão do IFADAP, é suportada, basicamente, pelo Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural (SIADRU) sistemas que se relacionam com outros dois sistemas de natureza “cadastral”, a saber, o Sistema de Gestão Parcelar (i-SIP) gestor do sistema de identificação parcelar, e o Sistema Nacional de Identificação de Bovinos (SNIRB) dedicado ao registo dos animais.

A duplicação apenas se verifica quanto à identificação de beneficiários, situação que está a ser solucionada com a implementação, já no decorrer do corrente ano, do projecto de reengenharia de um conjunto de tarefas, incluindo a digitalização,



desmaterialização de alguns processos e o acesso *on-line* dos beneficiários, designado por i-DIGITAL, que permitirá, entre muitas finalidades, identificar os beneficiários através de uma única base de dados. Sem a concretização da fusão a integração das duas bases de dados não poderia ter lugar e era até arriscada.

b) As actividades vitais do IFADAP, anteriormente suportadas em folhas de cálculo *excel* e *access*, estão agora suportadas pelo SIADRU.

c) A referida diversidade e a desactualização dos modelos de computadores pessoais (PCs) estão no momento ultrapassadas, sendo o parque de equipamentos micro-informáticos constituído por máquinas HP e SIEMENS/FUJITSU. No período que mediou entre 2004 e 2006, e não obstante as restrições orçamentais e financeiras bem evidenciadas ao longo do presente relatório, foram substituídos cerca de 620 PCs (320 nas Direcções Regionais do IFADAP e do INGA (DRs) e 300 nas instalações de Lisboa), além da realização de *upgrade* de memória e de disco noutras 300 máquinas, também de Lisboa, reutilizando a memória e os discos de 300 PCs desactivados.

d) A função de Administrador de Dados, dado o respectivo conteúdo funcional, em consequência das especificidades do "negócio", tem que ser desempenhada por um responsável com especial qualificação e conhecimento do funcionamento da gestão operacional dos serviços o que, em face também do conhecido congelamento na admissão de recursos humanos, não permitiu às Administrações encontrar um titular.

e) A salvaguarda da informação sempre foi realizada para os sistemas que suportam o "negócio" do IFADAP e do INGA. É certo que não existe um sistema de *Disaster Recovery/Business Continuity*, para ser accionado em caso de catástrofe/acidente global que atinja os sistemas informáticos, mas tal situação resultando dos elevados custos que implicam o seu remédio, é praticamente recorrente em toda a administração pública portuguesa (segundo é do nosso conhecimentos apenas dois organismos nacionais têm implementada aquela solução). No entanto, pensamos que o cumprimento da Norma ISO/17799, a que deverão obedecer os OPs a partir de 2008 (Reg n° 465/2005, de 22.03, conjugado com o doc. AGRI 2004/60334/01/00, (Anexo II), os levará, a partir daquela data, a disporem de soluções neste domínio, estando os Estados-membros (EMs) a ponderar, dados os elevadíssimos custos inerentes, solicitar uma comparticipação financeira da União Europeia (EU) para este projecto.

f) As funções de Administrador de Segurança de Sistemas de Informação serão asseguradas no âmbito do processo de certificação da já mencionada Norma ISO/17799, cujos procedimentos de implementação estão já em curso nos Institutos, prevendo-se, aliás, a criação de uma estrutura própria de Serviço de Segurança da Informação (SSI) externa à Direcção de Sistemas de Informação (DSI).

g) Na presente data já se encontram revistas e em aplicação as normas que regulam a aquisição e documentação aplicacional.

Nestes termos devem ser reponderadas as observações constantes do ponto 33 do relatório.

Ponto 34

Ausência de interligação entre os sistemas de informação, nomeadamente o SINGA, com as aplicações contabilísticas, e desadequação de alguns módulos do SINGA à gestão e controlo das ajudas.

Reconhece-se a pertinência da observação dos auditores, mas tão só no que se refere ao período em análise (circunstância que resulta da consulta de relatórios já ultrapassados no tempo), importando referir que no ano de 2006 ficou concluído o *interface* entre o SINGA e o Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP), donde a ligação está feita, sendo que todas as ajudas apuradas e pagas no SINGA são, actualmente, contabilizadas de forma automática, tendo-se abandonado a inserção manual dos documentos contabilísticos.

No que concerne à referência de que nem todos os módulos do i-SINGA se revelam adequados para a gestão e o controlo das ajudas, mais concretamente ao exemplo apontado (Reg. CE n.º 2571/97, da Comissão, de 15.12), cumpre salientar que, neste caso (ajuda à manteiga) a existência de apenas um único beneficiário (!) não justifica, administrativa e financeiramente, o desenvolvimento de módulos específicos para o cálculo/controlo e o apuramento, pelo que se utiliza o módulo horizontal Folha de Cálculo Genérica (FCG), cuja finalidade é a de integrar no SINGA a informação necessária para efeitos de pagamento e de prestação de contas.

Também esta referência à deficiente interligação entre sistemas informáticos se afigura, de momento, destituída de fundamento, dada a evolução verificada no tratamento da informação.

Ponto 35

Ausência de pleno funcionamento do SIADRU, ausência de integração de informação com o SIFEC (Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão), disfuncionalidade na migração de dados do IFOP para o SIFEC, situação de produção para a integração no SIADRU de diversos programas de incentivo do FEOGA- Orientação e para a implementação do processo de recuperação de movimentos financeiros com vista à melhoria da pista de controlo da despesa.

O sistema SIADRU encontra-se, nesta data, em pleno funcionamento, tendo inclusive sido objecto de auditoria, efectuada pelos serviços da Comissão Europeia (CE), entre 13 e 17 de Novembro de 2006, cuja conclusão foi no sentido da sua correcta construção e da existência de um controlo adequado. Os módulos de melhoria da pista de controlo, parte integrante do SIADRU estão em produção, sendo com base neles que os serviços utilizadores procedem à fase final de recuperação dos movimentos financeiros.

Assim, o SIADRU, está neste momento, em pleno funcionamento e com qualidade reconhecida pelos serviços da CE, pelo que estão desactualizadas as conclusões dos auditores, dado que suportadas por relatórios de auditoria já ultrapassados pela realidade.

Ponto 36

Celebração e execução de contrato com a BULL para disponibilização do SIADRU.

Reafirma-se aqui o referido no ponto anterior no que concerne à operacionalidade do SIADRU, pelo que não podem proceder as observações do relatório dada a extemporaneidade da informação que as suporta.

Os custos envolvidos e pagos até ao presente, no âmbito do projecto SIADRU, cifram-se em 3.205.438,00 €.

Ponto 37

Existência de falhas na área de informática dos dois institutos susceptíveis de originarem erros materialmente relevantes.

Tendo em conta o exposto nos pontos anteriores e as sucessivas certificações anuais de contas, a cargo da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e as auditorias da CE, nunca foram por estas entidades apontadas falhas ao sistema informático, susceptíveis de originarem erros materialmente relevantes ou de afectarem negativamente decisões sobre a atribuição das ajudas e sobre o respectivo controlo.

Refuta-se pois a presente afirmação dos auditores que, aliás, não está suportada quantitativamente ou por qualquer outro elemento justificativo da mesma.

Pontos 38 e 39

Ausência de um plano estratégico de tecnologias e sistemas de informação, condicionado pelo arrastamento do processo de fusão.

Desde 2002, a partir da assunção da fusão, que se encontram suspensas as condições para a elaboração de um plano estratégico a médio prazo. Essa elaboração tem sido condicionada pelo arrastamento do processo de fusão e a inerente indefinição de estruturas e de competências do novo organismo, tal como reconhecido no ponto 39 do relatório ora em análise. Não obstante, anualmente, são traçados objectivos estratégicos.

Ultrapassam pois a capacidade de intervenção deste órgão de administração, e dos seus antecessores, as decisões relativas à fusão dos Institutos e, conseqüentemente, as decisões internas que se prendem com esse processo.

Pontos 42 a 53

Procede-se nestes pontos a uma descrição dos sistemas de gestão das ajudas e do respectivo controlo, que decorrem da legislação comunitária, com particular realce para o SIGC, e para a actividade das entidades externas que auditam o sistema (IGA, IGF, CE, TCE), reconhecendo-se, ainda, a "*...existência de um forte ambiente de controlo no IFADAP e no INGA...*" mas afirmando-se que as Comissões de Fiscalização centram a sua acção nos aspectos contabilísticos e financeiros, ignorando o exame da gestão dos fundos públicos, nacionais e comunitários, enquanto actividade essencial dos institutos, daí se concluindo ser essa a razão da persistência de correcções financeiras resultantes de deficiências e controlo, relativamente às quais não foram atempadamente tomadas medidas correctivas, circunstância reflectida na certificação de contas do INGA de 2003 e 2004, e nas contas do FEOGA-Garantia de 2005, concretamente na área de devedores.

Na descrição do sistema de gestão e de controlo das ajudas é mencionado, no ponto 40, que *os elevados montantes pagos anualmente, a complexidade das medidas e o número de beneficiários, justificam a adopção de adequados sistemas de controlo interno*. Continua, salientando os riscos associados à reforma da Política Agrícola Comum (PAC) de 1992, com a criação do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIG-C), com a introdução de um novo regime para as culturas arvenses e com um acréscimo do número de beneficiários surgidos com a implementação deste regime de ajudas directas aos produtores.

Este, então, novo quadro legal de concessão de ajudas constituiu um desafio para os EMs, em particular para a Administração Portuguesa, dada a especificidade da nossa agricultura, os aspectos essenciais desta reforma, as nossas condicionantes/limitações estruturais e conjunturais, as exigências de adaptações profundas nos Serviços Gestores de Medida (SGMs) e nos sistemas informáticos, e a reduzida dimensão dos mecanismos de controlo interno implementados para garantir o pagamento regular das ajudas.

A reforma da PAC de 1992 caracteriza-se pela redução dos preços garantidos, compensados por ajudas directas aos produtores em função das áreas e das culturas semeadas ou dos animais detidos e respectivos direitos, pela introdução de um benefício, pela retirada de terras da produção (*set-aside*) e pelo fomento de medidas de acompanhamento (florestação de terras agrícolas (FTA), reforma antecipada (RA) e medidas agro-ambientais (MAAS) que, posteriormente, foram integradas no Programa de Desenvolvimento Rural-PDRU.

A dependência dos produtores da atribuição de ajudas directas, as quais são fundamentais para o seu rendimento e, concomitantemente, para a manutenção da sua actividade agrícola em muitas zonas do país, introduziu profundas alterações à

política até então seguida, criando uma enorme responsabilidade sobre as entidades responsáveis pela concessão destas ajudas.

Recorde-se que Portugal, à data da adesão, negociara um regime de transição por etapas para o sector agrícola, onde cada etapa compreendia um período de cinco anos, sendo que na 1.^a etapa, para os principais bens alimentares, Portugal não estava sujeito às regras das Organizações Comum de Mercado (OCMs). Ainda nos termos do acto de adesão, só no decurso da 2.^a etapa, com início na campanha de 1991/92, a agricultura portuguesa passaria a adoptar, de forma progressiva, a disciplina das OCMs.

Tendo em consideração, por um lado, a especificidade da agricultura portuguesa e, por outro, a criação do Mercado Único que levou ao desmantelamento da maioria dos mecanismos transitórios de adesão de Portugal, foram criados diversos incentivos como forma de assegurar a competitividade da cadeia agro-alimentar portuguesa. Assim, a juntar à reforma da PAC de 1992, passou a existir mais este conjunto de medidas, nomeadamente:

- O regime de ajudas aos produtores portugueses de cereais, através do Reg n^o 3653/90, do Conselho, de 11.12.1990, e do Reg n^o 1884/91, da Comissão, 06.05.1991;
- Reconversão de terras agrícolas afectas a culturas arvenses para a produção animal extensiva, contemplada no Reg n^o 1017/94, do Conselho, de 26.04.1994;
- Concessão de ajudas à indústria agro-alimentar, previstas no Reg (CEE) n^o 1372/93, do Conselho, de 01.06, e Despacho Normativo n^o 230/93, de 27.08;
- Possibilidade de importação de 500 000 t de milho com direito reduzidos, estabelecida no Reg (CEE) n^o 3670/93, de 22.12.

Neste contexto, o INGA, enquanto principal responsável pela gestão das ajudas no âmbito do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola -Secção Garantia (FEOGA-Garantia) e o IFADAP, com a incumbência de gerir as medidas de acompanhamento, vêem-se confrontados com este enorme desafio de gerir, por um lado, um conjunto alargado de ajudas de carácter comunitário, subordinadas a um regime complexo e, por outro aquelas, que foram criadas especificamente para Portugal, para atender à fragilidade do nosso sistema agro-alimentar.

Acrescem as condições edafo-climáticas do nosso território continental, que se caracterizam por um clima de cariz atlântico, no noroeste, e, mediterrânico, no resto do território, conjugado com um relevo bastante acentuado, no norte e no centro, e relativamente plano, no sul, que reúnem condições para a prática de um conjunto diversificado de culturas e de sistemas agrícolas. Esta realidade faz com que surjam simultaneamente culturas representativas da Europa central, como sejam os cereais e as oleaginosas, bem como as que são típicas da orla mediterrânica, nomeadamente a oliveira, a vinha, e o tomate.

Esta multiplicidade de culturas e de sistemas de exploração levaram a que os OPs tivessem que gerir, anualmente, mais de uma centena de ajudas diferentes, com a



particularidade que cada uma destas ajudas apresentam regras específicas a que se associam a regulamentação de carácter horizontal, através do SIG-C, as quais têm que ser devidamente convertidas nas aplicações informáticas para permitir os controlos cruzados entre as ajudas, de forma sistemática e abrangente, os controlos no local por amostragem, bem como o correcto apuramento das ajudas a pagar aos agentes económicos e a debitar ao FEOGA-Garantia tornando, assim, a execução a nível nacional da PAC uma tarefa de enorme complexidade.

A possibilidade do IFADAP e do INGA efectuarem pagamentos por conta do FEOGA-Garantia dependia da sua aprovação como OPs, o que implicava a satisfação, pelos mesmos, dos requisitos previstos no Anexo ao Reg n° 1663/95, da Comissão, de 07.07.1995, obrigando à sua credenciação por uma entidade de certificação, no caso de Portugal, a IGF. Resumidamente, tais requisitos consistem na disponibilidade de normas de procedimento (que incluem *checklist*, que devem ser preenchidas pelos diversos serviços envolvidos, competindo aos serviços gestores das ajudas, (SGMs), assegurar que as mesmas sejam complementadas e apensas a cada autorização de pagamento) que definam as regras/condições a observar pelos diversos serviços envolvidos na gestão das ajudas, nomeadamente pelos SGMs, pelos serviços de controlo, pelos serviços de informática e pelos serviços financeiros, de modo a que seja verificada a realidade e assegurada a regularidade dos pagamentos.

À data, nem o IFADAP, nem o INGA, reuniam as referidas condições pelo que ambos os Institutos foram aprovados, no início de 1996, a título provisório. O IFADAP acabaria por ser reconhecido como OP das medidas de acompanhamento da PAC, financiadas pelo FEOGA-Garantia, em 20 de Novembro de 1997. O INGA, como principal responsável pela gestão e pelo pagamento das ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia, viu o seu processo de reconhecimento mais demorado, dada a maior complexidade que o mesmo revestia, já que tinha a seu cargo praticamente todas as outras ajudas financiadas por este Fundo, o que ocorreu a 6 de Abril de 1998.

Por fim é possível inferir, com base numa análise global aos dados obtidos ao longo das campanhas, que os OPs, IFADAP e INGA, têm conseguido dar resposta à multiplicidade de tarefas que têm sido incumbidos de realizar, a par do número crescente de regimes de ajudas que se tem registado, que actualmente se cifram, no âmbito da competência do INGA, em cerca de 140 ajudas diferentes, crescimento também patente na observação da evolução dos montantes pagos, na ordem dos 650M€ em meados da década de 1990, para 850M€ após a aplicação da reforma intercalar da PAC, também conhecida por Agenda 2000.

Ainda sobre estes pontos e no que se reporta à certificação de contas na área de devedores (2003, 2004 e 2005) remete-se para o que se argúi nos pontos 105 a 112 do presente contraditório, onde através de números e de factos se demonstra a improcedência destas conclusões dos auditores.

Pontos 54 a 59, 113 e 114

Contratação de serviços especializados - Protocolos com as Entidades Credenciadas.

Retoma-se aqui e dá-se por integralmente reproduzida quanto a esta matéria toda a argumentação expendida no ponto 2 do nosso ofício nº 126/2007, já mencionado, cumprindo ora aditar que a recomendação da IGF, inserta na certificação de contas de 2005, no sentido de o INGA *velar pelo integral cumprimento das obrigações protocoladas pelas entidades credenciadas, em termos de correcta recolha das candidaturas e sua atempada remessa ao INGA, e retirar as devidas consequências em caso de incumprimento* constitui e constituía já, desde 1997, prática deste Instituto. Acresce que, na Campanha 2005/2006, e tomando como exemplo o modelo de maior expressão, apenas 0,1% das candidaturas do modelo A recebidas pelas Entidades Credenciadas (ECs)¹ foram entregues no IFADAP/INGA para além do prazo previsto nos Protocolos e, por isso, foram objecto de aplicação das correspondentes penalizações financeiras, conforme estipulado nos mesmos. O escrupuloso acompanhamento da execução destes Protocolos constitui aliás a actividade do Gabinete de Gestão de Protocolos (GGP), enquanto órgão da estrutura do IFADAP/INGA.

Encontra-se assim não demonstrada a conclusão do relatório que considera tal recomendação como factor *indiciador de deficiências de controlo da execução dos protocolos*. Com base nestes factos concluiríamos exactamente o oposto.

