



Relatório n.º 7/2007-FS/SRMTC

**Auditoria ao Sistema de Controlo Interno  
dos Fundos Comunitários no domínio da  
Contratação Pública**

Processo n.º 13/06 – Aud/FS

Funchal, 2007







**Auditoria ao Sistema de Controlo Interno dos  
Fundos Comunitários no domínio da Contratação  
Pública**

**RELATÓRIO N.º 7/2007-FS/SRMTC**

**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

<b>RELAÇÃO DE SIGLAS.....</b>	<b>2</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>4</b>
<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>5</b>
1.1. QUESTÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	7
<b>2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO .....</b>	<b>7</b>
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	7
2.2. OBJECTIVOS DA ACÇÃO .....	7
2.3. METODOLOGIA .....	8
2.4. ENTIDADES ENVOLVIDAS.....	9
2.5. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	9
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	10
<b>3. QUADRO LEGAL E ORGANIZACIONAL DO POPRAM III.....</b>	<b>10</b>
3.1. ENQUADRAMENTO NORMATIVO .....	10
3.1.1 <i>Legislação sobre contratos públicos.....</i>	<i>11</i>
3.1.2 <i>Referências legais e regulamentares aplicáveis ao POPRAM III.....</i>	<i>12</i>
3.1.3 <i>Orientações Nacionais e Comunitárias .....</i>	<i>13</i>
3.2. QUADRO ORGANIZACIONAL E INTERVENIENTES NO SISTEMA .....	15
3.2.1 <i>Gestão e Acompanhamento.....</i>	<i>15</i>
3.2.2 <i>Controlo.....</i>	<i>17</i>
<b>4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....</b>	<b>17</b>
4.1. AO NÍVEL DA GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO.....	18
4.1.1 <i>Orientações e divulgação aos beneficiários e às entidades gestoras .....</i>	<i>18</i>
4.1.2 <i>Procedimentos específicos por Fundo .....</i>	<i>20</i>
a) <i>FEDER.....</i>	<i>20</i>
b) <i>FSE.....</i>	<i>25</i>
c) <i>FEOGA-O.....</i>	<i>27</i>
d) <i>IFOP.....</i>	<i>28</i>
4.2. NO ÂMBITO DO CONTROLO DE 1.º NÍVEL .....	29
<b>5. CONFIRMAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....</b>	<b>30</b>
5.1. PROJECTOS SELECIONADOS .....	30
5.2. RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES .....	32
5.2.1. <i>Remodelação do Sistema de Abastecimento de Água – S. Vicente -1ª fase (Gestão - FEDER)....</i>	<i>32</i>
5.2.2. <i>Construção do Caminho Municipal entre os sítios do Cabo da Ribeira Pastel e Serrão – Boaventura (Gestão - FEOGA-O) .....</i>	<i>36</i>
5.2.3. <i>Implementação do Recife Artificial da Ponta Pequena (Gestão - IFOP).....</i>	<i>37</i>
5.2.4. <i>Parque Empresarial de Machico (Controlo 1.º Nível).....</i>	<i>38</i>
5.2.5. <i>Aquisição de viaturas para as Brigadas Florestais (Controlo 1.º Nível).....</i>	<i>40</i>
5.2.6. <i>Ampliação de um Recife artificial do Paul do Mar (Controlo 1.º Nível).....</i>	<i>40</i>
<b>6. ANÁLISE GLOBAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO POPRAM III .....</b>	<b>41</b>
<b>7. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>44</b>
<b>8. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>44</b>
<b>ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO II – QUADRO DE REPARTIÇÃO DE FUNÇÕES POR COMPONENTE .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO III – LISTA DE DOCUMENTOS COMPROVATIVOS A APRESENTAR .....</b>	<b>53</b>

**RELAÇÃO DE SIGLAS**

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>ADERAM</b>	Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
<b>APRAM</b>	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira
<b>AT</b>	Assistência Técnica
<b>CE</b>	Comunidade Europeia
<b>CEIM</b>	Centro de Empresas e Inovação da Madeira
<b>CITMA</b>	Centro de Ciência e Tecnologia da Madeira
<b>CMSV</b>	Câmara Municipal de São Vicente
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DG REGIO</b>	Direcção-Geral da Política Regional
<b>DGDR</b>	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
<b>DIP</b>	Divisão de Informação e Publicidade
<b>DIR</b>	Divisão de Intervenções Regionais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DRA</b>	Direcção Regional de Agricultura
<b>DRADR</b>	Direcção Regional de Agricultura e do Desenvolvimento Rural
<b>DRFP</b>	Direcção Regional de Formação Profissional
<b>DRP</b>	Direcção Regional de Pescas
<b>DRR</b>	Decreto Regulamentar Regional
<b>DSAC</b>	Direcção de Serviços de Avaliação e Coordenação
<b>DSAF</b>	Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros
<b>DSE</b>	Direitos de Saque Especiais
<b>DSGIR</b>	Direcção de Serviços de Gestão das Intervenções Regionais
<b>EAT</b>	Estrutura de Apoio Técnico
<b>EEM</b>	Empresa de Electricidade da Madeira
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEOGA-O</b>	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação)
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>GR</b>	Governo Regional
<b>GRFC</b>	Gestor Regional dos Fundos Comunitários
<b>IBTAM</b>	Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira
<b>IDE-RAM</b>	Instituto de Desenvolvimento Empresarial da RAM
<b>IFADAP</b>	Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pesca
<b>IFC</b>	Instituto de Gestão de Fundos Comunitários
<b>IFOP</b>	Instituto Financeiro de Orientação das Pescas
<b>IGA</b>	Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IGFSE</b>	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
<b>INGA</b>	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
<b>IRE</b>	Instituto Regional de Emprego
<b>IRF</b>	Inspeção Regional de Finanças
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>JOCE</b>	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
<b>JORAM</b>	Jornal Oficial da RAM
<b>MAR-RAM</b>	Medida 2.2 – Pescas e Aquicultura
<b>MPE</b>	Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.
<b>PA</b>	Programa de Auditoria
<b>PAR</b>	Programa de Apoio Rural
<b>PGA</b>	Plano Global de Auditoria
<b>PO</b>	Programa Operacional
<b>POPRAM</b>	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
<b>PP</b>	Pedido de Pagamento



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>PPS</b>	Pedido de Pagamento de Saldo
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RCG</b>	Resolução do Conselho de Governo
<b>RGC</b>	Regulamento Geral de Candidaturas
<b>SA</b>	Sociedade Anónima
<b>SIPPE</b>	Sistema de Incentivos a Pequenos Projectos Empresariais
<b>SNC</b>	Sistema Nacional de Controlo
<b>SRARN</b>	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças
<b>TM</b>	Trabalhos a Mais
<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UG</b>	Unidade de Gestão
<b>UT</b>	Unidade de Tempo

## FICHA TÉCNICA

<i>SUPERVISÃO</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditor-Coordenador
<i>COORDENAÇÃO</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>EQUIPA DE AUDITORIA</i>	
Luísa Sousa	Assessor Principal
<i>APOIO JURÍDICO</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior



## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Questões prévias

O presente relatório integra os resultados da *auditoria ao sistema de controlo interno dos fundos comunitários no domínio da contratação pública*, realizada de acordo com o previsto no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano 2006, a qual se orientou para a identificação e compreensão dos procedimentos de controlo interno instituídos, no âmbito do POPRAM III, para assegurar e verificar o cumprimento das regras relativas aos mercados públicos por parte das entidades executoras de projectos co-financiados pela UE.

Com a referida acção, pretende-se que os respectivos resultados sejam incluídos no Relatório e Parecer da Conta da RAM relativa ao ano de 2005, na área dos fluxos financeiros com a União Europeia.

### 1.2. Observações

No seguimento dos trabalhos realizados no decurso da auditoria, e tendo por base os elementos recolhidos, formulam-se as seguintes observações:

1. De acordo com a informação disponibilizada, o Gestor do POPRAM III apenas procedeu à transmissão de orientações e à sensibilização dos executores de projectos co-financiados por este Programa Operacional para o cumprimento das regras de contratação pública a partir de 2004 (no que respeita ao FEDER), o que parece resultar das recomendações formuladas pelas autoridades nacionais de controlo e da Comissão Europeia, no âmbito de auditorias realizadas. No que concerne ao FSE, a divulgação às entidades, efectuada pela respectiva Gestora, ocorreu a partir do final de 2005 (cfr. os pontos 4.1.1 e 4.1.2);
2. Em 2005, apenas a componente FEDER do POPRAM III reunia condições para cobrir potenciais riscos de erros e irregularidades em matéria de contratação pública nos projectos co-financiados, dispondo de procedimentos de controlo interno e de normas escritas específicas para verificação, nas várias fases do circuito de gestão, do cumprimento das regras por parte dos executores, tendo-se constatado, no entanto, que nem sempre foram seguidos os procedimentos descritos. Esta situação deve-se, segundo o Gestor, ao facto de estes apenas terem sido implementados a partir de 1 de Setembro de 2005 e de a criação da *check-list* de contratação pública só ter ocorrido em Junho de 2006 (cfr. os pontos 4.1.2 e 5.2.1);
3. No que respeita ao controlo de 1.º nível, estão instituídos procedimentos e *check-lists* específicos<sup>1</sup> para verificação do cumprimento das regras de contratação pública por parte das entidades executoras no âmbito do POPRAM III, excepto no caso do FSE (cfr. o ponto 4.2.);
4. Tanto ao nível da gestão como do controlo de 1.º nível, até ao final de 2005 não foram efectuadas quaisquer verificações relacionadas com o cumprimento das regras de contratação pública por parte das entidades executoras de projectos co-financiados pelo FSE, tendo a equipa de gestão desta componente desencadeado, já em 2006, algumas medidas tendentes à criação de procedimentos neste domínio, e apresentado algumas evidências da respectiva utilização no âmbito de um projecto, restringindo, contudo, a sua

---

<sup>1</sup> Disponibilizados no âmbito do SNC pelas entidades coordenadoras do controlo de 2.º nível.