Pontos 60 a 63

Certificação com reservas ou negativa, formulada pela IGF, das contas do FEOGA-Garantia apresentadas, respectivamente pelo INGA e pelo IFADAP, porquanto o valor dos erros ou omissões ultrapassam o nível de materialidade estabelecido segundo o método de amostragem *MUS-Monetary Unit Sample*, com base em deficiências de controlo consideradas de “importância alta” pela sua relevância na salvaguarda dos interesse financeiros da Comunidade.

Efectivamente, no âmbito do processo de certificação anual de contas do FEOGA-Garantia, a IGF tem certificado, em alguns anos, com reservas, as contas do INGA e expressado opinião negativa relativamente às contas do IFADAP, devido a erros ou omissões que ultrapassam o nível da materialidade de 1% estabelecido pela CE.

Estas situações que resultam da existência de deficiências de controlo, são objecto de recomendações, nos relatórios de auditoria da entidade certificadora, com vista a sua correcção. O IFADAP e o INGA têm desenvolvido todos os esforços no

¹ Associação dos Jovens Agricultores de Portugal (AJAP), Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), Confederação dos Agricultores de Portugal (CNA), Confederação Nacional dos Jovens Agricultores de Portugal (CNJ), Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal (CONFAGRI) e Associação Nacional dos Pequenos e Médios Agricultores (ANPEMA)

sentido da implementação dessas recomendações. Para o efeito Gabinete de Auditoria (GAU) tem efectuado anualmente, entre outras actividades, o acompanhamento regular do nível de execução dessas recomendações, conforme mencionado no ponto 145 deste relatório, pelo que consideramos e entendemos que deverá ser reconhecido e mencionado o esforço que tem sido desenvolvido pelos institutos na melhoria dos seus sistemas de controlo.

Ponto 64

Recomendações efectuadas pela IGA e pela IGF no sentido da melhoria do sistema de controlo interno.

a) No que concerne ao SIADRU, e novamente porque as conclusões dos auditores se fundaram em informação "fora de prazo", retoma-se o que se escreveu relativamente ao ponto 35, reafirmado na resposta ao ponto 36, quanto à actual operacionalidade do SIADRU, pelo que, de novo, não podem proceder as observações do relatório.

Relativamente à ausência de controlo sobre a eventual duplicação de ajudas na fase de análise de candidatura, no âmbito da Medida AGRIS, cumpre esclarecer que, nas Direcções Regionais de Agricultura (DRAs), no momento da análise às candidaturas deste programa, as mesmas são sujeitas a uma actividade no *Workflow*, módulo integrante do SIADRU, onde são automaticamente exibidos para consulta, todos os projectos apresentados pelo beneficiário desde o Plano Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP)-1994. Esta verificação é obrigatória no âmbito da análise de projectos e obriga à elaboração de um relatório específico.

Anteriormente à disponibilização do SIADRU, o Sistema de Gestão Simplificada, onde era feito o registo de projectos, permitia a mesma funcionalidade, por consulta através de um menu que apresentava todas as responsabilidades do beneficiário. Ainda assim, em momento prévio à contratação com o IFADAP, era efectuada nova verificação. É pois destituída de fundamento a observação constante da alínea g) deste ponto do relatório.

No que concerne à afirmação sobre a possibilidade de introduzir melhorias nos *controles administrativos e (n)os controles no local (...)* o mesmo se passando no que respeita à aplicação de sanções, dir-se-á que qualquer sistema é sempre passível de melhoria, sendo para tanto essencial o contributo dado pelas entidades de auditoria através das suas recomendações. Não obstante o Relatório do Tribunal de Contas, de Junho de 2004, não faz quaisquer referências a este assunto, nem formula quaisquer recomendações.

b) Reconhece-se a inexistência de um sistema de detecção automática da não validade das declarações contributivas face à Segurança Social e Administração Fiscal dos beneficiários, al i) deste ponto do relato, aquando da emissão da



autorização de pagamento. Efectivamente, não existe actualmente no sistema central de emissão de pagamentos (Gestão Financeira) uma funcionalidade que efectue automaticamente essa verificação. No entanto, os procedimentos instituídos prevêem que durante a análise do pedido de pagamento seja verificada a situação da validade das referidas declarações antes da emissão de um pagamento ao beneficiário. Assim e embora este comentário apenas possa proceder em parte, em face da tomada de boa nota do mesmo, por este Conselho de Administração, diligenciar-se-á no sentido de desenvolver e implementar tal funcionalidade.

c) Embora conscientes da necessidade de as unidades operacionais do Instituto assegurarem a segregação de funções, tal desiderato nem sempre tem sido conseguido, fundamentalmente por insuficiência dos recursos humanos disponíveis. Por essa razão, este órgão de gestão deu já instruções no sentido da preparação de um normativo que dê cumprimento a essa matéria.

A Norma 22/2005 do Gestor do Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO), de Março de 2005, veio definir regras precisas sobre o acompanhamento da execução das candidaturas, nomeadamente no âmbito da análise dos pedidos de pagamento. Esta actividade de acompanhamento, que passa pela verificação documental dos comprovativos, traduzida na análise formal das despesas e da respectiva elegibilidade temporal, normativa e material ou estrita, passou a estar evidenciada no relatório de análise de pedido de pagamento.

A mesma Norma do Gestor, no seu Anexo, define os procedimentos que devem ser seguidos para a aplicação do regime dos mercados públicos. Sobre esta matéria dá-se ainda cumprimento a uma Nota Explicativa emitida pelo gestor, além de se observarem também outros esclarecimentos avulsos solicitados pelo Instituto.

A já mencionada Norma 22/2005 identifica os vários *itens* que devem ser verificados aquando da análise formal da documentação de despesa, fazendo referência aos requisitos previstos no n.º 5 do artigo 35.º do Código do IVA, ficando a evidência dessa verificação reflectida no Relatório de Análise do Pedido de Pagamento.

Ponto 65 e 66

Impossibilidade de o sistema contabilístico do IFADAP confrontar as contas notificadas à CE com os registos individuais e outros documentos; dúvidas na integralidade da lista de devedores; deficiências susceptíveis de sustentar a aplicação de uma correcção financeira; ausência de pista de controlo; deficiências na área de devedores.

Neste ponto, que se reporta ao ofício da CE n.º D14002, de 21-12-2005 – nos termos do qual...*existem deficiências e debilidades susceptíveis de sustentar a aplicação de uma correcção financeira de 2,2 M€ (milhões de euros), correspondendo a 10%, da despesa do PED – Programa Específico de Desenvolvimento da RAA – Região Autónoma dos Açores...*, mais uma vez as conclusões dos auditores se fundam em pressupostos desactualizados porquanto, a CE, através do ofício n.º D12318, de 27-10-2006 (Anexo III), refere

...que as deficiências e debilidades na gestão financeira postas em evidência, correspondem a um nível de risco limitado e justificam a aplicação de uma correcção forfetária de 2%, a qual se eleva a 440.286,74€.

Daqui se conclui, face à argumentação invocada pelas autoridades portuguesas, veiculada no ofício n.º 27/DPC/SAC/2006, de 02.03.2006, destes Institutos (Anexo IV), que a correcção financeira inicialmente proposta, de 2,2 M€ (milhões de euros) correspondente a 10% da despesa, foi objecto de uma redução, de 80%, para 0,4M€, remetendo-se, ainda, aqui, para o que se argúi nos pontos 105 a 112 do presente contraditório.

Pontos 67 e 68

Insuficiência das taxas de execução do Plano de Desenvolvimento Rural (PDR).

a) No que concerne à insuficiência das taxas de execução, e relativamente a 2001, importa realçar os seguintes factos que conduziram a uma execução de apenas 197,7M€:

- Os atrasos verificados na aprovação dos PDRUs por parte da CE e de legislação nacional, terá, por um lado, dificultado a necessária divulgação das ajudas, e por outro, conduzido à não implementação das novas regras em tempo útil donde resultou que, nas Medidas Agro-ambientais (MAAs), não tenha havido candidaturas em 2000 e, nas Indemnizações Compensatórias (IC's) de 2000, tenham sido aplicadas as regras do anterior regime. Os atrasos verificados arrastaram-se pela campanha de 2001, se tivermos em conta que a legislação referente às MAAs data de 10 de Maio de 2001 (Portaria n.º 475/2001, de 10.05);
- O desfasamento entre os períodos correspondentes ao exercício FEOGA, durante o qual as verbas previstas deverão ser utilizadas até 15 de Outubro e o correspondente à campanha, fez-se sentir com maior acuidade na fase inicial de aplicação do novo Quadro;
- Já no ano de 2005, a insuficiência de meios financeiros correspondente à componente nacional, não permitiu o pagamento de novas candidaturas, que eram substancialmente elevados no caso das MAAs (Portaria n.º 52/2006, de 12.01).

b) Como forma de ilustrar as dificuldades sentidas pelos OPs, na fase inicial de implementação do PDR, refere-se, desde já, o caso ICs, medida que das quatro que compõem este programa, primeiro foi objecto de regulamentação nacional relativa às condições de elegibilidade, aos valores das ajudas e à tramitação processual, através da Portaria n.º 46-A/2001, de 25.01.

Por norma, a preparação das campanhas inicia-se na 2ª quinzena de Outubro de cada ano, de modo a que as ECs desenvolvam as acções de divulgação a partir de Dezembro e a recepção das candidaturas tenha o seu início até meados de Fevereiro

do ano seguinte. O cumprimento deste calendário é fundamental para que se consigam realizar os controlos administrativos e no local previstos no SIGC, em tempo oportuno, que são essenciais para a garantia do pagamento regular das ajudas.

Dado que em Novembro de 2001 ainda não se encontravam definidas as regras respeitantes àquela ajuda, o INGA, no parecer que enviou à, então, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural (DGDR) sobre o projecto de portaria, telecópia de 20/11/2001, (Anexo V) manifestou a sua preocupação no sentido de serem definidos, atempadamente, um conjunto de assuntos essenciais para o bom desenrolar da campanha, nomeadamente a integração das ICs nos modelos de candidatura.

Apesar do trabalho desenvolvido pelos técnicos das duas instituições, mesmo antes da publicação da portaria, surgiram dificuldades com a implementação das ICs naquele ano, como se pode verificar na resposta dada às questões levantadas por uma das entidades protocoladas (Anexo VI). O INGA fez tudo o que estava ao seu alcance para minimizar as contrariedades que poderiam surgir no decurso da campanha, nomeadamente:

- Elaborou um manual específico das ICs em aditamento às normas e instruções de preenchimento das candidaturas (Anexo VII);
- Convocou uma reunião com as ECs, no final de Fevereiro, exclusivamente para debater questões relacionadas com esta ajuda;
- Fez uma referência especial à nova regulamentação sobre ICs (Anexo VIII) na carta circular, enviada no início de cada campanha a todos os beneficiários que habitualmente se candidatam às ajudas no âmbito do FEOGA-G.

c) No caso das MAAs, em que a legislação nacional só foi publicada em Maio de 2001, por maioria de razão, as dificuldades sentidas ao longo da campanha agravaram-se substancialmente

Aliás, se à execução de 2001, no montante de 197,7M€, acrescermos a execução de 2000, no montante de 134,9M€ e, tendo em conta que no exercício FEOGA de 2000 não foram apresentadas previsões, poderemos concluir que, no conjunto dos dois exercícios a taxa de execução foi de cerca de 80%, considerando as previsões do ano 2000 iguais à execução.

Por outro lado, é de realçar que as previsões do exercício de 2001 foram apresentadas pelas Autoridades Nacionais, a 30.09.2000, em função dos montantes previsionais a pagar entre 16 de Outubro e 15 de Outubro do ano seguinte, como 1ª declaração de despesa do período de Programação 2000-2006, no pressuposto de que a legislação nacional, que ira permitir implementar o novo PDRU, seria aprovada até ao final desse ano e que, na eventualidade de ocorrer alguma derrapagem, a mesma não teria qualquer implicação financeira, dado tratar-se da primeira declaração de despesa do período de programação 2000-2006, efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 39º do Reg (CE) n.º 1750/99, da Comissão, de 23.07. Com

efeito, caso a execução não atingisse os 75%, o n.º 4 do mesmo artigo excluía a primeira declaração de qualquer redução.

No entanto só houve aprovação dos documentos de programação no decurso do exercício de 2001 (entre Novembro de 2000 e Abril de 2001). Assim sendo, não se deveria ter aplicado a redução baseada no n.º 5 do artigo 49.º do Reg (CE) n.º 445/02, da Comissão, de 15.03.

A CE assim não o entendeu. Foi apresentado recurso ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), o qual veio a ser favorável às autoridades nacionais, através do acórdão de 11 de Novembro de 2004, que não chegou a produzir efeitos dado que posteriormente a CE dele interpôs recurso, com fundamentos de natureza meramente processual, com os quais obteve vencimento a final.

Sintetizando, poder-se-á dizer que, salvo o caso excepcional de 2001, em todos os exercícios se atingiram taxas de execução superiores ao limite de 75% imposto pela União Europeia (EU), como limiar para não aplicação de CFs.

Ponto 69

A taxa média de execução financeira relativamente aos exercícios de 2000 a 2005 é de 78% (cerca de 80,1% de 2001 a 2005), considerando o montante global previsto por Portugal para cada exercício financeiro.

Relativamente ao conteúdo deste ponto do relato importa referir, por um lado, que o peso das despesas do Desenvolvimento Rural no montante global da despesa efectuada por Portugal relativamente aos exercícios financeiros do FEOGA-Garantia, 2000 a 2005, é de apenas 21%.

Por outro lado, há que corrigir a taxa média de execução relativamente aos exercícios de 2000 a 2005 que é de cerca de 82% e não de 78%, conforme explicação constante do ponto anterior e transposta para o Quadro que adiante se insere como Quadro 1, e que corrige o quadro com o n.º "Quadro 4" constante do relatório.

Acresce que, se se pretende analisar a taxa de execução por medida, dever-se-á fazê-lo para o mesmo período, ou seja, 2000 a 2005, no pressuposto atrás enunciado, de que o valor das previsões no exercício de 2000 é igual aos montantes executados.



Quadro 1

Quadro 4

Execução financeira do FEOGA - Garantia nos exercícios de 2000 - 2005

Exercício	Previsão plurianual	Previsão anual	Executado	Desvio	% Exec.	Desvio Plur.	% Desv.
	1	2	3	4=3-2	5=3/2	6=2-1	7=2/1
2000	202 200 000	134 995 537	134 995 537	0	100.0%	-67 204 463	66.8%
2001	207 200 000	281 431 202	197 757 665	-83 673 537	70.3%	74 231 202	135.8%
2002	211 800 000	211 548 606	164 990 756	-46 557 850	78.0%	-251 394	99.9%
2003	216 500 000	169 033 000	152 253 136	-16 779 864	90.1%	-47 467 000	78.1%
2004	221 399 750	221 399 750	193 861 014	-27 538 736	87.6%	0	100.0%
2005	226 300 000	226 300 000	179 528 526	-46 771 474	79.3%	0	100.0%
Soma	1 285 399 750	1 244 708 095	1 023 386 634	-221 321 461	82.2%	-40 691 655	96.8%
2006	231 400 000	254 100 000				22 700 000	109.8%
Total	1 516 799 750	1 498 808 095				-17 991 655	98.8%
00 a 05	Reforma antecipada	Zonas Desfav.	Agro-Ambient.	Florestação	Outros	Total	
Previsão	58 353 830	361 164 834	553 356 030	267 570 460	4 385 940	1 244 831 094	
Realização	40 928 840	314 523 796	469 337 910	210 942 470	4 191 930	1 039 924 946	
% Execução	70.1%	87.1%	84.8%	78.8%	95.6%	83.5%	

Fonte: DPC IFADAP/INGA

De novo se constata que no relatório se procede a uma análise parcial dos factos e desgarrando-os da realidade mais vasta em que se inserem.

Ponto 70

Apesar de a taxa média de execução orçamental, a partir de 2002 se situar acima dos 75%, a taxa de execução anual é muito baixa para as reformas antecipadas dos agricultores (65,5%) e para a florestação (75,4%).

As duas medidas aqui referidas, Reforma Antecipada (RA) e Florestação de Terras Agrícolas (FTA), com baixa taxa de execução, e como resulta do próprio regime, são aquelas em que a intervenção do OP é menor e em que as opções individuais do agricultor têm maior relevância pelas implicações na sua vida futura (cabe ao beneficiário decidir se pretende reformar-se antecipadamente ou reconverter a sua actividade agrícola para actividade florestal).

Contudo, mesmo com taxas de execução inferiores às restantes medidas, atingiram-se taxas de execução de 70,1% e de 78,8% na RA e na FTA, respectivamente.

Ponto 71

Taxa de execução anual, entre 2000 a 2005, sempre abaixo do valor comprometido anualmente para Portugal, o que se traduziu na impossibilidade de beneficiar de cerca de 288,5M€.

A este propósito refira-se que, face à situação atrás descrita do exercício de 2000, os valores acumulados entre 2000 e 2005, previstos e executados, são de 1.244M€ e de 1.023M€, respectivamente, o que significa que Portugal não beneficiou de cerca de 221 M€.

A explicação para esta sub-utilização reside, segundo julgamos, para além do referido no ponto 70 relativamente à RA e à FTA, no facto de, no que respeita a ICs e, particularmente, a MAAs, dados os já supra mencionados atrasos e sucessivas alterações da legislação nacional definidora das medidas aplicáveis e a complexidade da sua execução prática, não ter havido candidaturas suficientes até 2004 para esgotar as verbas comunitárias. No exercício de 2005, com as alterações entretanto efectuadas ao PDR, verificou-se um grande aumento do número de candidaturas a estas medidas, sendo o primeiro ano em que não foi possível fazer face a novas candidaturas, nomeadamente de MAAs, por falta de verbas nacionais.