- aplicação à fase de análise do pedido de pagamento do saldo final dos projectos, assim como aos projectos da responsabilidade de entidades públicas (cfr. os pontos 4.1.2 e 4.2);
5. A ausência de procedimentos e de verificações neste Fundo contraria o disposto no art.º 4.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, levando a questionar a legalidade e elegibilidade de um volume significativo de despesas já realizadas e certificadas pelo Gestor do POPRAM III, ao não ter sido assegurado que as mesmas não contêm erros ou irregularidades relacionadas com os mercados públicos (cfr. os pontos 4.1.2, 4.2 e 6);
  6. No âmbito da gestão do FEOGA-O e do IFOP, apesar da existência de *check-lists* avulsas<sup>2</sup> - evidenciadas a partir de Novembro de 2005 - para verificação do cumprimento das normas de contratação pública na análise dos pedidos de pagamento respectivos, não foram identificados nos elementos relativos à descrição do sistema de controlo interno, procedimentos ou orientações escritas para esse efeito, não contendo os contratos de atribuição de ajudas celebrados com os executores qualquer menção ao cumprimento de normas nesse domínio (cfr. os pontos 4.1.2);
  7. No que respeita aos projectos que integraram a amostra relativos a estes dois fundos, não existem evidências de que os mesmos tenham sido objecto de verificações em matéria de contratação pública (cfr. os pontos 5.2.2 e 5.2.3);
  8. Nas acções de controlo de 1.º nível realizadas em 2005 pelo IFC a projectos co-financiados pelo FEDER, FEOGA-O e IFOP, observou-se que foram efectuadas verificações ao cumprimento das regras relativas aos mercados públicos, sendo seguidos os respectivos procedimentos e *check-lists* definidos para o efeito, encontrando-se os erros e as anomalias detectados reflectidos nas conclusões e recomendações dos relatórios. Esta actuação não se verificou, contudo, num dos projectos incluído na amostra e que foi auditado por auditores externos, relativamente ao qual, e apesar das irregularidades detectadas, não foram feitas quaisquer observações (cfr. os pontos 5.2.4, 5.2.5 e 5.2.6);
  9. No período 2000-2005, a despesa pública executada no âmbito de projectos co-financiados pelos 4 Fundos, promovidos por entidades sujeitas ao cumprimento das regras de contratação pública, foi de € 638.177.635,97, ou seja, aproximadamente 85% da despesa pública total realizada no POPRAM III nesse período, sendo a componente FEDER a mais representativa neste âmbito, com cerca de 98% face à respectiva despesa pública total, seguida do IFOP com mais de 51%, quedando-se o FSE nos 44% e o FEOGA-O nos 38%. (cfr. o ponto 6);
  10. A percentagem dos projectos sujeitos àquelas normas e que foram abrangidos por acções de controlo de 1.º nível até ao final de 2005 foi de cerca 39% no FEDER, 31% no IFOP e de apenas 2% no FEOGA-O, o que se afigura pouco representativo, em particular no que respeita ao FEOGA-O, tendo em conta a despesa realizada em projectos daquele universo, bem como a falta de procedimentos e verificações ao nível da gestão (cfr. o ponto 6);
  11. Apenas na componente FEDER se observaram consequências do incumprimento das normas de contratação pública por parte dos executores que originaram despesas não elegíveis num montante de € 10.209.623,11, no período 2000-2005. Destas, só 35,30 % foram detectadas no âmbito do sistema de controlo interno do programa<sup>3</sup>, correspondendo mais de 58% daquele valor à revogação do financiamento em 3 projectos (cfr. o ponto 6).

---

<sup>2</sup> No FEOGA-O a referida *check-list* foi elaborada para análise dos projectos da Acção 2.1.3 - Infra-Estruturas.

<sup>3</sup> Tendo o restante montante não elegível sido apurado pelas autoridades de controlo de alto nível e 2.º nível, no âmbito do SNC.



### 1.3. Recomendações

Face às observações apresentadas no âmbito da presente acção de fiscalização, a Secção Regional do Tribunal de Contas recomenda ao Gestor do POPRAM III que:

- Desenvolva um esforço no sentido de garantir a implementação efectiva dos procedimentos necessários à verificação das despesas relativas a contratos públicos, nos projectos co-financiados pela UE no âmbito do POPRAM III, em particular no FSE, do FEOGA-O e do IFOP, por forma ser atingida alguma recuperação neste domínio, minimizando, paralelamente, o risco de erros e irregularidades;
- No âmbito do controlo de 1.º nível, adopte medidas que assegurem e evidenciem a verificação uniforme dos procedimentos de contratação pública desenvolvidos pelos executores em todos os projectos controlados no âmbito do FSE sujeitos ao cumprimento das regras dos mercados públicos, e intensifique o esforço de controlo neste tipo de projectos, sobretudo nos fundos em que as verificações efectuadas são pouco representativas face à despesa certificada.

## 2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

### 2.1. Fundamento e âmbito da auditoria

O Programa de Fiscalização para o ano 2006, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 20 de Dezembro de 2005, através da Resolução n.º 6/05 – PG, previa a realização de uma auditoria ao sistema de controlo interno dos fundos comunitários no domínio da contratação pública.

Esta acção enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE), previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2005-2007, e, com a sua realização, pretendeu-se o aperfeiçoamento do controlo da actividade financeira pública, desenvolvendo a qualidade com que é exercido, criando as condições para uma melhor efectivação de responsabilidades financeiras e promovendo uma cultura de responsabilização.

Considerando que o POPRAM III constitui um meio primordial de intervenção comunitária na RAM, designadamente através das 4 componentes – FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, não só pelo elevado volume financeiro que envolve, como também pela consecução dos objectivos estratégicos definidos no Plano de Desenvolvimento Económico e Social para o período 2000/2006, a auditoria concentrou-se neste programa e incidiu fundamentalmente nos procedimentos utilizados no ano económico de 2005, sem prejuízo de se abordarem anos anteriores para uma melhor compreensão e análise evolutiva.

O âmbito de intervenção da acção, além de aferir a existência de um sistema de controlo interno em matéria de contratos públicos, centrou-se na análise e compreensão do respectivo “*design*”, por forma a avaliar se o mesmo cobre os riscos potenciais, face às regras existentes nessa matéria.

### 2.2. Objectivos da acção

Com a presente acção pretendeu-se proceder à identificação e compreensão do sistema de controlo interno implantado ao nível da gestão, acompanhamento e controlo dos projectos co-financiados pela UE no âmbito do POPRAM III, para assegurar e verificar o cumprimento das regras em

matéria de contratos públicos por parte das respectivas entidades executoras, tendo em vista uma apreciação quanto à sua eficácia potencial, em confronto com a legislação em vigor nesta matéria.

Pretendeu-se, também, encontrar indicadores que permitissem aferir a dimensão dos projectos sujeitos às regras de contratação pública no universo dos projectos co-financiados pelos 4 Fundos Comunitários no âmbito do POPRAM III e o grau de intervenção das entidades responsáveis e participantes na gestão, através de acções de acompanhamento e controlo.

## 2.3. Metodologia

A metodologia englobou três fases distintas (planeamento, execução e análise e consolidação de informação), tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*<sup>4</sup>.

### A) Fase de Planeamento

- ◇ Recolha e análise da informação disponível na SRMTC sobre os Fundos Comunitários e em particular sobre o POPRAM III, facultada no âmbito de auditorias realizadas, bem como dos elementos destinados ao Relatório e Parecer da conta da RAM, relativos aos vários anos e sobretudo a 2005;
- ◇ Determinação dos elementos e questões relevantes para os objectivos da auditoria e elaboração e envio de um “*questionário*” ao Gestor do POPRAM III solicitando um conjunto de informações e elementos, relativos ao Programa e a cada um dos Fundos que o integram (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP), com a finalidade de se conhecer os procedimentos utilizados/instituídos ao longo do processo de gestão, acompanhamento e controlo dos projectos co-financiados pela UE, para assegurar e verificar o cumprimento das regras de contratação pública;
- ◇ Estudo e análise da legislação pertinente.