Verifica-se assim que, face ao circunstancialismo referido, foi feito aquilo que era possível e que a razão principal para a não realização da previsão se ficou a dever, por um lado, a vicissitudes da aprovação e de definição das medidas e, por outro, à fraca adesão dos agricultores a algumas dessas medidas, factores a que o IFADAP/INGA é manifestamente alheio.

Pontos 72 e 73

Correcções financeiras e penalizações por deficiências de controlo.

Contrariamente ao que é referido no relato pelos auditores, o montante das CFs aplicadas a Portugal tem-se situado entre os 2% e os 5%. Apenas no que respeita a Culturas Arvenses, quando da implementação da Reforma de 1992, se verificou ter existido uma proposta dos serviços da CE de uma correcção de 10% que, posteriormente, foi reduzida para 5%.

Aliás, consultando todas as Decisões de Apuramentos *ad-hoc* publicadas em Jornal Oficial, é possível constatar que as percentagens de correcção forfetária aplicadas a Portugal, foram de 2% ou de 5%, sendo maioritariamente aplicados 2%.

Reconhece-se a aplicação de correcção financeira de 100%, no caso do linho têxtil, em que a CE aplicou a Portugal percentagem igual à aplicada a Espanha, no caso português no montante de 3.1 M€, mas relativamente à qual foi apresentado recurso junto do TJCE, que se encontra em fase de articulados, tendo Portugal apresentado a sua réplica a 08.01.2007 e aguardando a respectiva decisão judicial.



Ponto 74 a 75

Correcções financeiras e penalizações por deficiências de controlo.

O montante total das correcções financeiras (CFs) e de penalizações ocorridas nos exercícios FEOGA de 1996 a 2005 que ascende a cerca de 117 M€, deverá ser analisado em dois períodos distintos, ou seja, antes e depois da aprovação definitiva do INGA como OP no âmbito do artigo 1º do Reg. (CE) nº 1663/95, da Comissão, o que ocorreu nos termos do despacho n.º 149/98, 6.034, do Ministro das Finanças

De facto os montantes mais significativos das CFs decididas e pagas, decorrentes de insuficientes controlos físicos e administrativos, correspondem ao período que antecedeu a aprovação definitiva dos OPs.

Quadro 2

Correcções Financeiras

Sectores	<i>Antes do INGA ser aprovado como OP Campanhas 1993/94 a 1998/99</i>	<i>Depois do INGA ser aprovado como OP Campanhas 1999/00 a 2003/04</i>
Culturas Arvenses	26.52	2.95
Bovino	14.99	12.60
Ovino e Caprino	10.51	6.29
Azeite	6.58	1.15
Vinho	4.39	2.01
Desenvolvimento Rural	4.87	7.85
Outros	14.01	0.31
Total	81.86	33.16

Fonte: DPC IFADAP/INGA

Conforme é referido no relatório, existe um desfasamento temporal, de cerca de três anos, entre o momento em que é observado um determinado incumprimento e a data em que é feita a compensação financeira. Tal significa, que os valores constantes no quadro 5 do relatório, referentes ao período compreendido entre 1996 e 2000, correspondem, na grande maioria, às campanhas de comercialização de 1993/94 a 1997/98, que abrange o período antes da aprovação dos Institutos como OPs. Da leitura do referido quadro, verifica-se que os montantes respeitantes a esse

período são de 86,7M€, que representam cerca de 75% do total das CFs mencionadas.

No período seguinte, de 2001 a 2005, os valores são bastantes inferiores, não obstante persistirem algumas insuficiências no sector animal, que têm originado CFs, em virtude de dificuldades sentidas pelos agricultores, no registo dos movimentos dos ovinos/caprinos e na identificação e no registo dos bovinos. Julgamos que é lícito concluir daqui que os OPs têm introduzido, progressivamente, melhorias no sistema, tanto mais que os valores pagos anualmente a partir do exercício FEOGA-G 2001 são, em média, superiores em cerca de 200M€ ao registado no quinquénio 1996-2000.

Para uma análise mais aprofundada dos motivos que estiveram na origem das CFs, bem como das medidas tomadas pelos OP para superarem as insuficiências verificadas, sobretudo no que diz respeito às ajudas que envolvem montantes mais elevados, apresenta-se, em Anexo XI (constituído, também ele por XII anexos), um dossier sobre este assunto.

Contudo, e para finalizar este aspecto afigura-se relevante uma análise comparativa com situação semelhante nos outros EMs, porque mais enriquecedora e conclusiva do que se realizada apenas em termos absolutos, com é apresentada no relatório. Daqui se conclui que as CFs não correspondem a uma situação particular de Portugal, verificando-se a sua ocorrência na generalidade dos EMs.

A complexidade da PAC, as obrigações que são impostas aos OPs para a realização dos pagamentos, bem como as constantes alterações da legislação, levam a que todos os EMs, com maior ou menor incidência, estejam sujeitos a CFs.

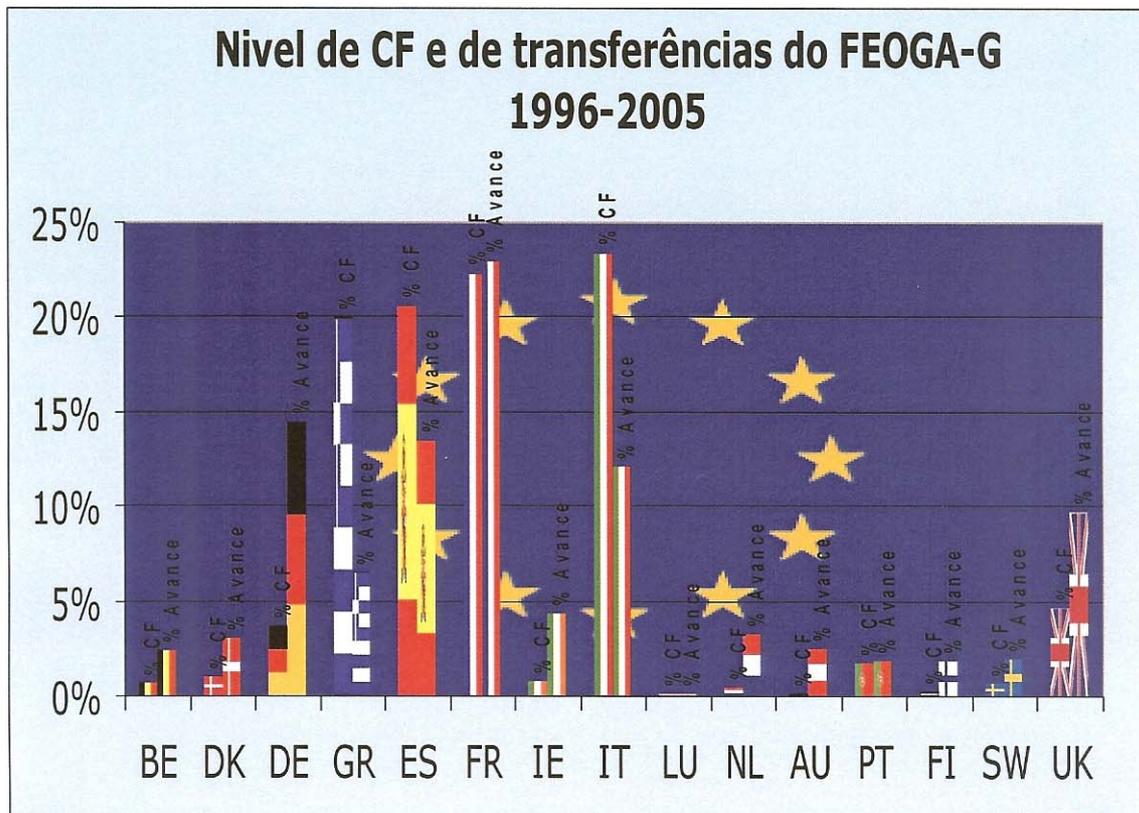
Esta comparação relativa fica patente no Gráfico 1, a partir das Decisões ad-hoc publicadas no Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE), com indicação das CFs e das transferências do FEOGA-Garantia para cada EM, expressas em termos percentuais.

Os valores obtidos, respeitantes ao período de 1996 a 2005, revelam que os quatro países do Sul (Espanha, Grécia, Itália e Portugal) no seu conjunto, receberam cerca de um terço do total dos pagamentos financiados pelo FEOGA-Garantia, enquanto que as CFs que recaíram sobre eles foram, sensivelmente, de dois terços do total registado conforme resulta do gráfico *infra*.

Daqui se conclui, claramente, que a realidade agrícola dos países do Sul da Europa é bastante mais complexa do que aquela que se verifica na Europa Central.



Gráfico 1



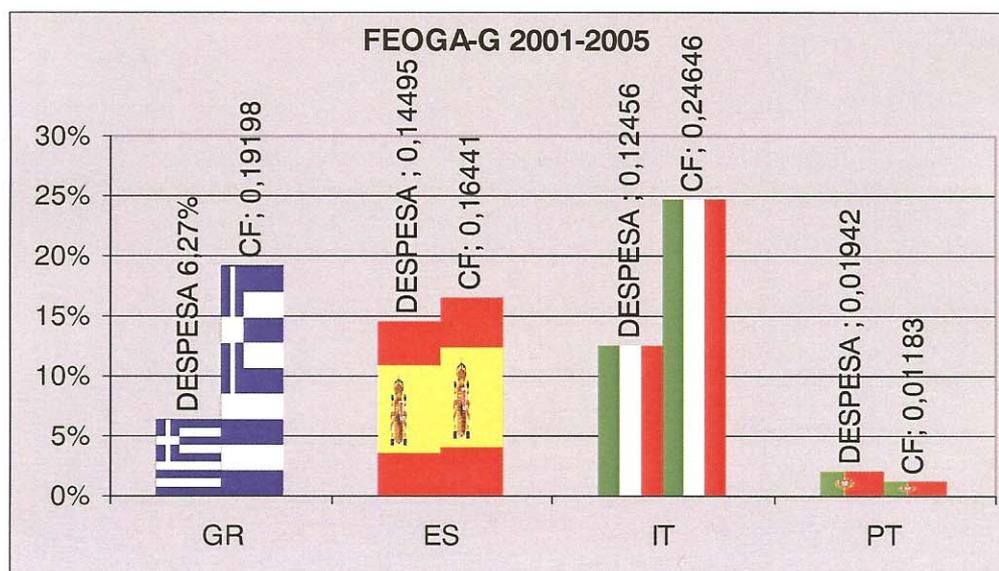
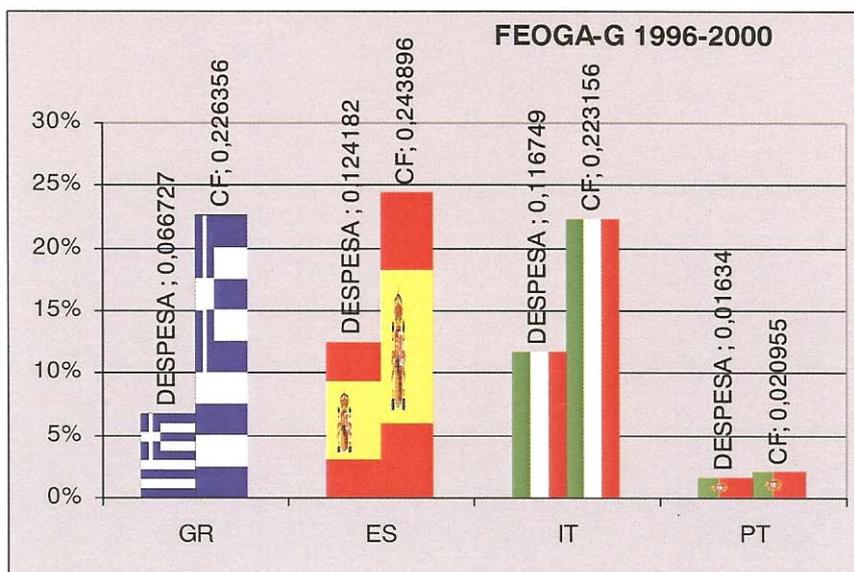
Por outro lado, podemos constatar, no Quadro 3 e no Gráfico 2, que no conjunto dos quatro países do Sul, Portugal é o que apresenta o melhor resultado, sobretudo no segundo período em análise, que compreende a fase pós reconhecimento dos Institutos como OP.

Quadro 3

CORRECÇÕES FINANCEIRAS					
EXERCÍCIO 1996 A 2000			EXERCÍCIO 2001 A 2005		
	VALOR	%		VALOR	%
GR	442.364.762,44	22,64%	GR	291.484.121,04	19,20%
ES	476.643.592,77	24,39%	ES	249.618.580,15	16,44%
IT	436.112.599,03	22,32%	IT	374.202.837,82	24,65%
PT	40.951.221,18	2,10%	PT	17.963.404,72	1,18%

Gráfico 2

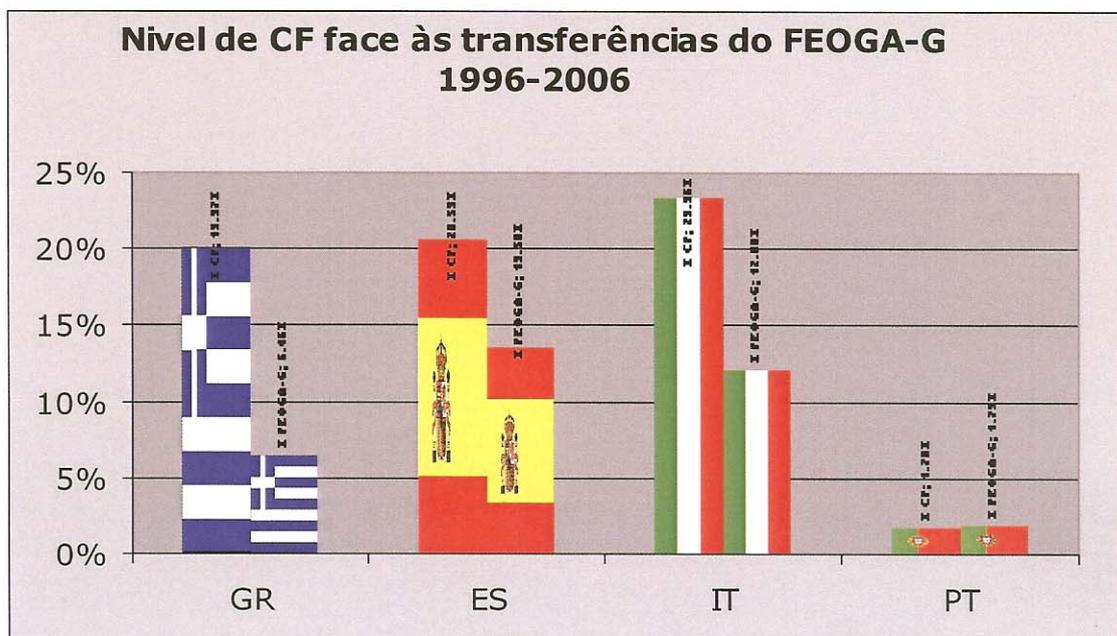
NÍVEL DE CF E DE TRANSFERÊNCIAS DO FEOGA-G



Da observação dos gráficos, aqui abrangendo o Gráfico 3, ressalta uma posição favorável para Portugal já que, nesse caso, o peso relativo das CFs é inferior à sua importância relativa no total das despesas do FEOGA-Garantia, enquanto que nos restantes países do Sul regista-se uma situação inversa, com destaque para a Itália.



Gráfico 3



Fonte: DPC IFADAP/INGA

Tudo o que se escreveu denota mais uma vez a insuficiência das conclusões do relatório. Por outro lado, omitem-se as observações que se impunham relativamente ao progresso do nível de actividade e certeza de actuação dos Institutos no tempo, bem espelhado, quer pela diminuição sensível do valor/percentagem das CFs, que têm vindo a ser aplicadas, quer pelos elementos comparativos, quais sejam os relativos aos restantes países da UE, concretamente os do Sul da Europa, cujas características fundiárias, de tipos de exploração e de culturas agrícolas se assemelham aos de Portugal.

Ponto 76

Detecção no âmbito de auditoria do TC realizada aos sistemas de controlo da ajuda aos produtores de tomate de atrasos na integração dos dados no sistema informático implicando pagamentos fora de prazo, no montante de 2,7M€, ultrapassando a margem de tolerância prevista na regulamentação comunitária e originando uma diminuição nos reembolsos comunitários com sobrecarga o orçamento nacional

Confirma-se que na campanha 2004/2005 houve pagamentos feitos para além do prazo regulamentar no montante de 2.653.817€, o que representa 6,6% da ajuda paga no respeito dos prazos (37.747.965€). Assim e tendo em conta a margem de tolerância de 4% e o facto do período de ultrapassagem não ter excedido 30 dias, a não ser num único caso (66.170,14€), a CF que possa vir a ocorrer não representará mais do que 0,3% do total da ajuda paga na campanha.

Deve, porém, ter-se em conta que no caso particular do tomate a regulamentação sectorial prevê a possibilidade de serem autorizadas alterações à declaração de superfícies, designadamente a inclusão de parcelas agrícolas, até 30 de Junho, o que reduz significativamente o período de tempo disponível para a conclusão do controlo de superfícies.

De salientar que os esforços efectuados no sentido de colmatar esta situação permitiram que nas campanhas seguintes 2005/2006 e 2006/2007 não tenham sido feitos pagamentos fora de prazo.

Pontos 77 e 78

Eventual correcção financeira por deficiências na execução dos fundos estruturais do QCAII (1994-1999) relativamente à execução de medidas do FEOGA Orientação e do IFOP.

As CFs indicadas pela CE, por deficiências na execução dos fundos estruturais do QCAII (1994-1999), resultam, de entre outras situações e como o próprio relatório confirma, da insuficiência da pista de auditoria ou de controlo, ou seja da evidência da legitimidade da despesa, não tendo sido possível conciliar as listagens finais dos pagamentos de cada intervenção com os pedidos de pagamentos/adiantamentos que foram ocorrendo no decurso da vigência do QCA II.

No âmbito do contraditório apresentado, à data, à CE, e tendo em vista ultrapassar reservas colocadas pela IGF, foi proposto que o IFADAP remeteria à CE, para análise e avaliação, as listagens de pagamentos justificativas de toda a despesa apresentada relativamente a cada programa, conciliada com os pedidos de reembolso, tal como o próprio relatório evidencia na nota nº 46, página 34, procedimento que foi concretizado no início de 2006.

As conclusões e recomendações indicadas, quer pela IGF, quer pela CE, nas auditorias realizadas em 2001 e no processo de certificação de contas do QCA II foram tidas em conta pelo IFADAP, tendo sido tomadas algumas medidas importantes, quer ao nível técnico, quer ao nível contabilístico, as quais vieram a ter reflexo e a ser aproveitadas nas intervenções do QCA III, não tendo, no entanto, sido possível refazer toda a informação referente aos programas do QCA II, não só devido ao enorme volume de registos contabilísticos envolvidos, como aos diferentes sistemas de informação que foram sucessivamente utilizados e integrados para o actual sistema informático de projectos (SIADRU).

Ainda assim, foi possível reconstituir as listagens de projectos que serviram de suporte aos pedidos de pagamento finais, tendo inclusivamente estas servido de base aos trabalhos de certificação por parte da IGF.

Nestas circunstâncias, como consequência das medidas tomadas, com vista a ultrapassar a questão da pista de controlo, foi possível apresentar através de listagens de pagamentos, por projecto, todos os pedidos de pagamento intermédios efectuados à CE referente aos programas do QCA III, encontrando-se a decorrer



trabalhos e acções com vista à melhoria da ligação dos pagamentos aos comprovativos de despesa, tendo sido dado conhecimento à CE destes procedimentos.

Por outro lado, foram comunicadas à CE as medidas que o IFADAP pôs em prática com vista a implementar as recomendações relativas ao registo dos devedores, de entre as quais destacamos a aprovação de uma nova norma de procedimentos, em 2003, a criação de uma nova base de dados para registo dos processos em recuperação e das comunicações ao OLAF, designada LIDE II, e a constituição de *dossiers* para cada um dos processos de recuperação e o seu adequado acompanhamento e registo, etc.

Estes trabalhos tiveram como objectivo a implementação de um novo sistema de gestão de devedores, apto a responder a futuras necessidades, promovendo a análise dos processos provenientes do passado ainda por recuperar.

A implementação destas novas regras e as explicações que têm vindo a ser dadas no âmbito do encerramento dos quadros afastaram a aplicação de correcções e retenções financeiras, como melhor consta do penúltimo parágrafo, do ponto 107.

Note-se que no relatório se ignorou a melhoria dos procedimentos e da pista de controlo, bem como a melhoria dos procedimentos de recuperação de verbas, o que permitiu a redução da correcção financeira de 5% para 2%, tal como mencionado no ponto 65.

Pontos 79 e 138 (parte)

Obrigação de devolução aos beneficiários de montantes relativos a taxas remuneratórias cobradas pelo IFADAP até 1992, acrescidos de juros legais, na sequência de processo judicial interposto pela CE junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

A prevista condenação do Estado Português a que se reporta o ponto nº 79 do relatório, relativa ao processo instaurado pela CE junto do TJCE, já foi proferida, não tendo o IFADAP poupado os seus esforços, de natureza processual, na defesa do procedimento de cobrança das taxas, não tendo, contudo, logrado obter vencimento.

Na sequência, e embora no âmbito do processo de encerramento de contas do exercício de 2005 se previsse a eventual condenação do Estado Português a devolver aos beneficiários cerca de 22,8 M€, sem referência a qualquer contabilização de juros, contrariamente ao afirmado no relatório, correspondentes a taxas remuneratórias cobradas pelo IFADAP, o desconhecimento, à data, da possibilidade de um desfecho do processo a curto prazo, e do montante em causa, determinou a opção pelo não reforço da provisão já constituída em exercícios anteriores, em cerca de 1M€. Em face da decisão do TJCE, no exercício de 2006, será reforçada a provisão já existente de modo a fazer face à despesa a suportar no montante que vier a ser apurado.

O cumprimento do Acórdão do TJCE traduz-se numa tarefa complexa e morosa, pelo que e para o efeito foi criado, por deliberação do Conselho de Administração, um grupo de trabalho para, face ao elevado número de projectos envolvidos, à necessidade de identificação dos beneficiários e aos montantes em causa e com a colaboração de outros serviços, serem desenvolvidos os procedimentos conducentes ao apuramento dos elementos necessários a esse cumprimento, entre os quais se inclui a publicitação, por edital, sobre a possibilidade de reclamação das verbas em causa. Contudo a ausência de dotação no orçamento do IFADAP para 2007 das verbas necessárias à restituição, relegará o reembolso a efectuar para momento posterior e em futura orçamentação.

Pontos 80 e 81

Imputação das correcções financeiras ao orçamento nacional, custos com o patrocínio judicial das acções e responsabilização dos órgãos de gestão.

É verdade que as CFs acabam sempre por ser imputadas ao orçamento nacional, sendo certo que, como se demonstra ao longo de todo este contraditório, as mesmas não podem ser imputadas a deficiências de gestão dos institutos, mas sim a factores que extravasam os poderes dos gestores, como sejam, por exemplo, a obrigação de dar cumprimento a mecanismos legais morosos (v.g. a submissão a procedimentos formais sujeitos a prazos e a tramitações complexas no caso das aquisições de bens e de serviços), as restrições para recrutamento de recursos humanos e a publicação tardia de regimes jurídicos enquadrador e disciplinador das medidas.

Também por respeito para com a verdade deve ser corrigida a afirmação segundo a qual a defesa, pelo Estado Português, na sequência das CFs, implicou, concretamente com honorários, entre 2001 e 2005, uma despesa de 150 mil€ em média anual, porquanto os honorários pagos a causídico para patrocínio de acções junto do TJCE, em representação do IFADAP e do INGA, cifraram-se em 68.447,37€, concretamente nos que aos anos de 2004 e 2005 se refere.

De novo estamos face a uma análise precipitada, logo esvaída de rigor.

Contudo cumpre subscrever o conteúdo do ponto 81.

Pontos 82, 83, 100 e 102

Estrutura económica e financeira do INGA- resultados de exercício negativos.

Efectivamente o INGA apresenta fundos próprios negativos, resultantes fundamentalmente da necessidade, em 2000 e 2001, do recurso sistemático ao crédito bancário para fazer face a encargos decorrentes dos custos da erradicação da encefalopatia espongiforme bovina (BSE ou EEB) traduzidos, entre outros, em despesas com o transporte e a transformação em farinha dos cadáveres dos animais e a armazenagem dessas farinhas. Efectivamente o quadro legislativo, regulamentar

e administrativo então criado pelas autoridades governamentais, como resposta ao pânico social criado pela existência da doença e pelas suas possíveis consequências nos humanos acarretou para o INGA a atribuição de competências para cuja execução não tinha nem recursos financeiros e, conseqüentemente, dotação orçamental disponível, nem recursos humanos.

A cobertura destas despesas, directamente decorrentes de competências legislativas específicas e exclusivas, levou à criação de uma dívida estrutural, que ainda se mantém, da ordem dos 94,8 M€. Tratou-se de uma questão de saúde pública e do cumprimento de directrizes comunitárias, o que conferiu a toda esta operação um carácter urgente, obrigatório e excepcional.

A partir da gerência de 2002, foi possível inverter aquela situação, com a obtenção de resultados positivos. Em 2005 o resultado volta a ser negativo devido à alteração de algumas práticas contabilísticas, nomeadamente ao registo de débitos, não saldados em exercícios anteriores, na conta 59, referentes a dívidas com processo administrativo de recuperação de verbas, por contrapartida das contas de acréscimos e diferimentos, produzindo-se desta forma um efeito contabilístico em tudo semelhante ao da constituição de provisões para dívidas de cobrança duvidosa.

Este procedimento contabilístico explica não só a variação negativa dos resultados transitados mas também o acréscimo nas contas de diferimentos.

Os resultados negativos não devem, pois, ser imputados a factores endógenos ao Instituto, mas sim a razões exógenas, relativas à necessidade do exercício de mais amplas competências, em cumprimento de disposições legais e de orientações governamentais, perante uma situação de emergência.

Ponto 84

Estrutura económica e financeira do IFADAP- resultados de exercício negativos.

Embora se subscreva o primeiro período desta observação, impõe-se esclarecer a conclusão constante do segundo período, relativamente ao pagamento antecipado de um subsídio de 8,25M€, porquanto a despesa em causa se reportou à aquisição, com comparticipação comunitária, de dois helicópteros no âmbito do Sistema de Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca (SIFICAP), devidamente suportada pela Resolução do Conselho de Ministros de 29.11.2001 (Anexo X) e sufragada por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), de 21.12.2001, exarado sobre o ofício n.º 22.0000/261/2001, de 17.12.2001, do IFADAP, que remetia um memorando explicativo do procedimento e solicitava, pelos motivos aí invocados, autorização para utilização de recursos financeiros afectos a outras actividades, como adiantamento da contrapartida comunitária de, à data, 33 M€, de modo a viabilizar o financiamento da operação pela CE (Anexo XI composto por 2 documentos). Junta-se restante documentação (Deliberação do CA n.º 901/2002, de 18.02.2002, Deliberação do CA n.º 3316/2002, de 02.07.2002, e Carta da Comissão Europeia (DG Pescas) n.º 62533 de 29.07.2002, informando o IFADAP que o reembolso pela CE de 8,25 M€ só seria efectivado após a entrega dos

aparelhos, Anexos XII, XIII e XIV, respectivamente) referente a esta comparticipação comunitária, e elucidativa de todo o procedimento, cumprindo por fim referenciar que o contrato de aquisição dos helicópteros foi sujeito a visto prévio do TC nos termos da legislação à data aplicável ao IFADAP (telecópia nº 257/2002, de 29.01 (Anexo XV composto por 2 documentos).

Mais se anexam as cartas do IFADAP, com as referências nº 31.400/0748/02 de 03.07, (Anexo XVI), e 31.400/0832/2002, de 25.09, relativas à comparticipação da EU, solicitando a alteração desta comparticipação de 50% (Anexo XVII), bem como cópia da garantia bancária solicitada pelo IFADAP para garantia do pagamento então efectuado (Anexo XVIII)

Ponto 85 a 88

Receitas do IFADAP.

Embora se repute correcta a apreciação constante dos pontos 85 a 87 do relatório, quanto ao teor do ponto 88 remete-se para o que adiante se escreve nos pontos 138 (parte) e 139 e 140, valendo aqui a factualidade aí invocada.

Pontos 89 a 92

Endividamento do IFADAP.

Considerando que a legislação comunitária determinava que o EM tinha que assegurar o adiantamento de verbas comunitárias correspondentes a 20% do saldo da última fracção, o IFADAP obteve no final de 2001, da Direcção Geral do Tesouro (DGT), um financiamento total de cerca de 131 milhões de euros, repartido por três tranches, para financiamento do encerramento do QCA II.

Dado que até final de 2005 a UE ainda não tinha procedido à transferência da totalidade dos saldos dos programas enquadrados no QCA II, o Instituto ainda só tinha efectuado duas amortizações, cifrando-se a dívida, naquela altura, em cerca de 109M€, originando a manutenção daquele financiamento muito para além do tempo inicialmente previsto. Refira-se ainda que se prevê que ao longo de 2007 ocorra o reembolso da CE, procedendo então o IFADAP à regularização de toda a dívida junto da DGT.

Ponto 93 a 97

Contabilização incorrecta dos fundos como proveitos e dos montantes dos subsídios como custos.

O registo dos fundos comunitários e dos subsídios pagos em contas de custos e de proveitos, embora questionável, tem sido a prática contabilística do INGA desde a sua criação.

Reconhece-se a eventual incorrecção desta prática. No entanto, durante estes anos o INGA tem sido sistematicamente auditado por diversas entidades e nunca a questão

foi suscitada, até porque, ao nível dos resultados esta contabilização sempre se revelou neutra (custos dos subsídios equivalentes aos proveitos auferidos).

Por decisão do Conselho de Administração este plano de contas será alterado a partir de 2007, sendo que este registo será feito exclusivamente através de contas de terceiros, ficando assim ultrapassada a presente referência do relatório.

Pontos 98 e 99

Modelo de Financiamento do INGA. Endividamento.

O INGA tem dois tipos de endividamento, o de curtíssimo prazo necessário para neutralizar o período existente entre o pagamento de subsídios e o respectivo reembolso e a dívida de médio e longo prazo já referida no âmbito da resposta aos pontos 82, 83, 100 e 102.

Vale aqui, em jeito de conclusão, o que se escreveu a propósito desses pontos quanto ao alargamento das competências a exercer pelo INGA e com o consequente aumento de despesa.

Ponto 101

Discriminação e quantificação da aplicação dos fundos que justificaram a contratação de empréstimos.

Como é sabido a prática contabilística de distinção da fonte de financiamento de cada despesa efectuada só se tornou obrigatória a partir da gerência de 2003 (vide Circular da DGO, série A, nº 1295-A, de 25 de Julho de 2002), pelo que as evidências solicitadas pelos auditores são extremamente complexas de fornecer. No entanto, como aliás, acima foi dito e, então foi transmitido aquando dos contactos informais com os auditores, os encargos decorrentes da BSE em 2000 e 2001 foram na ordem dos 108 461Mil€ e os empréstimos contraídos para o efeito de 105 427Mil€, tendo sido possível nas gerências seguintes acomodar cerca de 10,6 M€ de amortização.

Ponto 103 e 104

Ausência da constituição de provisões no INGA para efeitos de correcções financeiras.

As CFs têm sido imputadas ao Capítulo 60 do Orçamento de Estado (OE) não se verificando recurso ao crédito para satisfazer este tipo de encargos, ao contrário do afirmado no relatório. As Operações Específicas do Tesouro (OETs) constituídas para o pagamento de subsídios foram sempre saldadas aquando da recepção dos Fundos, pelo que se afigura não ser correcta a observação de que haveria empréstimos constituídos por conta das CFs.

Pontos 105 e 108

Acumulação dos saldos devedores (IFADAP e INGA) em cerca de 125M€, em 31/12/2005, grande parte com elevada antiguidade, remontando os valores em dívida em grande parte, tanto no caso do INGA, como do IFADAP, a períodos muito recuados no tempo, sendo as dívidas dos principais devedores referentes a campanhas dos anos 90.

Carecem de contextualização o âmbito em que a matéria descrita se insere e as causas e as razões que explicam as verificações efectuadas.

A este propósito, importará acrescentar que as dívidas em causa decorrem de pagamentos nacionais e de pagamentos comunitários e, no âmbito destes, do FEOGA-Garantia, do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola–Secção Orientação (FEOGA-Orientação) e do IFOP e, dentro destes dois últimos, ainda se subdividem pelos três Quadros Comunitários de Apoio (QCAI, QCAII e QCAIII).

A acumulação de saldos com elevada antiguidade decorre de vários factores, dos quais se destacam:

- a) a implementação, apenas no ano de 1998 (para o INGA), de um sistema de gestão de devedores, (Anexo XIX) nos termos e de acordo com as regras comunitárias (particularmente a *guide line*, directriz, nº 5, emitida pela CE, em 1998) (Anexo XX) e com o necessário enquadramento no ordenamento jurídico português;
- b) a natureza litigiosa, da maior parte dos créditos relativos às dívidas de valor mais elevado e com maior antiguidade (cfr. ficheiro em tempo entregue). Com efeito, em numerosos casos, estão pendentes processos judiciais (recursos contenciosos de anulação, acções administrativas especiais, processos crimes, oposições à execução fiscal) onde se discutem as razões que sustentam a decisão de reposição da ajuda recebida, não sendo viável a recuperação quando e por quanto se pretende e sendo do conhecimento público a morosidade de tais processos judiciais, o que arrasta, inevitavelmente, o processo de recuperação;
- c) a circunstância de, noutros casos, a decisão de incobabilidade da dívida estar dependente da conclusão do processo judicial de insolvência, do processo de execução ou do processo de execução fiscal, o que contribui fortemente para a pendência do processo de recuperação;
- d) a dependência para efeito de encerramento dos processos, por falta de cobrança, da verificação inequívoca e rigorosa da possibilidade de cobrança (nos termos e de acordo com os critérios fixados em articulação com a IGF) e muita vezes dependente de uma decisão da CE;
- e) note-se a inexistência, até ao momento, de um qualquer processo arquivado por prescrição.

Assim, é de realçar que a elevada antiguidade das dívidas incide sobre os processos de recuperação anteriores à implementação do novo sistema de gestão de devedores. Os créditos registados, nomeadamente os mais elevados e com maior antiguidade,

são, na sua grande maioria, litigiosos; outros aguardam a conclusão dos processos de insolvência ou de execução fiscal.

Ponto 106

Saldos dos devedores do INGA superiores a 100 mil €, em 31/12/2005, que representam cerca de 60% do total, sendo que, em relação a um deles, o INGA regista uma dívida de cerca de 15 M€, ou seja, 31,6% do valor total das dívidas.