### B) Fase de Execução

- ◇ Análise dos procedimentos descritos pelo Gestor do POPRAM III, bem como dos elementos enviados, incluindo um manual de procedimentos, *check-lists* e listagens de projectos relativos a cada fundo;
- ◇ Cruzamento da informação disponibilizada com a informação já existente na SRMTC, nomeadamente no que respeita às listagens de execução dos projectos, e elaboração de mapas e cálculo de indicadores;
- ◇ Elaboração do PGA/PA<sup>5</sup> onde se definiu o programa detalhado de acções e procedimentos da auditoria e se procedeu à selecção de uma amostra de projectos com a finalidade de testar a exactidão dos procedimentos antes descritos pelo Gestor do Programa Operacional em causa , com base nos seguintes critérios:
  - a) Escolha de um projecto por Fundo que permitisse confirmar os procedimentos descritos no maior número de fases possível do circuito de gestão (análise da

---

<sup>4</sup> Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro de 1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro de 2001.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Exmo. Sr. Juiz Conselheiro, através de despacho de 28 de Novembro de 2006, exarado na Informação n.º 82/2006 – UAT II.



candidatura, análise do pedido de pagamento, acção de acompanhamento)<sup>6</sup>, bem como no controlo de 1.º nível, considerando-se ainda prioritários os aspectos que se seguem.

- b) Ao nível dos procedimentos de gestão e acompanhamento:
  - o Projectos com execução em 2005, dando-se prioridade aos de maior valor;
  - o Actualidade dos projectos em termos de aprovação;
  - o Prioridade a projectos com acções de acompanhamento realizadas em 2005.
- c) Projectos que foram objecto de uma acção de controlo de 1.º nível em 2005.
  - ◇ Solicitação, às várias entidades participantes na gestão e acompanhamento dos projectos seleccionados, de informação sobre os mesmos, bem como de esclarecimentos adicionais ao Gestor do POPRAM III.

### **C) Análise e Consolidação de Informação**

- ◇ Consolidação da informação recolhida;
- ◇ Verificação e análise dos processos relativos a cada projecto (*testes de procedimento*), de modo a confirmar os procedimentos descritos relativamente aos vários fundos e instrumentos financeiros estruturais.

## **2.4. Entidades envolvidas**

A entidade abrangida por esta acção de fiscalização foi o Gestor do POPRAM III, enquanto Autoridade de Gestão do Programa, nos termos e para os efeitos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, cuja estrutura de suporte é dada pelo IFC.

Foram também abrangidos os Gestores de Componente e outras entidades associadas à gestão das várias componentes:

- Gestor do FEDER (IFC);
- Gestor do FSE (DRFP);
- Gestor do FEOGA-O (DRADR);
- Gestor do IFOP (DRP);
- IFADAP (componentes FEOGA-O e IFOP).

## **2.5. Condicionantes e Limitações**

O Gestor do POPRAM III solicitou duas prorrogações de prazo para remessa, à SRMTC, dos elementos pedidos, o que implicou a suspensão da auditoria por um período de 15 dias. Acresce que, neste seguimento, foram disponibilizadas apenas cópias daquela documentação, inclusive dos dossiês relativos aos projectos (FEDER) seleccionados, isto quando havia sido requerido o envio dos originais dos processos.

---

<sup>6</sup> No âmbito do contraditório o Gestor do POPRAM pronunciou-se acerca da escolha deste critério, constando a argumentação apresentada e a sua análise do ponto 5.1. do presente relatório.

No âmbito do contraditório foi igualmente solicitada uma prorrogação de prazo, o que voltou a reflectir-se temporalmente na conclusão da auditoria.

Importa assinalar que o Gestor do POPRAM, pronunciando-se nessa sede a propósito da disponibilização de cópias simples da documentação solicitada, invocou que “*no ofício n.º 3155 enviado em 13-12-2006*” havia sido manifestada “*toda a abertura para a consulta dos processos específicos nas instalações do IFC*”, afirmando estranhar “*que esta situação tenha sido uma limitação do trabalho uma vez que é uma exigência atípica*”.

No mesmo contexto, aquele responsável fez ainda questão de adiantar que, da “*experiência enquanto organismo sujeito a uma diversidade de auditorias*”, nunca o IFC havia sido confrontado com tal exigência, “*já que o acesso à documentação original é total desde que os auditores envolvidos no trabalho se desloquem aos sítios onde a mesma se encontra arquivada*”.

Face ao teor de tais observações, será pertinente referir que a metodologia adoptada no domínio das auditorias realizadas pelo TC, assim como o local de desenvolvimento dos respectivos trabalhos, é da competência exclusiva deste Tribunal, assinalando-se que, nos termos das al. c) e d) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tanto a falta injustificada da prestação de informações pedidas ou de remessa de documentos solicitados, como a falta injustificada de colaboração devida ao TC, constituem fundamento de imputação de eventual responsabilidade sancionatória.

## 2.6. Princípio do contraditório

No âmbito desta acção foi dado cumprimento ao princípio do contraditório, nos termos previstos no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, através da audição de Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, na qualidade de entidade tutelar, assim como do Gestor do POPRAM III.

Dentro do prazo fixado para o efeito, deram entrada na SRMTC as alegações apresentadas pelo Gestor do POPRAM III<sup>7</sup>, acompanhadas das observações formuladas pelos Gestores das Componentes POPRAM<sup>8 9</sup>, as quais, após análise, foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas ao longo do presente texto em função da sua pertinência.

## 3. QUADRO LEGAL E ORGANIZACIONAL DO POPRAM III

Tendo em conta que em anteriores relatórios do TC foi abordado o enquadramento legal e a estrutura organizacional do POPRAM III, bem como o seu sistema de controlo interno, aqui apenas serão desenvolvidos aspectos do quadro normativo e organizacional relevantes para a área de incidência da auditoria: a contratação pública.

### 3.1. Enquadramento normativo

O POPRAM III, aprovado pela Decisão da Comissão n.º C(2000) 1776, de 28 de Julho<sup>10</sup>, conta com uma comparticipação comunitária dos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais no montante total de 739,8 milhões de euros para o período 2000-2006, dos quais 521,7 milhões de euros do FEDER, 110,3 milhões de euros do FSE, 90,4 milhões de euros do FEOGA-O e 17,5 milhões de euros do IFOP.

<sup>7</sup> Remetidas em anexo ao Ofício n.º IFC0805/1.01, de 22 de Março de 2007.

<sup>8</sup> Tais observações foram incorporadas nas alegações do Gestor do POPRAM, remetidas em anexo ao citado ofício.

<sup>9</sup> Não foram apresentadas alegações por Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças.

<sup>10</sup> Alterada pela Decisão da Comissão C(2004) 5494, de 21 de Dezembro.



Face às verbas envolvidas, este Programa, assim como os Fundos que o integram, implicam a observância de um conjunto de disposições normativas gerais e específicas, de que se destacam, no contexto da presente acção, as regras relativas aos mercados públicos emergentes da legislação comunitária e nacional, recaindo sobre o Gestor do Programa o dever de verificar a sua aplicação em sede de aprovação e execução dos projectos co-financiados.

### **3.1.1 Legislação sobre contratos públicos**

Na ordem jurídica comunitária a matéria da contratação pública assume uma importância vital na óptica de concretização de uma concorrência efectiva no espaço da União Europeia<sup>11</sup>, traduzida na liberdade de formação da oferta, da procura e de acesso ao mercado, e assente no respeito pelos princípios da transparência, da publicidade, da imparcialidade e da não discriminação.

Como tal, estes princípios gerais constituem a referência para a definição de procedimentos pré-contratuais, assim como para a avaliação dos resultados da sua aplicação.

No âmbito da legislação comunitária sobre contratos públicos destacam-se actualmente:

- a Directiva 2004/18/CE, do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos de empreitadas de obras públicas, de fornecimentos e de serviços, a qual introduziu um conceito de entidade adjudicante que vai além do direito público, e uma noção de contrato público que incide sobre a natureza substantiva ou material das principais prestações que neles se estipulam.
- a Directiva 2004/17/CE, do Parlamento e do Conselho, também de 31 de Março, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

No domínio do direito interno, e atendendo a que as citadas Directivas ainda não foram objecto de implementação, a disciplina jurídica sobre contratação pública continua a emergir fundamentalmente dos seguintes diplomas:

- DL n.º 59/99, de 2 de Março<sup>12</sup>, que aprovou o regime do contrato administrativo de empreitada de obras públicas, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 93/37/CE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993<sup>13</sup>, e da Directiva n.º 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1997, que alterou as Directivas n.ºs 92/50/CE, 93/36/CE e 93/37/CE, relativas à coordenação dos processos de adjudicação, respectivamente, de serviços públicos, de fornecimentos públicos e de empreitadas de obras públicas;
- DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que estabeleceu o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, procedendo à transposição, na parte correspondente, da já referida Directiva n.º 97/52/CE;

---

<sup>11</sup> Cfr. os art.ºs 81.º, 82.º, 86.º e 87.º do Tratado CE e o Regulamento (CE) n.º 1/2003, de 16 de Dezembro, e, no âmbito da ordem jurídica nacional, a Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

<sup>12</sup> Adaptado à RAM pelo DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio.

<sup>13</sup> Que continha medidas relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas.

→ DL n.º 223/2001, de 9 de Agosto, sobre contratação de empreitadas, fornecimentos e serviços nos sectores exclusivos (água, energia, transportes e telecomunicações), que transpõe a Directiva n.º 93/38/CEE, de 14 de Junho de 1993.

Importa, contudo, referir que nem sempre a adaptação realizada por estes diplomas legais reflectiu as imposições e exigências constantes das referidas Directivas sobre contratos públicos, acolhendo, por vezes, de forma deficiente o sentido e alcance das normas comunitárias, mormente no que concerne à determinação do respectivo âmbito de aplicação subjectiva.

### 3.1.2 Referências legais e regulamentares aplicáveis ao POPRAM III

Para efeitos de enquadramento, procede-se, de seguida, à enunciação das principais referências legais e regulamentares das quais decorre a exigência do cumprimento dos princípios e normas de direito comunitário aplicáveis em matéria de contratos públicos no domínio da aplicação do POPRAM III e utilização dos respectivos Fundos, assim como a concretização das formas de controlo e fiscalização da sua aplicação.

Em primeiro lugar sobressai o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que contém disposições gerais sobre os Fundos Estruturais, e cujo art.º 12.º estabelece que “[a]s operações objecto de um financiamento pelos fundos...ou de outro instrumento financeiro devem observar o disposto no Tratado e nos actos adoptados por força deste, bem como com as políticas e acções comunitárias, incluindo as que se referem às regras de concorrência”, assim como “à **adjudicação de contratos públicos**...”<sup>14</sup>.

A segunda alusão reporta-se ao Capítulo VI do texto do POPRAM III<sup>15</sup>, com a epígrafe “Implementação do Programa”, que inclui um sub-ponto designado “Adjudicação de Contratos Públicos”, no qual se dispõe que “[a]s acções ou medidas co-financiadas pelos Fundos Estruturais são executadas no **respeito pelas normas comunitárias, nacionais e regionais em matéria de adjudicação de contratos públicos**”, e se concretiza que, “[r]elativamente aos projectos incluídos no Programa Operacional cujo valor global seja superior aos limites fixados nas Directivas “Contratos Públicos” de fornecimentos (77/62/CEE, 88/295/CEE), de obras (71/305/CEE, 89/440/CEE) ou de serviços (92/50/CEE), o relatório da comissão de análise de propostas que suportam a decisão de adjudicação, será mantido à disposição da Comissão de Acompanhamento”. (Destaque nosso)

Na ordem jurídica interna, o DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, que fixa a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo, da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, estatui na al. c) do n.º 2 do seu art.º 29.º, respeitante às competências dos gestores das intervenções operacionais, que no âmbito da proposta de aprovação ou da aprovação das candidaturas, incumbe ao gestor assegurar “[o] **cumprimento dos normativos aplicáveis nos domínios da concorrência, dos concursos públicos, do ambiente e da igualdade de oportunidades**”. (Destaque nosso).

A enunciação de tal competência foi posteriormente acolhida no art.º 9.º, n.º 1, al. c), do Regulamento que define a estrutura de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do POPRAM III, aprovado pela Resolução n.º 1687/2002, de 30 de Dezembro<sup>16</sup>, do Conselho do Governo da RAM, especificando aquele dispositivo que “[c]ompete ao Gestor Regional do POPRAM III”

---

<sup>14</sup> As referências a *bold* constantes do presente ponto correspondem a destaques nossos.

<sup>15</sup> Aprovado pela Decisão da Comissão C(2000) 1776, de 28 de Julho de 2000.

<sup>16</sup> Publicada no JORAM n.º 160, IS, de 31 de Dezembro, 2.º Suplemento.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

*“[a]ssegurar o cumprimento, por cada projecto ou acção, das normas regionais, nacionais e comunitárias aplicáveis, nomeadamente a sua compatibilidade com as políticas comunitárias no que se refere ao respeito pelas regras de concorrência” e “adjudicação de contratos públicos”,* dever esse que surge reforçado na al. c) do n.º 2 do mesmo Regulamento<sup>17</sup>. (Destaque nosso)

Pela importância primordial que reveste, merece igualmente destaque o Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do regulamento (CE) n.º 1260/1999, no que respeita aos sistemas de gestão e controlo das intervenções no quadro dos fundos estruturais, e que no seu art.º 4.º determina que *“[o]s sistemas de gestão e controlo incluirão procedimentos para verificação do fornecimento de bens e serviços co-financiados e da veracidade das despesas objecto de pedidos, bem como garantirão a conformidade com os termos da decisão...e com as regras nacionais e comunitárias aplicáveis relativas, nomeadamente, à elegibilidade das despesas para o apoio dos fundos estruturais a título da intervenção em causa, aos contratos públicos, aos auxílios estatais...”*

No texto do mesmo artigo lê-se ainda que *“Os procedimentos deverão prever a conservação da documentação relativa às verificações no local de operações individuais. Dos registos constará o trabalho efectuado, os resultados das verificações e as medidas tomadas relativamente a discrepâncias. No caso de verificações físicas ou administrativas não exaustivas, baseadas numa amostra de operações, os registos identificarão as operações seleccionadas e descreverão o método de amostragem adoptado.”*

Finalmente, mostra-se também relevante o Regulamento (CE) n.º 448/2004, de 10 de Março, que alterou o Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de Julho, relativo à elegibilidade das despesas no âmbito das operações co-financiadas pelos fundos estruturais e que preconiza no ponto 2.3 da Regra n.º 1 que *“nos casos em que as operações sejam realizadas no quadro de procedimentos de contratos públicos, os pagamentos executados pelos beneficiários finais, declarados como pagamentos intermédios e pagamentos do saldo final, têm de ser comprovados por facturas pagas emitidas em conformidade com as cláusulas dos contratos assinados”*.

### **3.1.3 Orientações Nacionais e Comunitárias**

Para além do quadro normativo referido, importa ainda identificar um conjunto de orientações e recomendações em matéria de contratação pública<sup>18</sup> emitidas por entidades nacionais com responsabilidades na gestão e controlo dos instrumentos financeiros estruturais, visando nomeadamente clarificar o sentido e alcance das normas constantes dos diplomas sobre contratos públicos anteriormente citados e, inclusive, o respectivo âmbito subjectivo de aplicação:

- i) A Informação n.º 1158/2004 da IGF, de 30/12/2004, divulgada pelo SNC sob a forma de Nota de Orientações, conclui pela *“[a]plicação do regime jurídico da contratação pública às sociedades anónimas de capitais maioritariamente públicos”*, especialmente no que respeita ao regime de aquisição de bens e serviços constante no DL n.º 197/99, desde que os contratos sejam de valor superior aos limiares comunitários. Indo mais longe, a Informação sustenta o entendimento de que, mesmo sendo de valor inferior, e ainda que não sujeitas ao diploma referido, aquelas sociedades, *“têm que respeitar os princípios constantes no Tratado da União Europeia, em especial os que visam assegurar a não discriminação em razão da nacionalidade, da concorrência e da imparcialidade”*, considerando a IGF, como bons critérios de referência

---

<sup>17</sup>Preceitua esta norma que, no exercício da aludida competência, *“incumbe ao Gestor Regional dos Fundos Comunitários (...) assegurar” “[o] cumprimento dos normativos aplicáveis nos domínios da concorrência”* e dos *“concursos públicos”*.

<sup>18</sup>Cujo conhecimento foi facultado à SRMTC pelo Gestor do POPRAM III.

para avaliar sobre a necessidade de publicitação e de negociação, os enunciados no DL n.º 197/99;

- ii) A Informação n.º 975/2004, da IGF, de 30/12/2004<sup>19</sup>, relativa à “[a]plicação do regime da contratação pública às empreitadas e aquisições de bens e serviços cuja entidade adjudicante é de natureza privada”, na qual se sustenta que estas entidades encontram-se abrangidas por aquela disciplina desde que, na sua qualidade de entidades adjudicantes de um contrato de obra pública ou de um contrato de aquisição de bens e serviços, as mesmas «integrem o conceito de “organismo de direito público”, definido este como organismo que tenha sido criado para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e estejam preenchidos os restantes requisitos de verificação cumulativa previstos no n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 59/99, relativamente às empreitadas de obras públicas, e na al. b) do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 197/99, relativamente às aquisições de serviços de montante superior a 200.000 e às aquisições de bens de valor superior a 200.000 DSE».

Ainda segundo a mesma Informação, estão igualmente sujeitas aos regimes em causa as entidades celebrantes de um contrato de empreitada, independentemente da sua natureza, “desde que tal contrato seja financiado directamente, e em mais de 50%, por qualquer entidade considerada como dono de obra pública (na acepção do art.º 3.º do DL n.º 59/99)...” bem como as entidades celebrantes de um contrato de prestação de serviços, independentemente da sua natureza privada, “desde que relativamente a este contrato se verifiquem, cumulativamente, as seguintes circunstâncias: i) ser financiado directamente e em mais de 50% por qualquer das entidades referidas no art.º 2.º ou no n.º 1 do art.º 3.º do DL 197/99, ii) seja de montante igual ou superior a 200.000 euros, e iii) esteja relacionado com um contrato de obra pública.”

Nas orientações emitidas é ainda sublinhado que «não obstante as entidades adjudicantes não ficarem sujeitas à aplicação do capítulo XIII do DL n.º 197/99, no caso do valor dos contratos de aquisição de bens e serviços, ficarem abaixo dos limiares comunitários estabelecidos para o efeito, deve-se entender que os “organismos públicos” no âmbito dos processos de contratação, devem respeitar os princípios constantes do Tratado da União Europeia em geral, e em especial os que visem assegurar a concorrência e a não discriminação de tratamento em razão da nacionalidade, o que implica a sujeição dos respectivos processos contratuais ao princípio da transparência, garantindo-se designadamente, um grau adequado de publicidade aos concursos e a imparcialidade nos processos de adjudicação».