A este propósito cumpre esclarecer que, dos trinta e sete (37) processos que integraram a selecção acima referida e que envolviam, à data de 31.12.2005, uma dívida de 28.507.792,21€, foram considerados incobráveis, no decurso do ano de 2006, os seguintes valores:

Quadro 4

Sector	Proc	Beneficiário	Val.Debito	Situação	N.D.	Sit.	Data
DAE / SAE	00025/1998	Centrimerca- Entrepasto Com. de Hortofruticola	621.218,12	incobrável	COM	DEFI	1999-10-25
DAE / SAE	00013/1999	I.T.A.A.L.-Ind. Transf. Agro-Alimentares Lda	1.422.476,45	incobrável	COM	DEFI	2001-02-07
DAE / SAV	00037/1995	Scafzil ,Lda.	358.120,07	incobrável	COM	DEFI	1995-12-12
DAS / SCA	00444/1995	Coop. Agricola do Concelho de Ourique Crl	246.266,22	incobrável	COM	DEFI	1994-07-18
IVV / IVV	01281/1994	Cevinil, Lda	483.356,82	incobrável	NAC	DEFI	1994-11-09
IVV / IVV	01316/1994	Sodevi	698.380,72	incobrável	COM	DEFI	1995-10-10
IVV / IVV	01319/1994	Boa Casta - Caves Beira Litoral, Lda	359.328,76	incobrável	COM	DEFI	1996-06-27
IVV / IVV	01290/1994	Cevinil, Lda	131.074,09	incobrável	COM	DEFI	1997-02-19
IVV / IVV	01296/1994	Cevinil Lda	1.704.040,62	incobrável	COM	DEFI	2001-03-29
	V. Parciais	Total	5.777.995,65				

Fonte: DJ/SD-IFADAP/INGA

O valor em causa, de 5.777.995,65, representa cerca de 12% do valor total da dívida indicada no quadro 11 do relatório e, para três destes casos, a saber: “Cevinil” - 1.704.040,62€; “Itaal” - 1.422.476,45 € e “Centrimerca” – 621.218,12 € que envolvem uma dívida total de 3.747.735,19 € (capital e juros), a CE decidiu já que a despesa, face à diligência do EM na condução dos respectivos processos de recuperação, fica a cargo do orçamento comunitário;

Da lista acima referida constam processos de dívidas nacionais (que representam 8% do valor total de dívida), abertos no ano de 2005, ao que acresce a recuperação, no decurso do ano de 2006, no âmbito de todos aqueles 37 processos, da importância total de 506.240,85€;

Os casos “Cruz & C^a” – sector do vinho –, que envolvem três processos de recuperação, representam, sem dúvida, uma situação particular. Faz-se, no relatório, referência aos comentários do OLAF sobre as insuficiências do sistema de controlo,



nomeadamente do Instituto da Vinha e do Vinho (IVV). Ora, trata-se de casos que revelam fortes indícios de prática de crime de fraude na obtenção de subsídio, cujo processo criminal está em curso., não só do INGA, mas também do IVV e da Direcção Geral das Alfândegas (DGA) no sentido de cobrar, com a maior celeridade e eficácia possíveis, as ajudas indevidamente recebidas pela “Cruz & C^ª”. Os casos envolvem numerosas e complexas diligências judiciais, decorrentes de processos crime, de providências cautelares, de recursos contenciosos de anulação e de acções administrativas especiais, de processos de execução fiscal e de oposições à execução interpostos por este Organismo e pela “Cruz & C^ª” que foram, e são, diligentemente asseguradas pelo Serviço de Contencioso (SC) do IFADAP/INGA.

Para finalizar, regista-se que o Tribunal de Contas Europeu (TCE), a propósito do procedimento de recuperação do caso “Cruz & C^ª” (processo n^o 1203/2000) registou que *“a estratégia utilizada no tratamento do devedor principal é prudente e louável.”* (cfr. relatório final, página 14, ponto 44. sobre a auditoria relativa à gestão de irregularidades e devedores, realizada entre 13 e 17.05.2002).

Em conclusão, verifica-se que os processos de recuperação, incluindo os mais antigos e de maior valor, não estagnaram no tempo, seguiram e têm vindo a seguir os seus termos de acordo com o ordenamento jurídico e os procedimentos internos instituídos. Nuns casos constatou-se a incobrabilidade da dívida e noutros recuperou-se parcialmente o valor em débito. Os processos analisados pela CE, em ordem a determinar a imputabilidade da despesa, mereceram uma decisão inteiramente favorável ao EM. Por último, o processo com maior expressão financeira tem sido acompanhado com extrema atenção e diligência, como reconheceu o TCE.

Ponto 107

Consignação no relatório quanto aos devedores do IFADAP, que os saldos superiores a 250 mil euros, em 31/12/2005, representam cerca de 55% do total, apresentando os dois maiores devedores um saldo global de 10 M€, ou seja, 13% do saldo total da dívida dos processos irregulares.

Também aqui uma análise ligeira induz a conclusões precipitadas. Com efeito, confirmando-se os valores referenciados, deve dizer-se que dos quarenta e dois (42) processos que integram a selecção dos auditores, e que envolviam, à data de 31/12/2005, uma dívida de 43.126.773,08€, quarenta e um (41), com uma dívida de 42.738.561,77€, dizem respeito a pagamentos efectuados no âmbito do II QCA e remontam, consequentemente, a um período em que as disposições comunitárias sobre gestão de devedores eram essencialmente programáticas e em que o sistema de gestão interno das dívidas estava ainda em fase de desenvolvimento/aperfeiçoamento.

Destes processos acima referidos, foram considerados incobráveis no decurso do ano de 2006 os seguintes valores:



Quadro 5

Sector	Proc	Beneficiário	Val.Debito	Situação	Nat.Div.	Sit.
DINV / SAI	20935/2004	Eran S.A.	1.268.371,87	incobrável	QCAII	NPPV
DINV / SAI	20874/2004	Eran S.A.	346.591,56	incobrável	QCAII	NPPV
DINV / SPM	20213/2004	Soc Pesca Rainha dos Mares Lda	789.091,50	incobrável	QCAII	DEFI
DINV / SPM	21466/2004	Soc.Pesca Rainha dos Mares Lda	518.624,68	incobrável	QCAII	DEFI
DINV / SPM	20655/2004	Riacalma	425.272,11	incobrável	QCAII	DEFI
Total			3.347.951,72			

Valor em débito após recuperação parcial

Fonte: DJ/SD IFADAP/INGA

Foram recuperados, no decurso do mesmo ano um total de 1.018.454,67€. No mesmo período, arquivou-se um dos processos que integra esta selecção, por razões de natureza judicial (Ac. do Supremo Tribunal de Justiça), abatendo-se à dívida o valor de 2.350.270,41€ (proc nº 20211/2004 – Longa Vida, Lda.).

A CE, a propósito do encerramento dos programas Iniciativa Comunitária da Pesca (ICPESCA), Programa para o Desenvolvimento Económico do Sector das Pescas (PROPESCA), Programa Especifico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores (PEDRAA) e Programa de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira (PDRAM) (1994-1999), e na sequência da exposição das autoridades portuguesas sobre a matéria, considerou justificada a pendência de processos de recuperação e, conseqüentemente, decidiu alterar a decisão inicial que apontava para a retenção imediata dos valores que se encontram por cobrar.

Também aqui se verifica que os processos de recuperação, incluindo os mais antigos e de maior valor, não estagnaram no tempo, seguiram e têm vindo a seguir os seus termos de acordo com o ordenamento jurídico e os procedimentos internos instituídos. Do mesmo modo, nuns constatou-se incobrabilidade da dívida e noutros recuperou-se parcialmente o valor em débito. Os casos analisados pela CE, em ordem a determinar a imputabilidade da despesa, mereceram uma decisão favorável ao EM.

Ponto 109

Principais deficiências de controlo na área de devedores devido ao excessivo atraso na detecção e identificação das situações irregulares, aumentando consideravelmente o risco de não recuperação dos valores pagos indevidamente e de saldos muito significativos com elevada antiguidade, elevando o risco da prática continuada de irregularidades até à sua detecção. Apuramento das dívidas mais importantes do INGA cerca de 6 anos depois da ajuda ter sido paga.

Esclarecemos que *o atraso na detecção e identificação das situações irregulares* que a IGF tem observado no âmbito da certificação de contas do FEOGA-Garantia se reconduz a



situações pontuais e específicas, associadas a uma determinada medida/ajuda e que, em regra, estas situações, são resolvidas no ano seguinte. Como decorre dos relatórios de certificação, não estamos face a qualquer questão que ponha em causa a estrutura e a eficácia da gestão de devedores, mas a situações de facto, por norma decorrentes da insuficiência de recursos humanos, para cumprir todas as prioridades estabelecidas para o exercício económico (pagar as ajudas e apurar todos os potenciais devedores antes do termo do exercício).

Acresce que o *risco de não recuperação de valores pagos* fica consideravelmente diminuído se se tiver em conta que o atraso invocado nunca excede mais do que um exercício e se tivermos em atenção que nem todas as situações irregulares são susceptíveis de gerar futuros devedores. Com efeito, não raras vezes, o exercício do contraditório vem comprovar que os fundamentos que sustentam o pedido de reposição não procedem.

Igualmente se não aceita que se conclua, entre parênteses ... *daí o surgimento de saldos muito significativos com elevada antiguidade...e*, no parágrafo seguinte se escreva que *As dívidas mais importantes do INGA foram apuradas cerca de 6 anos depois da ajuda ter sido paga o que reduz, drasticamente, as possibilidades de recuperação de valores...*, por manifesta precipitação na formulação destas observações, já que, até ao *apuramento* de uma dívida, como se diz no relatório, corre inevitavelmente, um procedimento administrativo que envolve a audiência dos interessados e, não raras vezes, reanálises e diligências complementares, por vezes extremamente complexas, morosas e que implicam a audição e a emissão de pareceres por terceiros.

Por outro lado, combinam-se no mesmo parágrafo duas realidades totalmente distintas e incomparáveis, ou seja, por um lado os atrasos na detecção e na identificação de situações irregulares e de criação dos respectivos processos de recuperação, verificados, pela IGF, nos recentes relatórios de certificação de contas, e, por outro, os atrasos verificados no passado. Com efeito, as dívidas do INGA que no presente são caracterizadas pelos auditores como as mais importantes e, dentro destas, as que apresentavam maior antiguidade, foram constatadas e tramitadas num período em que o sistema de gestão de devedores era manifestamente incipiente e insuficiente.

Os atrasos verificados antes de 1998, que incidiam essencialmente sobre a tramitação administrativa e fiscal ou judicial do procedimento de recuperação, e os agora constatados pela IGF, (que se situam numa fase anterior à constituição e à inscrição dos processos de recuperação na base de dados), são, como já se referiu, duas realidades totalmente diferentes. Sublinha-se, uma vez mais, que estes últimos atrasos são sistematicamente recuperados no decurso do exercício seguinte (o exercício financeiro que se segue àquele em que o atraso foi detectado), nunca podendo dar lugar a um atraso de seis anos, conforme é referido no relatório.

Por último, reafirma-se a argumentação expendida nos pontos 105 e 108, na parte em que se apresentam as razões que justificam a existência de saldos muito significativos com elevada antiguidade e reforça-se o mencionado no parágrafo anterior, sobre a insuficiência detectada pelo Organismo de Certificação que é, em regra e sem excepções, ultrapassada no decurso do exercício seguinte (o exercício

financeiro que se segue àquele em que o atraso foi detectado), e nunca podendo, por isso, dar lugar *ao surgimento de saldos muito significativos com elevada antiguidade*.

Assim se conclui que, neste ponto, são apreciadas realidades totalmente distintas e desfasadas no tempo, as quais, por essa razão, não podem ser interligadas e legitimar as conclusões expressas.

Ponto 110

Apreciação negativa da Comissão sobre o sistema de gestão de devedores do IFADAP/INGA.

Ao abordar, de forma muito sucinta, os trabalhos da *Task Force Recovery*, (criada no início de 2003, composta por elementos do OLAF, da Direcção Geral de Agricultura da CE com o objectivo de avaliar todos os casos comunicados ao OLAF no período entre 1995-1998 e ainda não recuperados, por forma a avaliarem se os EMs tomaram todas as medidas possíveis tendentes à recuperação dos montantes envolvidos), o relatório transmite uma percepção de uma apreciação negativa da CE sobre o sistema de gestão de devedores do IFADAP e do INGA, a que não corresponde, de todo, à verdade.

Desde logo refira-se que o OLAF e a CE iniciaram o procedimento de apuramento de contas propondo que a despesa relativa aos sete maiores casos (comunicados ao OLAF), no valor total de 7.355.350,98€ (capital), fosse imputado ao orçamento nacional e, para sustentar esta proposta, invocaram o que vem referido no parte final deste ponto, concretamente quando se diz *Em particular, sublinhou o facto do procedimento de cobrança do indevido se ter iniciado, sem justificação, muito tardiamente após a detecção da irregularidade, bem como a insuficiência das medidas executórias e cautelares de salvaguarda da recuperação dos créditos e as falhas verificadas no acompanhamento activo e constante dos processos em contencioso*.

Porém, após as explicações das autoridades nacionais, escritas e verbais (em reunião bilateral), estas conclusões, caíram total e absolutamente por terra, como decorre do ofício citado na nota de rodapé nº 59 do relatório (ofício nº 6065, de 28/02/06, da CE). Com efeito, a CE expressa que *não mantém a sua posição de que o art. 8º do Reg. (CE) nº 1258/99 e/ou o art. 8º do Reg. (CEE) nº 729/70, tenham sido aplicados negligentemente em certos casos* (cfr. 1ª página da carta), e, no anexo, conclui, para todos os casos propostos como incobráveis, afastando os pressupostos iniciais, que: *Os Serviços da Comissão aceitam que as autoridades portuguesas actuaram diligentemente, mas que a recuperação não era possível, e, para os casos em curso, que: Os Serviços da Comissão aceitam que as autoridades portuguesas actuaram diligentemente. Notam igualmente que a recuperação está ainda em curso. Por conseguinte, os serviços da Comissão pretendem adiar neste caso uma decisão sobre o procedimento de recuperação*.

Como corolário desta conclusão, e como não podia deixar de ser, a CE decidiu imputar a despesa relativa aos valores incobráveis ao Orçamento Comunitário.

Esta decisão, bem como as decisões relativas aos demais EMs envolvidos na *Task Force*, foram objecto de publicação, num único documento (decisão da Comissão de



03/10/2006, junta como (Anexo XXI) e nela se pode observar (de modo comparativo, recurso pouco utilizado pelos auditores) que Portugal está entre os EMs com melhores resultados financeiros, cumprindo ainda salientar que, nas reuniões realizadas, a CE expressou claramente que Portugal é considerado um dos EM com um melhor sistema de gestão e de tramitação dos processos de recuperação.

Por fim, dá-se conta da última decisão da CE (decisão de 13.10.2006) em matéria de devedores, onde, uma vez mais, se reconhece que as autoridades nacionais agiram diligentemente (cfr. Anexo XXII).

Ponto 111

Existência de devedores, identificados e notificados como tal, que continuam a receber ajudas e de valores das bases de dados que não se encontram devidamente conciliados com os que constam das respectivas contas correntes.

As duas observações aqui vertidas consideram-se particularmente graves, e na realidade, não têm o significado negativo que se lhes pretende atribuir. Com efeito, começa-se por referir que (...) *persistem devedores, identificados e notificados como tal, que continuam a receber ajudas*, recorrendo, como exemplo, a 5 processos. Contudo, nessa apreciação omitem-se diversas circunstâncias, nomeadamente de carácter judicial, impeditivas de se dar execução à decisão que determinou a reposição de uma determinada ajuda. Assim sucede, por exemplo, sempre que é deferida uma providência cautelar nesse sentido ou sempre que se entenda que o processo deve estar suspenso (por estar pendente uma questão prejudicial).

Quer isto dizer que não obstante a regra da compensação em vigor (basta analisar os dados estatísticos disponíveis), os casos em que esta não se verificou (apesar de o devedor ser também credor) carecem de análise casuística, por forma a determinar, com rigor, se de facto, naqueles casos concretos a compensação podia, ou não, face aos imperativos legais e/ou procedimentais, ser efectuada (analisando cada um dos processos e verificando a data em que os invocados pagamentos ocorreram para aferir se, de facto, a compensação ficou ilegitimamente por fazer).

No que concerne à referência de que os *valores das bases de dados não se encontram devidamente conciliados com os que constam das respectivas contas correntes* importa referenciar que este procedimento é minuciosamente verificado, não só pelos serviços internos competentes, mas também pelo Organismo de Certificação, nunca tendo sido detectados quaisquer erros.

Aliás, a observação efectuada apenas com base em dois casos, é precipitada já que, no caso do tabaco, está em causa um estorno e não uma recuperação efectiva, e no outro caso, o valor recuperado de cerca de 3.000€ está efectivamente registado na base de dados de devedores mas noutra processo de recuperação de que o mesmo beneficiário era titular (e que até já se encontra saldado).

Ponto 112

Limitação da exposição do Estado membro à obrigação de cobrir com o orçamento comunitário despesas que a comissão se recuse a assumir, tendo em conta sobretudo a maior exigência dos novos fundos estruturais.

Não subsistem dúvidas de que o novo regime financeiro da política agrícola comum é, no que toca à área de gestão dos devedores, muito mais objectivo, inflexível e rigoroso, podendo implicar, em termos práticos, profundas injustiças e desigualdades de tratamento entre os EMs. Não obstante, nesta área, o passado, os números e os relatórios de auditoria revelam que, quer o IFADAP, quer o INGA, alcançaram bons resultados e construíram uma boa imagem perante as instâncias comunitárias, o que pode comprovar-se com as seguintes duas evidências:

- a) Não foram aplicadas, pelo menos desde que foi implementado o novo sistema de gestão de devedores, em 1998, no INGA, e desde que foram divulgadas as orientações da CE sobre esta área, também em 1998, quaisquer CFs na área da gestão de devedores;
- b) Nomeadamente no âmbito do FEOGA-Garantia, a CE registou, por diversas vezes, informal e formalmente, o seu apreço pela forma como são conduzidos os processos de recuperação nos Institutos, constituindo prova inequívoca dessa posição, as já mencionadas decisões de apuramento de contas emitidas no seguimento da *Task Force Recovery* e do encerramento dos programas do II QCA.