- iii) Na linha das orientações acabadas de enunciar, também a DGDR e o IGFSE deram resposta a dúvidas suscitadas pelo IFC acerca da aplicação do DL n.º 197/99 a certas entidades que apresentaram projectos co-financiados pelo FEDER e pelo FSE<sup>20</sup>, estando em causa, num dos casos, a contratação de serviços por sociedades anónimas de capitais públicos e, no outro, a não aplicabilidade do DL n.º 197/99 às Casas do Povo.
- iv) Por sua vez, o ofício n.º 4625 da DGDR, de 23 de Setembro de 2005, assume um papel determinante na formalização e harmonização de procedimentos por parte do Gestor e respectivas EAT, ao conter orientações, estabelecidas em consonância com a Comissão Europeia, destinadas a assegurar que todos os procedimentos geradores de despesas posteriores a 31 de Dezembro de 2004 não contenham erros ou irregularidades relacionadas com os mercados públicos.

---

<sup>19</sup> Remetido ao Gestor do POPRAM III, através do Ofício n.º 99, da IGA, de 14/01/2005.

<sup>20</sup> Cfr. o Ofício n.º 377, de 20/01/2005, da DGDR, e o Ofício do IGFSE com o registo de entrada no IFC n.º 749, de 6 de Fevereiro de 2006.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

A fim de garantir que no âmbito das funções, competências e responsabilidades cometidas às Autoridades de Gestão dos PO's pelo art.º 4.º do Regulamento n.º 438/2001, de 2 de Março, estas procedam às verificações necessárias a garantir a conformidade dos procedimentos de contratação pública que venham a ser alvo de co-financiamento pelos fundos estruturais com as regras nacionais e comunitárias relativas aos mercados públicos, foi disponibilizada uma *check-list* a ser utilizada na realização deste trabalho, devendo ser assegurada, a todo o tempo, a evidência das verificações efectuadas. Em anexo foi disponibilizado um quadro com os “[c]ontravalores dos Limiares relativos aos contratos públicos de empreitadas/fornecimentos/Serviços, relativos a todos os anos no período de 1998 a 2005”

- v) No que respeita às orientações das entidades comunitárias, o Gestor do POPRAM III fez saber que os resultados preliminares de uma auditoria realizada pela DG Régio, em Julho de 2005, continham recomendações em matéria de contratação pública, as quais, segundo aquele responsável, estão a ser implementadas, tendo sido incluídas na actual versão<sup>21</sup> do Manual de Procedimentos e do Regulamento Geral de candidaturas do FEDER.
- vi) Embora revestindo a natureza de acto legislativo, e face à sua repercussão concreta, importa também fazer menção ao DL n.º 130/2006, de 7 de Julho, o qual veio estabelecer que a contratação por entidades de natureza privada e pelas entidades administradoras dos baldios, “*de empreitadas destinadas à execução de todos os projectos de investimento enquadrados no 3.º Quadro Comunitário de apoio, no âmbito do sector agrícola e do desenvolvimento rural, não está sujeita ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sempre que o valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado (IVA), for igual ou inferior a € 5 278 000, conforme consagrado na Directiva n.º 2004/18/CE....*”.

## 3.2. Quadro Organizacional e Intervenientes no Sistema

### 3.2.1 Gestão e Acompanhamento

A gestão do POPRAM III é da responsabilidade do respectivo Gestor<sup>22</sup> que constitui a Autoridade de Gestão<sup>23</sup> do programa, beneficiando do suporte técnico, administrativo e financeiro do Instituto de Gestão de Fundos Comunitários (IFC)<sup>24</sup>.

O IFC, tutelado pela SRPF, integra nas suas atribuições a gestão da componente FEDER, bem como a coordenação global do POPRAM III, contando para o efeito com uma estrutura de apoio técnico afecta às várias Direcções de Serviços, sobretudo às Direcções de Serviços de Gestão de Intervenções Regionais e de Avaliação e Coordenação, sendo complementada pelo apoio de outras unidades orgânicas.

A gestão operacional dos apoios provenientes do FEDER, para a qual foi nomeado um Gestor<sup>25</sup>, encontra-se integralmente afecta à DSGIR, em particular na vertente relativa a “*projectos públicos*”

<sup>21</sup> Aprovada em Julho de 2006.

<sup>22</sup> O Gestor em exercício de funções foi nomeado através da RCG n.º 781/2002, de 4 de Julho, publicada no JORAM n.º 74, IS, de 16 de Julho, assumindo em simultâneo os cargos de Gestor Regional dos Fundos Comunitários e de Presidente do Conselho Directivo do IFC.

<sup>23</sup> Cfr. o art.º 29.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, que define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, e a al. a), do art.º 5.º, do Regulamento constante em anexo à RCG n.º 1687/2002, de 30 de Dezembro.

<sup>24</sup> O IFC foi criado pelo DLR n.º 20/2001/M, de 2 de Agosto, constando os seus actuais estatutos sido aprovados pelo DRR n.º 10/2005/M, de 19 de Abril, que revogou o DRR n.º 29/2001/M, de 22 de Outubro.

ou equiparados”, sendo a gestão do SIPPE, onde se incluem os projectos “privados” da responsabilidade do IDE-RAM, para o qual foi igualmente nomeado um Gestor<sup>26</sup>.

A gestão das outras componentes do Programa (FSE, FEOGA-O e IFOP) encontra-se descentralizada em gestores de componente<sup>27</sup>, os quais são apoiados pelas respectivas EAT, no âmbito das entidades designadas para esse efeito.

Assim, a gestão da componente FSE desenvolve-se na DRFP, assegurando a Direcção de Serviços do FSE todo o apoio técnico, administrativo e financeiro ao respectivo Gestor. Por outro lado, a gestão do FEOGA-O e do IFOP vem sendo suportada, respectivamente, pela Direcção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural<sup>28</sup> e pela Direcção Regional de Pescas, intervindo ainda na gestão destas duas últimas componentes o IFADAP/INGA, ao abrigo de contratos-programa celebrados entre o Gestor do POPRAM III e cada uma destas entidades<sup>29</sup>, nos termos do n.º 1 do art.º 36.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Refira-se que foram ainda associadas à gestão, em domínios muito específicos, o IRE e o CITMA (ambos na componente FSE) e o IBTAM (na componente FEDER).

De acordo com a al. b) do n.º 1 do art.º 5.º do Regulamento aprovado pela RCG n.º 1687/2002, de 30 de Dezembro, os Gestores das Componentes FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP e ainda o Gestor dos Sistemas de Incentivos às empresas respondem “*hierarquicamente perante o Gestor Regional, no âmbito estrito das competências que lhes sejam atribuídas em sede de gestão do POPRAM III*”. Por sua vez, o n.º 3 do mesmo artigo dispõe que “[q]uando o Gestor Regional<sup>30</sup> delegue nos Gestores de Componente ou dos sistemas de incentivos poderes para a prática de actos relacionados com as matérias objecto da associação atrás referida, os serviços dessas entidades, enquanto estruturas de apoio técnico ao gestor, passarão também a efectuar, no âmbito da delegação, o apoio técnico ao Gestor de Componente, assegurando-lhe todo o apoio logístico e financeiro.”

Sem prejuízo do apoio de outros órgãos de gestão e acompanhamento, no exercício das suas competências, enquanto “*autoridade de gestão*” o Gestor do POPRAM III é assistido por uma UG<sup>31</sup>, à qual compete, nomeadamente, “[d]ar parecer sobre propostas de decisão relativas a candidaturas de projectos de financiamento pelo Programa Operacional, em cada uma das suas componentes” e da qual fazem parte os Gestores e entidades associadas à gestão anteriormente

---

<sup>25</sup> O Gestor em exercício de funções foi nomeado pela RCG n.º 781/2002, de 4 de Julho, publicada no JORAM n.º 74, IS, de 16 de Julho.

<sup>26</sup> O Gestor em exercício de funções foi nomeado “gestor dos Sistemas de Incentivo às Empresas”, pela RCG n.º 183/2001, de 16 de Fevereiro.

<sup>27</sup> Cfr. Os Despachos n.ºs 1/2002, 2/2002 e 3/2002, de 18 de Julho (JORAM II-S, n.º 228, de 28 de Novembro de 2002), que delegam competências nos gestores das componentes FEOGA-O, FSE e IFOP, respectivamente, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 1/2003, de 18 de Julho (JORAM n.º 60, IIS, de 26 de Março de 2003). Os Gestores das componentes FSE e IFOP assumem, respectivamente, o cargo de Director Regional de Formação Profissional e de Director Regional das Pescas.

<sup>28</sup> Anteriormente designada Direcção Regional de Agricultura.

<sup>29</sup> Os Contratos-Programa celebrados, em 18 de Julho de 2002, com a DRA e com a DRP visaram associar estas entidades ao Gestor do POPRAM III na gestão técnica e administrativa, respectivamente do PAR (Medida 2.1) e do MAR-RAM (Medida 2.2). Por seu turno, o Contrato-Programa formalizado entre o Gestor do POPRAM III e o IFADAP a 10 de Abril de 2003 teve por objecto associar o IFADAP ao Gestor Regional na gestão técnica, administrativa e financeira das Acções 2.1.1, 2.1.2, 2.1.6 e 2.1.8 do PAR, bem como às acções 2.2.1 e 2.2.2. do MAR-RAM do POPRAM III.

<sup>30</sup> Esta designação é frequentemente utilizada no Regulamento anexo à RCG n.º 1687/2002, que atribuiu à Autoridade de Gestão do POPRAM III a denominação de Gestor Regional do POPRAM III.

<sup>31</sup> Criada através da RCG n.º 1195/2000, de 31 de Agosto, revogada pela RCG n.º 1687/2002, a qual foi posteriormente alterada pela RCG n.º 237/2004, de 26 de Fevereiro.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

mencionados, entre outras entidades constantes da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º do supra citado Regulamento, com as alterações introduzidas pela RCG n.º 237/2004, de 26 de Fevereiro<sup>32</sup>.

A repartição das funções entre os serviços/organismos intervenientes no processo de gestão, acompanhamento e controlo, em cada um dos Fundos, bem como os circuitos e procedimentos relativos às diferentes fases deste processo, incluindo em especial a divulgação e o apoio aos beneficiários de projectos co-financiados, as funções de recepção, verificação e validação das candidaturas e pedidos de pagamento e respectivos procedimentos relativos à decisão, e ainda, os que se referem ao acompanhamento e avaliação dos projectos e ao respectivo controlo, encontram-se descritos nos questionários relativos à “*Descrição do Sistemas de Gestão e Controlo – Pista de Controlo*”<sup>33</sup>.

Sendo esta informação actualizada anualmente, foi elaborado e inserido no Anexo I ao presente relato um quadro resumo respeitante ao ano 2005<sup>34</sup> que identifica (apenas) as entidades que participam na gestão de projectos cujos promotores se encontram, segundo o Gestor, abrangidos pelas normas de contratação pública.

### **3.2.2 Controlo**

O controlo de 1.º nível, integrado no Sistema Nacional de Controlo do QCA III<sup>35</sup>, é da responsabilidade do Gestor do POPRAM III<sup>36</sup>, o qual conta para o efeito com uma estrutura segregada da gestão e dos pagamentos (Direcção de Serviços de Controlo do IFC, que inclui as Divisões de Auditoria e de Planeamento e Monitorização) e abrange na execução das auditorias os projectos co-financiados pelos 4 fundos (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).

A actuação desta estrutura de controlo, cujos procedimentos foram igualmente descritos nos questionários atrás referidos (*Pista de controlo*), encontra-se sujeita ao disposto no DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, bem como na Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, que regulam, respectivamente, o funcionamento do SNC e as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo que o integram, bem como as condições de fornecimento e acesso à informação relevante para o controlo.

Neste contexto, as metodologias, instrumentos e orientações a utilizar nas acções de controlo de 1.º nível aplicáveis a cada um dos Fundos têm sido disponibilizadas ao Gestor do POPRAM III pelas respectivas entidades coordenadoras do controlo de 2.º nível<sup>37</sup>.

## **4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

Tendo em conta as disposições legais e orientações anteriormente referidas, e considerando que o universo das despesas realizadas ao abrigo de contratos públicos é elevado<sup>38</sup>, torna-se indispensável que a gestão do programa disponha de um conjunto de procedimentos mínimos de controlo interno

<sup>32</sup> Publicada no JORAM n.º 29, IS, de 5 de Março de 2004.

<sup>33</sup> Cfr. os art.ºs 5.º e 9.º do Reg. (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março.

<sup>34</sup> Cfr. Pistas de controlo aplicáveis a 2005, enviadas através do ofício n.º 1777, de 30 de Junho de 2006, do IFC.

<sup>35</sup> Cfr. o art.º 42.º do DL n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

<sup>36</sup> Cfr. o art.º 11.º do DL n.º 168/2001, de 25 de Maio, em conjugação com o art.º 3.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho.

<sup>37</sup> Cfr. o disposto nos n.ºs 10.º e 11.º da Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, e os resultados da auditoria realizada em 2003 que deu origem ao Relatório n.º 19/2003 – FS/SRMTC. As entidades coordenadoras do controlo de 2.º nível são, respectivamente, a DGDR no FEDER, o IGFSE no FSE e a IGA no FEOGA-O e IFOP.

<sup>38</sup> Cfr. o ponto 6.

neste domínio, especialmente ao nível das várias fases do ciclo de gestão dos projectos co-financiados (*Candidatura, Análise dos Pedidos de Pagamento, Acompanhamento dos Projectos, Análise dos Relatórios de Execução*), assim como ao nível das auditorias da responsabilidade do respectivo Gestor (*Controlo de 1.º nível*).

## 4.1. Ao nível da Gestão e Acompanhamento da Execução

### 4.1.1 Orientações e divulgação aos beneficiários e às entidades gestoras

A sensibilização e divulgação, aos beneficiários ou potenciais beneficiários, das normas e procedimentos a observar no âmbito da apresentação e execução dos projectos constitui uma das funções das EAT, enquadrando-se também nas responsabilidades da Autoridade de Gestão do Programa Operacional. Daí a importância de aferir se esta entidade tem vindo a emitir normas e orientações visando o cumprimento das regras aplicáveis à temática em análise.

Embora se constate a existência de um conjunto muito significativo de acções de divulgação/publicitação desenvolvidas, sobretudo pelo IFC, em particular desde 2002<sup>39</sup>, nomeadamente através de brochuras, artigos na Imprensa, *spots* televisivos, *Newsletter*, conferências sobre o Programa, vídeos alusivos a projectos co-financiados e distribuição de brindes com logótipos do POPRAM III, as mesmas foram direccionadas maioritariamente para a publicidade global e “*imagem*” do Programa, dando pouca ênfase à informação e divulgação de regras e normas específicas a cumprir por beneficiários ou potenciais beneficiários de projectos co-financiados, designadamente no que respeita à matéria dos contratos públicos.

De acordo com a informação veiculada pelo Gestor Regional, no tocante ao FEDER, a divulgação aos beneficiários das normas e orientações para o cumprimento das regras dos contratos públicos na realização das despesas tem sido efectuada através do site institucional do IFC, no qual está disponível o Regulamento Geral de candidaturas FEDER, aprovado em 2003<sup>40</sup>, que inclui todas as regras e procedimentos a implementar nas diferentes fases de uma candidatura, incluindo os que se referem às normas dos Mercados Públicos.

Porém, compulsados os respectivos elementos, verifica-se que só a partir de 2004 é que existem evidências da divulgação a várias entidades de um conjunto de alertas e orientações sobre as normas de mercados públicos.

Com efeito, a preocupação com a crescente exigência demonstrada pelas instâncias comunitárias acerca da aplicação das normas sobre contratação pública levou o Gestor do POPRAM III a dirigir, em 12 de Julho de 2004, um ofício Circular<sup>41</sup> a todas as Secretarias Regionais, assim como aos representantes na UG do POPRAM III e aos principais promotores/potenciais promotores de projectos com co-financiamento comunitário, em particular no FEDER, no qual alertou para as consequências do desrespeito por aqueles normativos, traduzidas na eventual aplicação de correcções financeiras por extrapolação ou correcções *forfetárias* (que no limite poderiam abranger todo o programa), para além da consequência imediata consubstanciada na obrigação de restituição

---

<sup>39</sup> Conforme consta do ponto 4.1.1-*Divulgação/publicitação dos regimes de apoio e das condições de acesso*, dos *Questionários relativos à Descrição do Sistema de Gestão e Controlo*, bem como do relatório de execução do POPRAM III, ambos relativos a 2005.

<sup>40</sup> Segundo a informação constante do Questionário “*Descrição do Sistema de Gestão e Controlo - 2005*”, a aprovação do RGC reporta-se a Setembro de 2003, tendo sido introduzidas melhorias nesta matéria já em 2006, tal como referido no Ponto 3.1.3 do presente relato.

<sup>41</sup> Cfr. os Ofícios n.º IFC 1883 e IFC 1885, ambos de 12 de Julho de 2004.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

das verbas recebidas provenientes de fundos comunitários relativas às despesas associadas ao incumprimento.

Lê-se no texto da aludida circular que a mesma pretendeu “...*ser um ponto de partida para uma nova fase em que estas matérias deverão passar a ser encaradas como essenciais em qualquer candidatura, no âmbito de projectos a serem objecto de apoios comunitários*”, resultando as novas preocupações “*da percepção daquela que é a posição actual da Comissão sobre as matérias em epígrafe*” decorrente de contactos havidos com aquela instituição, nomeadamente por via de um seminário realizado em Maio de 2004, assim como por meio “[*d]os resultados de auditorias a projectos co-financiados*”, “[*d]as posições (...) dos Acórdãos do Tribunal das Comunidades, bem como das interpretações dadas pelas instâncias comunitárias a tais acórdãos*” e “[*d]a análise das recentes Directivas 2004/18/CE de 31 de Março ...e 2004/17/CE...*”.

Naquele documento foram ainda exemplificadas algumas situações de incumprimento frequentemente detectadas, e em relação às quais a Comissão se mostra pouco flexível, tais como a “*invocação de situações que justificam o recurso ao ajuste directo*”, o “*fraccionamento de despesas*”, “*exigências relativas aos concorrentes, que constituam entraves à livre concorrência dentro do espaço da UE*” e “*utilização da capacidade técnica financeira ou das habilitações profissionais do proponente como critério de adjudicação*”, sendo salientada a não aceitação do expediente de substituição de despesas consideradas não elegíveis, por outras que, não tendo sido objecto de financiamento, o sejam.