Estes resultados expressam o trabalho diligente e empenhado dos serviços envolvidos, procurando imprimir a maior eficácia e celeridade possíveis na tramitação dos processos, o que se confirma pelos seguintes dados estatísticos do INGA que a seguir se enunciam (Cfr. relatório de actividades do ano de 2005 junto como (Anexo XXIII) e que são prova inequívoca do volume de trabalho e dos níveis de execução, os quais, infelizmente e mais uma vez, em momento algum, vêm mencionados no presente relato.

- Número de processos que estavam abertos no ano de 2005: aproximadamente 21.400;
- Número de processos saldados, arquivados e incobráveis: aproximada e respectivamente: 8.000, 2.000 e 15) no decurso do mesmo ano;
- Valor recuperado nesse mesmo ano: aproximadamente 6.700.000€;
- Número de decisões finais administrativas emitidas pelos Institutos, reconhecendo ou não o valor em dívida mais de 21.000;

Os números falam por si.

Pontos 115 a 117

Não submissão a visto prévio do Tribunal de Contas de actos e contratos celebrados pelo INGA, envolvendo valores superiores aos limites legalmente estabelecidos para a respectiva dispensa.

Também aqui se não faz uma apreciação cabal e rigorosa da situação. Na verdade a não submissão a visto Prévio do TC, até Agosto do ano transacto, dos actos e dos contratos celebrados pelo INGA, envolvendo valores superiores aos limites legalmente estabelecidos para a respectiva dispensa, tinha por base, e como à data foi arguido pelos interlocutores do Instituto, o nº 6 do artº 26º do Dec-Lei nº 78/98, de 27.03, que determina que o “Conselho Directivo submeterá ao Tribunal de Contas apenas o julgamento da conta de gerência e a fiscalização prévia dos actos e contratos relativos aos funcionários públicos do INGA, nos termos da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas.”

Assim e até à publicação da Lei nº 48/2006, de 29.08, que alterou e republicou a Lei de Organização e de Processo Tribunal de Contas, entendeu-se aquele preceito como norma excepcional e posterior, consequentemente, sobreponível à lei geral, tal como é a lei do TC. Com base neste raciocínio jurídico, e até meados de 2006, entendeu-se não ser necessário submeter a visto prévio do TC os actos e os contratos celebrados pelo INGA e, julga-se, que bem.

Não obstante, após a publicação da Lei nº 48/2006, e em obediência às regras da sucessão das leis no tempo passou o INGA a submeter ao TC os actos e contratos que nos termos da lei e de acordo com o seu montante carecem de submissão a visto prévio, mostrando-se pois ultrapassada a observação constante do relatório.

Finalmente dir-se-á que, desde a publicação do seu Estatuto em 1998, o INGA foi já objecto de inúmeras auditorias financeiras, quer da própria IGF, quer do TC e da Inspecção Geral de Auditoria e Gestão (IGA), só agora tendo sido a questão suscitada pela IGF, que a passou para o relatório e tendo sido formulada uma recomendação cuja aplicação já se verifica, como se relatou.

Pontos 118 a 120

Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelo IFADAP

Quanto ao invocado não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cabe referir que o IFADAP tem vindo a encerrar a generalidade das contas que detinha fora do Tesouro tendo, nesta data, abertas 17 contas no Tesouro e 31 em diversas instituições bancárias, 20 das quais adstritas às Direcções Regionais do IFADAP. Reafirma-se a necessidade de continuar a deter estas contas tendo em conta as funções desempenhadas pelo IFADAP no que respeita às linhas de crédito específicas de apoio ao sector primário, aos protocolos celebrados no âmbito do crédito PAR – Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais, às verbas a receber das recuperações e dos reembolsos previstos nos programas comunitários,

e, ainda, à necessidade de fazer face às despesas de funcionamento dos serviços regionais, conforme, aliás, reportado no ponto 120 do relatório em apreciação.

A questão foi exposta e está em discussão com a DGT, esperando-se chegar com esta a um entendimento aceitável para esta situação muito particular.

Pontos 121 e 122

Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelo INGA.

No que concerne ao INGA e ao não cumprimento do mesmo princípio salienta-se que está em fase final de aceitação a funcionalidade desenvolvida pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), com recurso ao Instituto de Informática, para que todos os pagamentos de subsídios sejam pagos pela DGT a partir de 2007.

Pelo que a partir do corrente ano a questão que vinha a ser tratada e fica resolvida.

Pontos 124 a 129

Operações imobiliárias – Aquisição do edifício sede do IFADAP e realização de Obras de reparação, beneficiação, ampliação e adaptação

O edifício cuja aquisição se efectuou por escritura pública, celebrada a 06.06.1997, era um edifício devoluto há muitos anos e com uma estrutura interna completamente desadequada à instalação dos serviços do IFADAP. A aquisição deste imóvel teve como pressuposto, desde logo, a realização de avultadas obras de reparação, beneficiação, ampliação e adaptação do edifício. Assim, e até ao início das citadas obras, foi necessário encetar procedimentos prévios cujas naturezas e datas se enunciam:

- na sequência da abertura de procedimento por concurso limitado, por convites enviados a 26.12.1997, foi adjudicada à FICOPE uma prestação de serviços para elaboração de programa base para as obras, cujo contrato foi celebrado a 04.05.1998, pelo valor de 3.850.000\$00 (19.203,72€.), mais IVA, com prazo de execução dos trabalhos a 18.06.1998 (Anexo XXIV, composto por dois documentos);
- na sequência da abertura de procedimento por concurso público publicado em Diário da República de 10.04.1999, foi adjudicada à ARQUIPROJECTA uma prestação de serviços para elaboração dos projectos de arquitectura e instalações especiais em ordem à abertura de procedimento de contratação da empreitada de Obras, cujo contrato foi celebrado a 08.07.1999, pelo valor de 23.244.518\$00, (115.943,17€), cujo prazo de execução cessaria, por caducidade, na data da aprovação pelos competentes serviços camarários das telas finais das obras (Anexo XXV, composto por dois documentos);



- na sequência da abertura de procedimento por concurso limitado por convites enviados a 04.02.2000, foi adjudicada à SOUSA MEDEIROS uma prestação de serviços de fiscalização técnica para as Obras a realizar, cujo contrato foi celebrado a 15.05.2000, pelo valor de 8.998.000\$00 (44.881,83€), mais IVA, com prazo de execução dos trabalhos de 10 meses (Anexo XXVI, composto por dois documentos);
- na sequência da abertura de procedimento por concurso público publicado a 21.09.2000, foi adjudicada à LUSECA a empreitada para realização das obras, cujo contrato foi celebrado a 08.10.2001, pelo valor de 869.989.558\$00, (4.339.489,62€), com prazo de execução de 300 dias, com início a contar da data da consignação dos trabalhos, só possível passada uma semana que fosse sobre a obtenção do visto do TC, (Anexo XXVII, composto por dois documentos), a qual, consignação, ocorreu a 27.12.2001 (Anexo XXVIII). O contrato terminaria pois em finais de Outubro de 2002.

Conforme resulta do documento de trabalho inserto no Anexo XXIX, sob o título “histórico do edifício da rua Castilho, nº 45 a 51, em Lisboa” entre a data da aprovação da minuta do contrato, pelo então Conselho de Administração do IFADAP, e a data da consignação da obra inúmeras diligências foram feitas, desde logo a renegociação do valor da empreitada, originada pelo facto de mesmo a proposta mais baixa apresentada ao concurso ultrapassar claramente o valor de obra posto a concurso, o que determinou uma primeira recusa de visto do TC, a necessidade de publicação de portaria de extensão de encargos e a submissão de todos estes procedimentos a autorização governamental. Efectuadas essas diligências logrou-se chegar a um valor de contrato que permitiu a obtenção de visto prévio do TC e, conseqüentemente, a consignação da obra. O documento em causa para o qual se remete, enunciando em detalhe todas essas diligências, explica por si só a razão do tempo decorrido, bem como a circunstância de esse facto se não dever a qualquer acto de negligência (desde logo na obtenção do segundo visto despenderam-se cerca de 2 meses -entrada a 09.10.2001, devolução a 22 11.2001). Como justificação subsidiária para o período de tempo decorrido neste período, evocamos ainda o necessário tempo para a discussão interna do processo, visto que se tornava necessário implicar todos os serviços do Instituto, sobretudo aqueles cujo desempenho dependia da existência de uma adequada plataforma de infra-estruturas técnicas, e a essencial maturação e ponderação das decisões a tomar.

Consignada a obra, o seu prazo de execução foi objecto de duas prorrogações, a requerimento do empreiteiro e devidamente fundamentadas pelo acréscimo de “trabalhos a mais / ordens de alteração” e “erros e omissões” do projecto, as quais foram concedidas, mas se situaram, no seu conjunto, quer dentro de um prazo razoável quer dentro dos limites dos valores de trabalhos a mais legalmente admissíveis, (conf. artºs 150º a 154º do Dec. -Lei nº 59/99, de 02.03) conforme se pode constatar pela leitura do documento interno em forma de mapa integrante do Anexo XXX e que enuncia os quatro aditamentos ao contrato inicial, e respectivos objectos e valores, e cujo acréscimo, em termos financeiros, se cifrou em 10,85%. Os

trabalhos acabaram por ser concluídos em Fevereiro de 2003, através do acto de recepção provisório assinado a 28.02.2003 Anexo XXXI).

Do anteriormente clarificado extraem-se as seguintes inferências:

- Os encargos suportados com a aquisição do edifício sede do IFADAP (10.724.154,79€), adicionados aos custos com a elaboração dos projectos do programa base, de arquitectura e instalações especiais e de fiscalização técnica (19.203,72€ + 115.943,17€ + 44.881,83€), e aos custos com a empreitada de Obras e de trabalhos a mais (4.339.486,62€ + 471.121,74€), totalizam 15,714 M€.
- O período de tempo que mediou entre a data de aquisição do edifício (06.06.1997) e a data de assinatura do auto de recepção da obra (28.02.2003) foi amplamente preenchido com o desenvolvimento de inúmeras acções, procedimentos e formalidades ditadas pela necessidade da observância e cumprimento das exigências de carácter formal e legal a que os processos desta natureza e envergadura estão sujeitos.
- Não vemos, por isso, qualquer razoabilidade em considerar que o período de tempo bastante para a condução desde processo devesse ter sido de apenas um ano, como se induz pelo relatório do TC, sendo os restantes cinco anos considerados improdutivo. Omitiu o TC, certamente que por desconhecimento, todas as acções que esta instituição desenvolveu previamente a 8.10.2001, ou seja a data de adjudicação do contrato de prestação de serviços relativo às obras de reparação, beneficiação, ampliação e adaptação do novo edifício sede do IFADAP, não tendo, por isso, também apontado os encargos ocorridos no período antecedente a esta data.

Com os argumentos agora relevados permitimo-nos discordar inteiramente da acusação imputada, quanto à responsabilidade pelos prejuízos para o erário público, estimado em 4,3 M€, uma vez que os pressupostos que conduziram a tal acusação não se verificaram.

Ponto 130 e 133

Apreciação geral sobre as prestações de contas e as acções de controlo.

Apesar da intenção do Conselho de Administração de aplicar o POCP em 2006 no IFADAP, o Instituto continuou a adoptar o Plano de Contas para o Sistema Bancário (PCSB), dispondo de um sistema digráfico de contabilidade de tesouraria, com base numa lista de contas próprias, para registar todas as operações na óptica de Caixa/Tesouraria. A razão é que, e utilizando a aplicação informática disponibilizada pelo INGA para implementação do POCP, o IFADAP tem vindo a contabilizar as suas operações do exercício de 2006 naquela aplicação, de modo a tentar adaptá-la às necessidades específicas do Instituto, o que se tem revelado moroso, não conseguindo, contudo, prestar contas em 2006 com base no POCP. Deste facto resultou a necessidade de continuar a utilizar o PCSB, por forma a conseguir prestar contas nos prazos estipulados.

No entanto, o acompanhamento feito ao longo de 2006 permite-nos afirmar que a aplicação do POCP em 2007 será uma realidade, apesar da necessidade de proceder ainda a alguns ajustamentos ao *software*, pelo que esta observação também se encontra ultrapassada.

Ponto 134

Ausência de contabilização das penalizações e das correcções financeiras aplicadas pela CE na sequência da detecção de deficiências de controlo.

As penalizações e as CFs são contabilizadas como custos do ano, tendo como base as Decisões da UE. O seu provisionamento não é feito por ser de difícil quantificação, atendendo à morosidade do processo de contraditório do Apuramento de Contas e ao facto de variar em cada etapa o montante da penalização.

Sem prejuízo de se reconhecer a boa prática do provisionamento, afigura-se pois de difícil alteração o procedimento adoptado, quer porque existe uma enorme diferença de valores a cada fase do processo, quer porque os valores em causa poderiam afectar o resultado do exercício dando dele uma imagem distorcida. Crê-se possível, porém, a adopção de um regime de provisionamento sistemático aplicável em exercício futuros.

Ponto 135

Atraso na apresentação dos relatórios de gestão e dos pareceres das comissões de fiscalização, violando a Lei nº 91/2001, de 20.08, na redacção da Lei 48/2004, de 24.08, o que poderá ter impedido as tutelas e as entidades de controlo de aceder oportunamente à informação para acompanhamento adequado da actividade dos institutos.

O facto de, na sequência dos despachos governamentais de demissão de funções das anteriores, as Comissões de Fiscalização do IFADAP e do INGA apenas terem sido nomeadas em Janeiro de 2006, originou que a apresentação dos relatórios de gestão e dos respectivos pareceres e do parecer do Revisor Oficial de Contas (ROC) relativos ao exercício findo em 31/12/2005, apenas acontecesse em Agosto de 2006. Contudo, o facto de os Serviços de Contabilidade, quer do IFADAP, quer do INGA, elaborarem documentos de informação mensal de gestão, permite tanto ao Conselho de Administração como às Comissões de Fiscalização, disporem de informação, em tempo oportuno, para o controlo e gestão adequada da actividade dos Institutos. Por outro lado as Comissões de Fiscalização elaboram os relatórios trimestrais previstos na alínea c) do nº 1 do artº 28º do decreto de execução orçamental. Acresce ainda que, dada a obrigatoriedade de envio mensal de informação à DGO bem como a prestação de contas do exercício até ao dia 30 de Abril do ano seguinte, as quais sempre foram cumpridas pelo IFADAP e pelo

INGA, as tutelas sempre dispuseram da informação indispensável ao acompanhamento das contas do Instituto.

Concretamente quanto ao INGA a separação das aplicações disponíveis para a contabilidade orçamental e patrimonial dificultava a prestação de contas, nomeadamente a apresentação da Conta de Gerência. Com a implementação do POCP as contas passaram a ser apresentadas dentro dos prazos regulamentares.

É pois inaceitável a conclusão segundo a qual as tutelas e as autoridades de controlo não puderam aceder oportunamente à informação para acompanhamento adequado da actividade dos institutos.

Ponto 136 a 138 (parte)

Apreciação geral sobre a prestação de contas pelo IFADAP.

Tal como já foi referido noutras auditorias efectuadas pelo TC, o IFADAP vem diligenciando junto da DGT no sentido de obter uma isenção do pagamento de juros sobre os adiantamentos concedidos, dado que no decurso das negociações iniciais com o Tesouro prevaleceu o entendimento de que essa isenção seria compensada pelo facto de as contas do Instituto, abertas na DGT, não serem remuneradas, reforçado, ainda, pelo facto de a primeira tranche de fundos utilizados para o QCA II ter sido expressamente isenta de juros pelo Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças. O IFADAP apesar de ter concentrado na DGT a quase totalidade das suas disponibilidades de tesouraria, não obteve qualquer remuneração, na sequência do acordo de princípio estabelecido com aquela entidade, em que a não remuneração das suas contas funcionaria como contrapartida para a não aplicação de juros aos fundos antecipados (não pagava nem recebia juros). Tendo como base aqueles pressupostos, o IFADAP não registou qualquer provisão para fazer face a um potencial custo a suportar com os juros cobrados pela DGT, aguardando que esta questão seja superiormente decidida favoravelmente, tendo para o efeito submetido o assunto à consideração das tutelas, através de ofício remetido em 11/04/2006 (Anexo XXXII).

A contabilização de 22,8M€ relativos às eventuais responsabilidades financeiras devidas à acção de condenação a correr termos junto do TJCE foi já objecto de explicitação a propósito do ponto, valendo aqui as considerações aí oferecidas.

Assim, tudo o que se escreveu permite refutar a apreciação geral de contas do IFADAP efectuada pelos auditores.

Ponto 138 (parte)

Insuficiência de provisões relativas ao pagamento de pensões estimada em 4,8M€

No estudo actuarial, reportado a 31.12.2005, elaborado pela Sociedade Gestora do Fundo de Pensões-FUTURO, contratante do IFADAP, o montante das

responsabilidades do Fundo no final do ano de 2005, ascendiam a 32.113.915,15€ e o valor do Fundo, na mesma data, totalizava o valor de 25.411.216,12€ (montante que correspondia a um nível de financiamento das responsabilidades passadas de apenas 79,1%, situação inversa à verificada em 31.12.2004, em que as responsabilidades estavam financiadas em 102,3%), originando um sub-financiamento no montante de 6.702.699,03€. Este diferencial resultou, essencialmente, da antecipação de reformas por invalidez presumível antes dos 65 anos de idade e às alterações dos pressupostos actuariais e financeiros.

Para colmatar a situação em que se encontra o Fundo de Pensões, a FUTURO apresentou duas possibilidades:

1.^a Uma contribuição extraordinária, em 2006, no montante total do diferencial existente em 31.12.2005 – 6.702.699,03€;

2.^a Um plano de amortização daquele montante em 7 anos, com uma amortização anual de 1.158.359€ a acrescer à contribuição anual normal.