Na sequência daquela comunicação, o Gestor do POPRAM III, na qualidade de Presidente do IFC, remeteu a todos os departamentos regionais, em 22 de Abril de 2005, um ofício, justificado pela necessidade de divulgar as evoluções registadas em sede de gestão do POPRAM III e do Fundo de Coesão e tidas por inevitáveis face às posições da CE, IGF e DGDR<sup>42</sup>, sugerindo que as mesmas fossem dadas a conhecer a todos os organismos delas dependentes e que pudessem ser considerados eventuais promotores de projectos co-financiados.

Neste âmbito, foram dados alguns exemplos do “*enorme rigor*” e das dificuldades sentidas em matéria de contratos públicos, primeiramente manifestados no acompanhamento da CE aos projectos da “*Meia Serra*” e “*Aeroporto*” e posteriormente seguidos pelas recomendações da Comissão de Gestão do QCA III no sentido de ser efectuado em relação a todos os POs (incluindo o POPRAM III) o levantamento dos casos de “*trabalhos a mais*” realizados em sede de empreitadas de obras públicas desde o início do QCA, e de serem corrigidas as irregularidades existentes, isto na sequência de auditoria específica realizada aos mercados públicos, a qual revelou vários casos de participações de fundos estruturais em trabalhos a mais não justificados.

Importa salientar que as exigências relativas ao cumprimento das normas sobre os contratos públicos no âmbito do POPRAM III, resultam dos vários diplomas nacionais e comunitários referidos nos pontos 3.1.1 e 3.1.2<sup>43</sup>.

Ainda no que respeita às acções de divulgação, observou-se que, em Novembro de 2005, a *check-list* e respectivas orientações de preenchimento<sup>44</sup>, destinadas a assegurar que no âmbito das suas competências e responsabilidades o Gestor do POPRAM III procede a um conjunto mínimo de verificações, foi por este remetida às várias entidades beneficiárias e representantes na UG, com o objectivo de lhes dar uma noção do tipo de verificações que o IFC “*irá ter de fazer*” no contexto do co-financiamento das despesas FEDER, alertando para “*uma atenção redobrada relativamente à evidência de todos os procedimentos.*”

---

<sup>42</sup> Enquanto entidade que serve de suporte à Comissão de Gestão do QCA III.

<sup>43</sup> Encontrando-se alguns publicados desde 1999.

<sup>44</sup> Indicadas no ponto 3.1.3, IV.

No mês assinalado foram também transmitidas às entidades executoras públicas de projectos co-financiados pelo FSE as medidas a serem adoptadas em matéria de contratação pública<sup>45</sup>.

Finalmente, importa assinalar que a Unidade de Gestão (UG) reuniu 11 vezes no ano de 2005, incluindo-se nas matérias tratadas nesse âmbito “[c]hamadas de atenção às entidades executoras para a necessidade de garantir o cumprimento das disposições em matéria de contratação pública”<sup>46</sup>.

#### 4.1.2 Procedimentos específicos por Fundo

A análise aqui realizada abrange os procedimentos específicos que as EAT, no âmbito da gestão e controlo dos vários fundos do POPRAM III, dispõem para assegurar e verificar o cumprimento das regras de contratação pública por parte das entidades executoras, não tendo em conta os projectos incluídos nas Medidas de Assistência Técnica.

##### a) FEDER

No caso do FEDER, o Gestor afirma que foram sempre efectuadas verificações ao cumprimento dos procedimentos de contratação pública por parte dos executores nas diferentes fases do ciclo de vida dos projectos (candidatura, pedido de pagamento e relatório final), encontrando-se em todos os dossiês do projecto arquivados no IFC a documentação relativa a esses procedimentos. Segundo aquele responsável, as evidências dessas verificações foram sendo continuamente melhoradas, na sequência das diversas auditorias realizadas a esta componente do Programa.

Os procedimentos utilizados pela EAT do FEDER para assegurar e verificar o cumprimento das regras de contratação pública na análise das candidaturas, dos pedidos de pagamento e dos relatórios finais dos projectos, encontram-se definidos no “Regulamento Geral das Candidaturas FEDER”<sup>47</sup> e, de uma forma mais completa, no “Manual de Procedimentos FEDER”<sup>48</sup>, podendo confirmar-se pelas referências constantes do ponto 5.2.1 e 5.2.4 *infra*, assim como pelos esclarecimentos prestados pelo Gestor do POPRAM, que muitos dos procedimentos descritos não existiam antes de Setembro de 2005.

Com efeito, no que respeita à observação<sup>49</sup> de que, em 2005, apenas a componente FEDER do POPRAM reunia condições para cobrir potenciais riscos de erros e irregularidades em matéria de contratação pública - isto apesar de nem terem sido seguidos os procedimentos devidos-, aquele Gestor reconheceu, em contraditório, que “*só a partir*” desse ano, “*mais exactamente a partir de 1 de Setembro de 2005, é que os novos instrumentos de trabalho, com o propósito de evidenciar todas as verificações efectuadas, foram implementados*”.

Daí considerar compreensível que tais procedimentos não tenham sido “*seguidos para o projecto “Remodelação do Sistema de Abastecimento de Água – S. Vicente – 1ª Fase”*”, “*já que os únicos Pedidos de Pagamento foram recepcionados no IFC (em 04-04-2005 e em 27-06-2005), antes da vigência dos novos procedimentos*”.

As afirmações transcritas são, assim, reveladoras da inexistência de um controlo real e efectivo nos domínios assinalados.

---

<sup>45</sup> Conforme consta do ponto 4.1.2., a).

<sup>46</sup> Cfr. o Capítulo V.1, do Relatório de Execução do POPRAM III relativo a 2005.

<sup>47</sup> Versão disponível no site do IFC na Internet, datada de Julho de 2006.

<sup>48</sup> Versão remetida à SRMT no âmbito da presente auditoria, actualizada em Julho de 2006.

<sup>49</sup> Vide o ponto 1.2 *supra*.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Também ao nível do acompanhamento dos projectos (in loco) existe um manual de procedimentos específico<sup>50</sup> que prevê a verificação do cumprimento daquelas normas evidenciada pela *check-list* incluída no respectivo modelo de relatório de acompanhamento<sup>51</sup>.

No que se refere à apresentação<sup>52</sup> e análise<sup>53</sup> das *candidaturas*, encontram-se definidas as seguintes regras no âmbito da contratação pública:

- i) O Formulário de Candidatura deverá ser acompanhado de documentos comprovativos do cumprimento das normas em matéria de mercados públicos, respeitantes às componentes já contratadas/adjudicadas ou declaração onde se ateste que serão cumpridas as referidas normas e onde a entidade declarante se comprometa a remeter oportunamente à entidade gestora os documentos comprovativos mais relevantes da candidatura (listados no anexo I.E ao referido formulário de candidatura )<sup>54</sup>. Nos projectos de natureza infraestrutural deverá ser, também, apresentada cópia do auto de consignação no sentido de comprovar o início físico do projecto aquando da instrução da candidatura ou logo após a sua emissão.

Refira-se que o próprio formulário de candidatura prevê, no âmbito da identificação das respectivas componentes, o preenchimento de informação relativa ao tipo de procedimentos inerentes à contratação pública bem como sobre a respectiva adjudicação, valor, prazo de execução e publicações de anúncio.

- ii) A EAT inicia a análise da candidatura com o preenchimento de uma “*check-list da candidatura*” que prevê a verificação das várias condições gerais e específicas de acesso, entre as quais se inclui a entrega dos documentos antes referidos, elaborando de seguida uma “*ficha de análise*” na qual é feita uma síntese dos aspectos mais importantes da candidatura. Esta ficha deve ser, no entanto, complementada com uma outra *check-list* especificamente destinada à análise dos procedimentos de contratação pública no que respeita às componentes da candidatura cujos procedimentos de contratação estivessem já iniciados à data, a qual é identificada no ponto II.3.12. do manual de procedimentos como Anexo VI.

Verifica-se, contudo, que o anexo mencionado corresponde ao “*Parecer Técnico da Candidatura*” que é elaborado em momento posterior e evidencia já toda a análise efectuada pela EAT em termos gerais, a fim de ser validado pelo Gestor e submetido à UG. Existe de facto, no final do referido manual (Anexo XXIII), uma “*check-list-Mercados públicos*” cujo anexo é mencionado apenas no âmbito da análise do pedido de pagamento.

Em contraditório, o Gestor do POPRAM assumiu que “*o Manual de Procedimentos contém um lapso, e onde se lê “Anexo VI” Deveria ler-se “Anexo XXII”, que corresponde à check-list de contratação pública*”, esclarecendo “*que esta check-list é preenchida na fase de análise das candidaturas ou na fase de análise dos Pedidos de Pagamento, quando a 1ª despesa formalizada esteja associada a um procedimento de contratação pública, que não tenha sido analisado em sede de análise de candidatura, por se ter concluído após a aprovação desta*”.

- iii) Todos os documentos necessários à instrução das candidaturas, bem como os que evidenciam a respectiva análise, fazem parte integrante do dossiê de candidatura.

---

<sup>50</sup> Designado por *Manual de Procedimentos do Acompanhamento*.

<sup>51</sup> Foi enviada uma versão actualizada do modelo de relatório de acompanhamento, com data de 1 de Julho de 2006.

<sup>52</sup> Estabelecidas no Manual de Procedimentos FEDER e RGC FEDER.

<sup>53</sup> Estabelecidas no Manual de Procedimentos FEDER.

<sup>54</sup> Cfr. Anexo II ao presente relato.