Deste modo, como não se afigurava viável a liquidação integral dos 6.702.699,03€ acima indicados no exercício de 2006 e o Instituto já tinha constituída uma provisão de 1.900.000€, além de que nos anos seguintes, a contribuição para o Fundo poderia variar de acordo as alterações dos pressupostos actuariais e financeiros utilizados, entendeu-se mais razoável optar pela segunda hipótese, que implica uma contribuição para o Fundo de Pensões no ano de 2006 de 3.191.757€ - 2.033.398€ da contribuição normal e 1.158.359€ do plano de amortização do sub-financiamento apurado no final do exercício de 2005, - ao invés de proceder ao reforço total da provisão anteriormente constituída. Está pois sob o devido acompanhamento a gestão do fundo de pensões. Refira-se, no entanto, que face às reservas expressas, tanto pelos auditores externos, como pelo ROC, é intenção do Instituto proceder, em 2006, à contabilização do reforço da provisão já constituída, em 4,8M€, montante que, adicionado à provisão já constituída, de 1,9 M€, se cifrará em 6,7M€, ficando aquela necessidade de aprovisionamento executada.

Ponto 139 e 140

Ausência de contabilização pelo IFADAP das penalizações e das correcções financeiras aplicadas pela CE na sequência da detecção de deficiências de controlo e omissão da referência a essa ausência pelas Comissões de Fiscalização e pelos auditores externos.

Tendo em conta que o Instituto não gera receitas próprias que permitam regularizar aquelas correcções, estas terão de ser acomodadas no OE, não tendo sido política do IFADAP, como se deve, aplicar o princípio da contabilização de provisões, relativamente a estas eventuais correcções. De referir que o Instituto não contabiliza como proveitos os fundos recebidos para pagamento de ajudas a terceiros, nem como custos os montantes efectivamente atribuídos. Assim, aquelas correcções não são encargos do Instituto, mas sim do Orçamento de Estado, tendo as mesmas sido objecto de tratamento específico, tanto na Lei do OE para 2006, como na proposta



de Lei do OE para 2007, tal como é referido no relatório. No entanto, caso o Instituto optasse pela contabilização da provisão daqueles eventuais encargos, teria de contabilizar também a previsão de receita, decorrente das Leis anteriormente enunciadas, o que não implicaria qualquer impacto, nem nas contas de resultados do exercício, nem na situação líquida do Instituto. A sua contabilização apenas afecta o activo e o passivo do Instituto.

Não obstante não estarem criadas provisões para fazer face a potenciais encargos ainda não decididos, o IFADAP passará de futuro a adoptar como princípio a criação dessas provisões.

Ponto 141

Apreciação global sobre as contas do INGA

A este propósito atente-se no presente quadro:

Quadro 6

Area contabilística	Insuficiências
Provisões e ajustamento de activos	Em 2005 foram feitos todos os ajustamentos necessários relativamente aos créditos de cobrança duvidosa, pelo que a observação, que no ano de 2004 poderia ter alguma pertinência, deixou de se justificar. Quanto às provisões para aplicação de CFs estas, muito embora contabilizadas como custo, são sempre acomodadas no OE, sendo reconhecido o proveito equivalente e originando um resultado nulo. Há ainda a considerar, como já foi dito, que as penalizações financeiras decorrem de auditorias com contraditórios extensos no tempo, pelo que é extremamente difícil determinar o montante e data da sua aplicação
Impostos	Após várias reuniões com os Serviços do IVA foi comunicado informalmente ao INGA que o correspondente crédito fiscal de 6,2 Milhões de Euros será efectuado no início do ano 2007.
Passivo	Como já foi dito no ponto relativo à constituição de provisões, a quantificação de penalizações financeiras não é directa, podendo a Comissão arrastar as Decisões, pelo que a sua contabilização só é feita aquando da aprovação da Decisão.
Proveitos	A corrigir no novo plano de contas a implementar em 2007.
Custos	O pagamento de subsídios foi sempre registado como um custo do INGA. No entanto, como já foi mencionado, esta prática contabilística será alterada já na Gerência de 2007. As penalizações financeiras foram sempre registadas como custos. Quanto à sua repercussão nos agricultores ela é feita quando aplicável, mas a maioria das penalizações financeiras são <i>forfetárias</i> , isto é, a CE presume a existência de incorrecções por insuficiência de controlos ou por os

	<p>mesmos terem sido realizados fora de prazo, revestindo a correcção financeira a forma de uma percentagem da despesa paga. Não são assim identificados subsídios atribuídos a terceiros e consequentemente recuperações, pelo que a observação do relatório é improcedente.</p> <p>As penalizações financeiras, contrariamente ao referido também no ponto 74, têm sido sempre registadas como custos, assumindo-se um proveito de montante equivalente com origem no OE.</p>
Receita	Esta prática é decorrente de Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 09.10.2004, exarado na Inf ^o n ^o 94/2004, da DGO, de 01.10.2004. Introduzida neste ano constituiu uma alteração à prática aplicada em anos anteriores.
Especialização de exercícios	O princípio da especialização dos exercícios foi sempre cumprido. Os subsídios directos aos agricultores foram sempre registados como custos à data do apuramento e não do pagamento. Assim temos apuramentos de subsídios numa gerência cujo pagamento só ocorre na gerência seguinte. Quanto às intervenções públicas registam-se as mercadorias na classe 3 à data da tomada a cargo e o custo da mercadoria vendida aquando da venda conforme prática recomendada pelo POC.

Fonte DF2 IFADAP/INGA

Ponto 142

Distorções materialmente relevantes nas contas do INGA, designadamente nos respectivos resultados, por incorrecta contabilização, não evidenciados pelo INGA e pela Comissão de Fiscalização.

A propósito da presente observação importa realçar que, até ao último trimestre de 2004 a prática contabilística do INGA, relativamente ao pagamento de subsídios por conta do FEOGA-Garantia era a seguinte:

- reconhecia-se como custo o pagamento de subsídios;
- reconhecia-se como o proveito a decisão de reembolso da EU;
- não produziam, nem custos nem proveitos, os empréstimos contraídos para o efeito.

Com a alteração imposta pela DGO, a prática contabilística passou a ser, e mantém-se, a seguinte:

- reconhece-se como custo o pagamento de subsídios;
- reconhece-se como proveito a contracção da OET;
- reconhece-se como proveito, na parte que excede a OET já contabilizada como proveito, a decisão de reembolso da EU.

Do ponto de vista de apuramento de resultados não há qualquer modificação relevante, sendo a única alteração a de fraccionar o proveito durante o mês em questão para reflectir a OET contraída. A título do encerramento do período (mensal ou anual), o efeito é totalmente neutro.

Quanto à quantificação da presumida distorção de resultados em 97,6M€ deve referir-se:

- os 97,6M€ correspondem ao acréscimo de endividamento do ano, ou seja, a diferença entre as OETs não amortizadas no início de 2005 e as do início de 2006.
- este valor apenas significa que a estrutura e sazonalidade de pagamentos de subsídios se alterou de um ano para o outro.
- este saldo, correspondente ao acréscimo de OETs não saldadas no fim das Gerências, já tinha sido contabilizado em proveitos de acordo com o acima expresso, enquanto que o pagamento dos subsídios para o qual foram contraídas já tinha também sido contabilizado em custos, pelo que este saldo não poderá nunca ser levado a resultados sem prejuízo de uma duplicação e total distorção das contas patrimoniais do INGA.

Efectivamente a contabilização das OETs no Passivo implica, pela aplicação do princípio da especialização dos exercícios, a consideração dos correspondentes subsídios pagos como custos diferidos.

Pontos 143 e 144

Passivo dos institutos.

De novo se refere que a presente forma de contabilização, além de ser correcta foi sancionada, nos termos do despacho governamental mencionado no quadro supra (Conft ponto 141).

Pontos 145 e 146

Âmbito limitado da auditoria interna no IFADAP e no INGA.

Inaceitável é, também, a afirmação segundo a qual o GAU restringe as suas acções ao acompanhamento das recomendações formuladas pelas entidades de controlo, conforme ficou demonstrado nos contactos estabelecidos com os auditores, na exibição do Plano Plurianual de Actividades de 2002 a 2006, que lhes foi facultado, e permanece patente nos diversos relatórios das auditorias efectuadas pelo GAU, que a solicitação dos mesmos lhes foram entregues. Dentre estes destacam-se, nomeadamente, os relatórios de auditoria ao sector dos bovinos, à ajuda aos carenciados, ao sector dos ovinos e caprinos, às áreas dos Pagamentos Adiantados e Gestão de Garantias obtidas, à área dos devedores, bem como a outros relativos a

medidas respeitantes ao FEOGA-Orientação e ao Instrumento Financeiro das Pescas (IFOP).

Não obstante importa salientar que, tendo em conta as limitações existentes ao nível dos seus recursos humanos, por um lado, e atendendo aos elevados montantes de ajudas pagas pelo INGA e pelo IFADAP, no âmbito do FEOGA (Garantia e Orientação) e do IFOP, associados à complexidade das medidas e ao número de beneficiários envolvidos, por outro, circunstância que está bem evidenciada no ponto 40 deste relatório, as prioridades do GAU, com base em critérios de gestão, incidiram primordialmente na realização de auditorias às áreas que intervêm na gestão e no controlo das ajudas, assumindo menor incidência nas áreas de recursos humanos e patrimoniais, conforme mencionado.

Esta opção assenta aliás no estabelecido no Anexo ao Reg.(CE) n° 1663/95, relativo aos critérios de aprovação dos OPs, ao determinar que o serviço de auditoria interna deverá estabelecer “um programa de auditoria que garanta que todas as áreas significativas, incluindo os serviços encarregues das autorizações, estão cobertas durante um período não superior a cinco anos.”

Assim, tendo em conta as prioridades definidas pelas entidades de controlo e as restrições de recursos humanos conhecidas não é possível generalizar nem aceitar a conclusão do relatório.

Pontos 147 a 150

Processo de fusão

De novo a afirmação constante do ponto 150 do relatório se afigura diversa da realidade. Com efeito no período que mediou de 2003 a 2005 foram elaborados diversos estudos sobre a fusão, para cujo conteúdo se remete através de consulta ao dossier (Anexo XXXIII composto por 4 documentos).

O processo de fusão assumia extrema delicadeza atendendo, quer aos diferentes regimes estatutários do pessoal, quer à forte identidade institucional dos dois Institutos. Acresce, a relativa imprecisão, à data, de alguns elementos importantes da reforma da PAC, ainda em curso, bem como a relevância da actividade dos institutos para o quotidiano financeiro dos agricultores, que poderia ser questionado em face de alterações significativas no *modus operandi* dos mesmos.

Daí que o DL n° 250/2002, de 21 de Novembro, previsse um período de 2 anos para a concretização da fusão e um período de 3 anos de mandato do Conselho de Administração.

O modelo de fusão foi definido com base nos seguintes pressupostos:

- Implementação em duas fases do processo de fusão, onde, numa primeira (2003 e 2004), com duração de cerca de dois anos, se promoveria a estabilidade e a melhoria da eficácia dos dois institutos, sob a autoridade de um único órgão de gestão, e se recolheriam os elementos necessários ao desenvolvimento do

processo de fusão e, numa segunda, (2005 e seguintes), já à luz dos diplomas que viessem a criar o novo organismo, se implementaria o funcionamento do mesmo;

- Criação imediata de uma estrutura única para os dois Institutos, composta por serviços centrais e regionais (aqui se incluindo os meios de controlo do Serviço Unificado de Controlo (SUC) das DRAs), que se manteria até à criação do novo Instituto, ajustável, contudo, na medida necessária a responder às exigências decorrentes da evolução em curso na PAC. Dessa reestruturação resultaram 12 Direcções de Serviço, integradas nas áreas horizontais, como ressalta do relatório ora contraditado, com excepção da Direcção Financeira, cuja separação foi mantida, por motivos legais incontornáveis, aqui se remetendo para o já anteriormente referido neste documento sobre o atraso na implementação do POCP no IFADAP e no modo de apresentação dos dados contabilísticos do IFADAP e do INGA;
- Reforço das funções de controlo, de auditoria e de recuperação dos pagamentos indevidos, procurando colmatar rapidamente pontos fracos conhecidos;
- Participação activa do pessoal dirigente da nova estrutura, nos trabalhos da fusão relegando-se a aquisição, se necessária, de serviços especializados, apenas para o final do processo de transição, evitando as habituais "adjudicações" de trabalhos a consultores especializados, motivando os recursos humanos na adesão ao processo de fusão e minimizando eventuais factores de instabilidade.

O reforço e a concentração de recursos nas áreas de controlo, de recuperação de ajudas indevidamente pagas, de contra-ordenações e de gestão das CFs com a CE vieram a mostrar-se extremamente eficazes. A análise, quer dos relatórios de certificação, quer dos fundamentos e posteriores reduções em termos dos valores inicialmente propostos das CFs, por campanha geradora e por exercício em que são executadas, demonstraram esta evolução, conforme aliás já supra houve oportunidade de mencionar.

Com efeito o reforço e a concentração dos meios de controlo, unificando o seu comando pela transferência de recursos SUC, proporcionou uma adequada segregação de funções e credibilizou o sistema de controlos físicos prévios aos pagamentos das ajudas, conferindo um acrescido grau de segurança na protecção dos interesses financeiros da EU.

Ponto 152

Serviços regionais do IFADAP

A potenciação das estruturas regionais do IFADAP foi prosseguida logo em 2004 com a criação da Unidade de Atendimento e Apoio, que tornou possível, também a nível das ajudas geridas pelo INGA, uma nova cobertura territorial, proporcionado um novo serviço a nível local, com maior proximidade da Instituição aos seus beneficiários.

Para este efeito, foram alocados e otimizados os recursos materiais e humanos que já existiam em cada um dos "balcões locais" das DRs do IFADAP no Continente.

Pontos 155 a 159

Ponto de situação do processo de fusão

Em Setembro de 2004 foram finalizados os trabalhos preparatórios do processo de fusão, pelo que foram remetidos ao Governo, para decisão, os projectos de Lei Orgânica e dos Estatutos do novo organismo a criar.

Aprovado o quadro normativo, estariam reunidas as condições para concretizar a fusão respeitando o programa previsto, isto é, o novo Instituto poderia ter iniciado as suas funções no decurso do primeiro trimestre de 2005. Aliás, os principais regimes jurídicos disciplinadores da PAC obrigam a que as reestruturações orgânicas profundas em organismos com competências naquele âmbito, ocorram no final de cada ano civil/início do ano seguinte, ou seja, entre Novembro e Fevereiro, por forma a salvaguardar o cumprimento rigoroso dos comandos e das obrigações comunitários

A queda do XV Governo Constitucional e as vicissitudes que se lhe seguiram, afectaram profundamente o quadro de decisão dos Governos, embora o XVI Governo tenha considerado prioritária a salvaguarda da estabilidade do IFADAP/INGA, de modo a garantir o início da aplicação da reforma da PAC, no respeitante ao Regime de Pagamento Único (RPU), prevista para o início de 2005. Por esta razão o adiamento efectuado levou ao prolongamento prático de um ano do regime de transição, colocando a fusão formal em finais de 2005/início de 2006.

Contudo, com a posse do actual Governo, o processo de fusão foi condicionado ao processo mais amplo de reorganização global e de reestruturação da Administração Pública (PRACE).

Ponto 160

Admissão nos quadros do IFADAP e do INGA dos funcionários oriundos das DRAs do MADRP que integravam o SUC

O presente comentário traduz-se num erro uma vez que não se operou qualquer admissão dos funcionários das DRAs afectos aos SUC nos quadros do IFADAP e do INGA. Ao invés os mesmos foram destacados para o INGA, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 28/2003, do MADRP, publicado na I Série B, n.º 148, de 30.06.2003, pelo que continuaram a exercer as mesmas funções, sem constituírem qualquer reforço dos quadros dos organismos. E tanto assim é, que, pelo Despacho Normativo n.º 2/2006, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 134, de 13.07, do MADRP, cessaram as requisições e os destacamentos destes funcionários. Assim,

retirando o efeito dos avençados, cujas razões de contratação se enunciam no ponto 168 *infra*, os efectivos IFADAP/INGA mantiveram-se sensivelmente constantes.

Ponto 168

Ultrapassagem do limite de trabalhadores do INGA além do limite fixado no Despacho Conjunto nº 380/98, de 20.05.

É certo o afirmado neste ponto no que se refere à dotação global dos trabalhadores do INGA, fixada no Despacho Conjunto nº 380/98, de 20.05. Porém, mais uma vez, ignorou o relatório, na sua análise, que esse despacho data de 1998 e que até à data da elaboração do relatório as competências legais atribuídas ao INGA cresceram de modo exponencial, das quais cabe salientar as emergentes das medidas de combate à BSE (contratação de empresas para prestação de serviços de recolha, de transporte e de transformação de subprodutos de origem animal, contratação de serviços de armazenagem das farinhas resultantes dessa transformação e acções de controlo dessas actividades, além da criação de três novas ajudas- Dec-Lei nº 393-B/98, e 04.12), das actividades relativas ao Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração (SIRCA), e ao SNIRB (Reg. nº (CE) 820/97, do Conselho, de 21.04, Reg. (CE) nº 1760/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17.07, Despacho Normativo nº 68/98, de 02.11, Dec-Lei nº 338/99, de 24.08, e Dec-Lei nº 172/2006, de 27.07), da criação do Fundo Florestal Permanente (FFP) (Dec-Lei nº 64/2004, de 22.03), da assunção de competências para instrução e aplicação de coimas nos processos de contra-ordenação motivados, quer por incumprimento da obrigação de pagamento das taxas previstas no Dec- Lei nº 244/2003, de 07.10, para os operadores económicos abrangidos por aquele sistema sistema, quer por incumprimento das regras no âmbito do regime de imposição suplementar no sector do leite, da necessidade de dar execução às regras comunitária relativas à gestão da condicionalidade, da assunção da propriedade e da gestão dos Silos e dos Centros de Secagem de cereais anteriormente propriedade da Empresa Pública de Abastecimento de Cereais (EPAC), da implementação do novo sistema de gestão de direitos no âmbito dos pagamentos de ajudas no sector garantia, RPU. Todas estas novas competências exigiram a adaptação da estrutura do Instituto, quer em termos financeiros, criando os *deficits* já referenciados e fundamentados, quer através da adequação do quadro de recursos humanos.

Num período de cerca de 8 anos, a malha de recursos humanos é necessariamente sujeita a diversas vicissitudes (aposentações, óbitos, exonerações, transferências, etc), pelo que a ausência da possibilidade inicial de proceder a contratações definitivas e posteriormente a contratações a termo, dadas as orientações governamentais a partir de 2002, aliadas à necessidade e à vinculação legal de desempenhar, com competência e eficiência, as novas funções de que o IFADAP e o INGA estavam investidos, determinaram, sem qualquer alternativa, a opção pelos vários órgãos de administração dos institutos, de recorrer a formas de prestação de trabalho não definitivas, como por exemplo as avenças, competentemente autorizadas, a seu tempo, pelo respectivo membro do Governo e de que foi, dado, continuamente, conhecimento à Secretaria-Geral do MADRP. A não opção por estes mecanismos

inviabilizaria os organismos de honrarem os seus compromissos para com que e de realizarem as tarefas de que estavam incumbidos, algumas relativas a saúde pública, o que poderia determinar uma apreciação crítica em sede de auditoria, e de certificação de contas, questionando mesmo a acreditação como organismos pagadores.

Com efeito, em 2002, foi publicada a Resolução de Conselho de Ministros n.º 97/2002 de 18 de Maio, que obrigou cessação dos contratos a termo em vigor no IFADAP e no INGA, impedindo a sua integração nos quadros. Estes, em 31/12/2002, totalizavam cento e três trabalhadores.

Esta constituiu a principal razão do processo de contratação dos avençados, considerados indispensáveis, tendo sido inicialmente tentado, ainda pelo então Conselho Directivo do INGA, a integração no quadro dos trabalhadores a termo, ao abrigo do n.º 11 da referida RCM, que não teve despacho favorável da Ministra das Finanças.

Com efeito, o limite da dotação global dos trabalhadores do INGA, diz respeito, como é natural, aos trabalhadores do seu quadro, razão pela qual existiam e existem actualmente, na dotação global do INGA, cinquenta e nove (59) lugares vagos. Simultaneamente, porque não existe nenhum impedimento legal ao recurso às figuras de mobilidade, procurou-se sem êxito, recorrer a outros serviços, o que não tem tido candidatos.

Acresce o facto de, em Janeiro de 2006, terem sido integrados, no quadro do INGA, vinte e um (21) trabalhadores provenientes da extinta ACACSA, por força da aplicação do DL n.º 231/2005, de 29.12, que transferiu para o IFADAP/INGA as atribuições da ACACSA, relativas ao regime específico dos apoios comunitários no sector do azeite.

Se tal integração não tivesse ocorrido, existiriam oitenta (80) lugares vagos na dotação global do INGA, o que permitiria a integração de um grande número dos outros trabalhadores.

De todo o modo, a evolução do tecido de recursos humanos foi sendo feita sempre nos termos da lei e mediante despacho das tutelas, que concordaram e autorizaram as propostas que foram feitas.

Ponto 172 e 173

Excessivo aumento das despesas com pessoal em 2001, no INGA, devido ao despacho n.º 1219/2000 de 19.05

O acréscimo referido não resulta, em absoluto, dos alegados efeitos da aplicação do mencionado Despacho.

Com efeito, no 2.º semestre de 2000, apenas vinte e cinco (25) trabalhadores foram nomeados em comissão de serviço, por deliberação do então Conselho Directivo do INGA, por terem sido propostos para coordenadores/chefes de projecto, cargos exercidos em regime de contrato individual de trabalho. Destas nomeações, resultou

o acréscimo de remuneração mensal, de 2.441,61€, e anual de 34.182,54€ (inclui subsídios de natal e férias).

Em 2001, foram nomeados em comissão de serviço, ao abrigo do mesmo Despacho, quinze (15) trabalhadores, o que se traduziu num acréscimo mensal de remuneração de 369,72€, e anual de 5.176,08€.

Refira-se ainda que o acréscimo anual pode não ter sido totalmente reflectido no mesmo ano civil, uma vez que depende da data da nomeação em comissão de serviço.

Assim, o acréscimo de despesa apontado distribui-se, essencialmente, pela admissão, em 2001, de noventa (90) trabalhadores a termo para exercício de funções na DGV e nas DRA's, no âmbito dos projectos SUC, SNIRB e EEB e também pela admissão de trabalhadores por tempo indeterminado para o quadro do INGA: nove (9) no ano 2000 e treze (13) em 2001. Naturalmente estas admissões reflectem um acréscimo de encargos em diversas rubricas, nomeadamente as relativas à Segurança Social, subsídio de refeição, subsídios de férias e de Natal.

Paralelamente, verifica-se o acréscimo nos abonos variáveis e eventuais, particularmente as referentes às ajudas de custo e trabalho em dias de descanso complementar, devido à particular incidência das medidas de combate à BSE e da intensificação dos controlos, em grande parte, executadas pelos contratados a termo a exercer funções nas DRAs e na Direcção Geral de Veterinária (DGV).

Pontos 169 a 170

Possibilidade de opção pelo contrato individual de trabalho do pessoal com vínculo à função pública, ao abrigo do Despacho nº 1219/2000, de 19.05, do MADRP.

Relativamente a estes pontos remete-se e dá-se também por integralmente reproduzida a resposta oferecida no ponto 3 do já referido ofício nº 126/2007.

Ponto 177

Uniformização dos estatutos de pessoal

É no que respeita à estratégia de gestão, da qual o presente relatório dá conta quanto aos recursos humanos, que a fusão do IFADAP e do INGA apresenta um dos pontos mais sensíveis, dada a multiplicidade de regimes existentes e as expectativas criadas.

Entre outros, este foi um dos aspectos mais relevantes nos trabalhos preparatórios do processo de fusão, pelo que, só em Setembro de 2004, foram remetidos, pela primeira vez, ao Governo, para decisão, os projectos de Lei Orgânica e dos Estatutos do organismo a criar, que já foram posteriormente revistos e alterados, de

acordo com as orientações resultantes do PRACE e com as alterações da legislação que abrange os serviços públicos.

Independentemente das decisões que venham a ser tomadas, a experiência de gestão e de co-existência de diferentes regimes (no INGA desde 1998, no IFADAP desde 2002) gerou o consenso generalizado, que independentemente da natureza do vínculo, as condições de gestão, os regulamentos a aplicar e as exigências de desempenho, devem ser uniformes e transversais.

Em conclusão, a opção defendida no ponto 177, mais não faz do que justificar o despacho do MADRP n.º 12019/2000, de 19.05, cujo objectivo foi o de permitir a gestão integrada de todos os regimes existentes no Instituto, de modo a possibilitar a gestão por objectivos e uma real avaliação de desempenho, estratégia já então anunciada pelo Conselho Directivo do INGA nomeado na sequência da publicação do Dec-Lei n.º 78/98, que só viria a ser consagrada legislativamente para os funcionários, com vínculo à função pública, em 2004.

Ponto 186

Aumento significativo de recursos humanos resultante do processo de fusão, especificamente no caso da área de controlo.

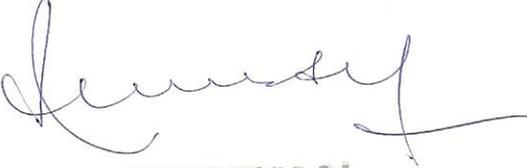
Também esta conclusão do relatório carece de um comentário, dado que não procede a uma avaliação rigorosa da adequação dos recursos humanos de cada um dos Institutos à data de 2003, conforme Anexo XXXIV. De facto existiam carências muito significativas nos dois Institutos, de há muito identificadas e que por circunstâncias exteriores não foi possível solucionar.

Desde logo não está avaliada a maior eficácia, mesmo financeira, que resultou da integração destes recursos humanos, no mesmo organismo, criando sinergias importantes e permitindo a valorização permanente e a integração em equipas de controlo multidisciplinares abrangendo ajudas dos dois organismos, com ganhos significativos em programação e execução dos controlos nos prazos regulamentarmente definidos. Por outro lado não se tem em conta que, a alteração significativa do modelo de gestão de ajudas, por exemplo, apenas, com a integração das MAAs, resultando num benefício para os agricultores, pela existência de uma única candidatura, implicou que o processo de controlo se tornasse mais complexo, atentas a diversidade de conceitos das ajudas do FEOGA-Garantia, agravada com a introdução e a opção pela sua imediata aplicação, por decisão governamental, do RPU, factores necessariamente geradores de acréscimo de recursos humanos para cumprimento dos prazos e das obrigações comunitários.

É também omitida a tarefa que foi imposta ao INGA de executar controlos para outras entidades, nomeadamente para a DGV e para efeitos de validação SNIRB.

Eis pois, todo o contraditório oferecido por este Conselho de Administração, elaborado dentro das condicionantes possíveis, em função do prazo concedido, da

complexidade das matérias e da própria extensão e sistematização do relatório, que acresce ao anteriormente enviado através do nosso ofício n.º 126/2007, de 02.01.



PRESIDENTE DO C.A.
(Joaquim Mestre)



IFADAP
Instituto de Financiamento
e Apoio ao Desenvolvimento
da Agricultura e Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção e
Garantia Agrícola



Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1060-045 Lisboa

Assunto: Projecto de Relatório sobre os sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise do processo de fusão

Na sequência do ofício de V.Exa nº 700, de 12 do corrente mês de Janeiro, as Comissões de Fiscalização do IFADAP e do INGA, entenderam formular os comentários seguintes sobre os assuntos constantes do relatório supra citado, directamente relacionados com o âmbito da sua actuação.

1. Sobre o ponto 19 do relatório

É incorrecta a ilação retirada quanto à inserção da CF no designado controlo operacional, que constitui o 1º nível da estrutura (em três níveis) do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), instituído pelo Decreto-Lei nº166/98, de 25 de Junho.

Tal ilação decorre de uma inadequada interpretação, designadamente, dos artigos 3º e nº2 do artigo 4º, do citado Decreto-Lei nº166/98, que devem ser lidos conjugadamente.

Com efeito, o primeiro daqueles preceitos dispõe que “Integram o SCI... os órgãos e serviços de inspecção, auditoria e fiscalização que tenham por função o exercício do controlo interno”. E o segundo estipula que “O controlo operacional...é constituído pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respectiva unidade”

Como é sabido, a CF é um órgão, que apesar de instituído pelos estatutos, do IFADAP e do INGA, actua com total independência, não podendo ser confundido com serviços integrados na estrutura organizacional, que embora possam dispor de competências de auditoria ou fiscalização (como o Gabinete de Auditoria - GAU), desenvolvem e reportam a sua intervenção segundo orientações do Conselho de Administração.

Acresce que as competências da CF, expressamente consagradas nos estatutos do INGA e do IFADAP, não se confundem com o conteúdo do controlo operacional definido na parte primeira do nº 2 do citado artigo 4º do Decreto-Lei 166/98, nos seguintes termos: “O controlo operacional consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções...”

Pelo exposto as CF do IFADAP e do INGA não podem ser consideradas como integrantes do SCI, não obstante o contributo e utilidade do resultado da sua acção, para a consecução do seu objecto.

2. Sobre os pontos 51 e 193

É referido que a CF não procede no seu exame à fiscalização da gestão dos fundos públicos que é a actividade central dos Institutos. Não vislumbramos a fundamentação para tal comentário, uma vez tal fiscalização não integra o elenco das competências da CF, definidas nos Estatutos dos Institutos.

Acresce que esta incumbência encontra-se cometida legalmente a instituições de controle como é o caso da IGF e da IGA, que para o efeito desenvolvem, com carácter sistemático, uma ampla e continuada acção, junto dos dois Institutos, enquanto organismos pagadores e dos diversos organismos e entidades gestores, cujos resultados são do conhecimento e tidos em conta pela CF, no planeamento e desenvolvimento do seu trabalho e emissão dos seus relatórios e pareceres.

Com os melhores cumprimentos.

Pelas Comissões de Fiscalização do IFADAP e do INGA

O Presidente



João Correia de Oliveira

Abel Vinagre e Silva

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 01/06 – Audit

DAIV

VENERANDO CONSELHEIRO RELATOR

ABEL FERNANDO VINAGRE E SILVA, tendo sido notificado através de ofício de 12.01.2007 desse Tribunal, da deliberação que lhe concedeu prazo para apresentar comentários relativamente ao exposto no Relatório de “*Auditoria aos Sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao Processo de Fusão*”, vem, na sequência do mesmo, aderir ao teor da resposta final do IFADAP/INGA, apresentada em sede de contestação, a coberto do ofício 4 043/07, de 24.01.2007 daquele Instituto.

Seguem: dois duplicados e uma cópia para carimbo



Abel Vinagre e Silva

TC TC 24 01-07 02213

Avenida José Félix da Costa, n.º 17, Praia das Maças, 2705 Colares

351213259641

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

Proc. Nº 01/06-Audt DA IV

Eurico Luis Cabral da Fonseca, notificado do relatório de auditoria acima identificado e na qualidade de ex-presidente do Conselho Directivo do INGA e do Conselho de Administração do Ifadap e do Inga, vem expor e requerer a Vª Exa. o seguinte:

1. Na minha carta de 2 do corrente, requeri a Vª Exa. que a resposta então apresentada em sede de contraditório pelo Conselho de Administração do IFADAP e do INGA fosse extensiva ao signatário para efeitos da notificação efectuada. Nesta mesma carta reforçava o meu pedido de prorrogação do período de resposta e indicava que enviaria, a 15 do corrente, em todo e qualquer caso, os elementos que viesse a considerar imprescindíveis à realização do Vosso trabalho
2. Na minha carta de 15 do corrente enviei a Vª Exa. os elementos atrás referidos, focados no processo de fusão, dado encontrar-se em realização, pelo Conselho de Administração, uma resposta completa visando a sua apresentação, no prazo que lhe viesse a ser fixado para o efeito.
3. Concluída a referida resposta do Conselho de Administração, submeto à consideração de Vª Exa. que a mesma seja extensiva ao signatário, para efeitos de contraditório.

Lisboa, 24 de Janeiro de 2007



Cabral da Fonseca

Lurdes Mendonca

De: Carlos Figueiredo [cmfigueiredo@gmail.com]
Enviada em: quarta-feira, 24 de Janeiro de 2007 19:01
Conversação: Requerimento_TContas
Enviada a: GERAL
Assunto: Requerimento_TContas

Exmº Senhor Director-Geral

Para efeitos do contraditório no âmbito do Processo nº 01/06 - Audit DA IV, remeto por email a V.Ex^a, em anexo,

requerimento, o qual agradeço o devido encaminhamento, sendo que no prazo de 5 dias farei chegar pelo correio o respectivo original.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Manuel Inacio Figueiredo

NGTC 25 01 07 02226

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Proc. N° 01/06-Audt DA IV

Carlos Manuel Inácio Figueiredo notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-Presidente do Conselho de Administração do IFADAP, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

Que a resposta apresentada pelo Conselho de Administração do IFADAP/INGA, através do ofício n.º 4043/2007, de 23/01, seja extensiva ao signatário, para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo de Presidente do Conselho de Administração do IFADAP.

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 23 de Janeiro de 2007

351213876635

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

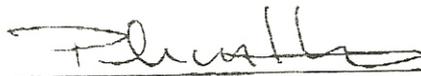
Proc. Nº 01/06-Aud. DA IV

Pedro Manuel Simões Raposo Ribeiro, notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-Vogal do Conselho Directivo INGA, vem expor e requerer a V^a Ex^{ta} o seguinte:

Que a resposta apresentada pelo Conselho de Administração do IFADAP/INGA, através do ofício n.º 4043/2007, de 23/01, seja extensiva ao signatário, para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo de Vogal do Conselho Directivo do INGA.

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 25 de Janeiro de 2007



Joaquim Francisco Travanca Ortiz
Rua Major Neutel Abreu, nº 22-14º A
1500-411 LISBOA

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

*ASSUNTO: Sistema de Controlo Interno do IFADAP e do INGA
Proc. Nº 01/06 Audit DAIV*

Exmo Senhor

Joaquim Francisco Travanca Ortiz notificado do relatório de auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e à análise do processo de fusão à margem identificado, na qualidade de ex-Presidente do Conselho Directivo INGA, vem expor e requerer a V^a Ex^a o seguinte:

Que a resposta apresentada pelo Conselho de Administração do IFADAP/INGA, através do ofício nº 4043/2007, de 23/01, seja extensiva ao signatário, para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo de Presidente do Conselho Directivo do INGA. 2000 a 2001 (1/1 a 25/7)

Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do relatório que lhe foi presente.

Lisboa, 25 de Janeiro de 2007



NOTC 25 01'07 02320



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação e Supervisão

Conceição Antunes
António Botelho de Sousa

Auditora - Coordenadora
Auditor - Chefe

Equipa Técnica

João Sequeira
Antónia Pires
Maria do Céu Gonçalves
Teresa Matos

Téc. Ver. Sup. de 2.^a cl.
Téc. Ver. Sup. de 2.^a cl.
Téc. Verif. Esp. Principal
Téc. Sup de 1.^a cl.

Colaboração jurídica

Fernanda Martins

Auditora-Chefe

Consultor Externo

Issuf Ahmad