- iv) Ao nível da elegibilidade das despesas é ainda referido que “[a]s despesas com trabalhos a mais/imprevistos técnicos (nos termos previstos na legislação comunitária, nacional e regional em vigor relativa às empreitadas de obras públicas), podem ser comparticipadas até aos montantes estabelecidos na referida legislação desde que devidamente justificados e comprovados pela entidade promotora, e assegurados os respectivos recursos financeiros”.
- v) Após a comunicação da decisão de aprovação da candidatura e da sua homologação à respectiva entidade executora<sup>55</sup>, e cumprido o disposto no CPA, deve ser celebrado um *Contrato de Participação Financeira FEDER* (caso o promotor seja um serviço autónomo ou entidade externa à Administração Pública) ou uma *Carta de concessão de apoio FEDER* (caso seja uma autarquia local ou um serviço simples do GR) entre esta e o Gestor do POPRAM III, cujas minutas incluem, entre as obrigações do promotor, o cumprimento das normas legais em matéria de mercados públicos, prevendo-se no caso do *Contrato* a possibilidade de rescisão em caso de incumprimento.
- vi) Segundo consta do *Manual de Procedimentos do FEDER*, o projecto deverá ter o seu início físico ou financeiro no prazo máximo de 3 meses após a recepção pelo promotor da comunicação da homologação da respectiva candidatura<sup>56</sup> (comprovada, no caso dos projectos de natureza infraestrutural, por ex<sup>o</sup> pelo auto de consignação ) sendo este prazo de 6 meses no caso das candidaturas da responsabilidade das Câmaras Municipais cuja aprovação esteja condicionada à obtenção de visto do TC. Em caso de incumprimento, o Gestor adoptará uma decisão relativamente ao projecto, que poderá culminar na anulação da aprovação.

No que respeita à apresentação e **análise dos pedidos de pagamento**, encontram-se igualmente definidos procedimentos no manual e no regulamento antes mencionados, destacando-se os seguintes:

- vii) Os pedidos de pagamento dos projectos devem ser apresentados no IFC com regularidade mensal ou, no máximo, trimestral, através do “*Formulário de Pedido de Pagamento*” e respectivos anexos, entre os quais, a “*Lista dos Documentos Justificativos de Despesa*” (acompanhada de cópias autenticadas dos respectivos documentos justificativos de despesa e/ou quitação consoante o tipo de pagamento em causa<sup>57</sup>), e o “*Anexo Complementar ao PP*”. Neste último anexo são solicitadas informações sobre os trabalhos inerentes à despesa justificada no PP em causa, sobre a correspondência dos trabalhos por rubrica e contrato, bem como sobre se esses trabalhos estavam previstos nos contratos iniciais ou se resultavam de modificações, e neste caso, qual a justificação para o enquadramento no projecto, constando neste âmbito um quadro onde deve ser preenchida, num campo, a informação sumária sobre o contrato (data de publicação no JOCE e jornais nacionais, valor estimado e valor indicado no contrato, datas contratual e real de finalização da obra e montante pago ao adjudicatário), noutro campo, os contratos adicionais (data de assinatura, valor, data de finalização da obra, justificação para os adicionais) e ainda num outro, as modificações ao contrato (incluindo datas e valores relativos a trabalhos adicionais executados e não incluídos no contrato inicial e trabalhos contratados que não foram executados).
- viii) A análise efectuada pelos técnicos da EAT aos pedidos de pagamento inclui verificações relativas aos mercados públicos, cujas evidências constam da “*Lista de Verificação do PP*” onde

---

<sup>55</sup> A comunicação deverá ser feita por ofício no prazo máximo de 20 dias, após a homologação.

<sup>56</sup> A data a partir da qual é contado este prazo, mencionada no ponto II.4.10 do manual de procedimentos, não coincide com a indicada na minuta de Contrato de Participação FEDER (3 meses a contar do dia seguinte ao da celebração do contrato), nem com a indicada na minuta da Carta de Concessão de Apoio FEDER (3 meses a partir da recepção da presente Carta).

<sup>57</sup> Reembolso, adiantamento ou justificação de adiantamento ou final.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

são registadas as várias análises realizadas ao pedido (administrativa e formal, financeira, elegibilidade e outras formalidades), contendo a parte relativa à elegibilidade normativa vários itens específicos questionando sobre vários aspectos, tais como a entrega dos documentos comprovativos do cumprimento das normas indicados no PP (ver Anexo III do presente relatório)<sup>58</sup>, existência de despesas de empreitada com trabalhos não previstos em contrato inicial ou despesas adjudicadas com base no procedimento de “Ajuste Directo independentemente do valor” e respectiva justificação, devendo ser sempre mencionados eventuais pareceres jurídicos.

- ix) Paralelamente, a EAT deve preencher para cada processo de adjudicação de empreitada ou de aquisição de bens e serviços respeitantes às despesas apresentadas no PP em causa uma “*Check-list – Mercados Públicos*” (Anexo XXIII do já referido manual de procedimentos) e cuja análise não tenha sido efectuada anteriormente, culminando a análise técnica com a “*Ficha de Análise de PP*” que contém informação e parecer do técnico sobre a despesa elegível a considerar e o pagamento FEDER, devendo todas as evidências entretanto referidas ser arquivadas junto do respectivo pedido de pagamento.

Ao nível do **acompanhamento dos projectos**, que se enquadra no art.º 4.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, o *Manual de Procedimentos do Acompanhamento FEDER* contém as orientações a seguir no âmbito do planeamento das acções e da selecção dos projectos, da sua execução (análises técnica, financeira, elegibilidade de despesas e física), da elaboração do relatório e do seguimento das recomendações, prevendo-se:

- x) A verificação do cumprimento das regras de contratação pública durante as acções de acompanhamento *in loco* com base no modelo de Relatório existente<sup>59</sup>, o qual contém um campo específico relativo à análise técnica dos procedimentos de adjudicação de empreitadas e de aquisição de bens e serviços, que inclui em anexo uma *check-list* detalhada, para cada caso.
- xi) Pese embora o manual seja de 2004, o Gestor remeteu um modelo de relatório actualizado, reportado a Julho de 2006, cujas *check-lists* contemplam algumas melhorias face ao anterior<sup>60</sup>, deixando, no entanto, de existir na última versão *itens* importantes a verificar, tais como o “*cabimento prévio da despesa*”, e o “*Envio da minuta de contrato (exigível quando aquisição superior a 49.879,79 € e quando não dispensada)*”.

Ouvido em contraditório sobre esta questão, o Gestor do POPRAM III reconheceu que, “[*d]e facto, em 2006, foi feita uma actualização do modelo de relatório de acompanhamento tendo-se nesse âmbito alterado também as respectivas Check-List’s para efeitos da verificação dos procedimentos de contratação pública respeitantes à adjudicação de empreitadas e à aquisição de bens e serviços*”. Mais referiu que “[*a*] revisão feita às ditas *Check-list’s* teve como *objectivo principal tornar as mesmas mais práticas, abrangentes e coerentes com as Check-list’s utilizadas pela estrutura de gestão*”, não concordando, por isso, “*com as observações feitas pela SRMTC em relação às mesmas, sobretudo porque não estão fundamentadas e*

---

<sup>58</sup> Apesar de remeter para o Anexo I.D, do RGC, tal como se verifica no Anexo complementar ao PP, no referido Anexo consta o Cálculo do Investimento Elegível a candidatar – Proj. Imateriais e não os documentos comprovativos sobre mercados públicos.

<sup>59</sup> Constitui o Anexo III ao *Manual de Procedimentos de Acompanhamento*.

<sup>60</sup> Em relação a um novo item questionando a existência de contratos adicionais para TM, este remete em caso afirmativo para a *check-list “que se segue”*, a qual não consta, contudo, dos documentos enviados.

No exercício do princípio do contraditório, o Gestor veio refutar esta conclusão, afirmando que “*o que se quer dizer quando se refere “Se Sim”, vide Check-list(s) seguinte(s), é que se houver contrato adicional ao contrato inicial que está a ser alvo de verificação, então os procedimentos desse contrato adicional serão analisados noutra check-list anexa cujo modelo é exactamente igual*”, e fazendo notar que “[*o*] *objectivo é tão somente autonomizar a análise através do preenchimento de uma check-list para esse contrato*”.

*porque não têm em devida conta o âmbito e objectivos do controlo definido no artigo 4.º do Reg. 438/2001”.*

Neste domínio, o Gestor entendeu oportuno salientar que “*se optou por retirar da anterior Check-list (reportada ao Manual de 2004) alguns dos itens (caso do “cabimento prévio de despesa” e do envio da minuta de contrato) por razões de coerência e de ordem prática, mas também”* por serem considerados “*pouco relevantes no contexto de uma acção de acompanhamento nos termos do artigo 4º do REG (CE) 438, uma vez que o que está sobretudo em causa é aferir sobre o respeito pelos princípios gerais da contratação pública, vistos do prisma da não violação de princípios fundamentais do tratado, designadamente o princípio da defesa da concorrência, da igualdade de tratamento e da não discriminação”.*

O posicionamento externado nesta resposta, ao evidenciar, por um lado, a desvalorização dos *items* apontados num acto do circuito de gestão com a importância do acompanhamento junto das entidades, e, por outro, ao sugerir uma leitura demasiado restritiva do artigo 4.º do Reg. 438/2001, é, todavia, susceptível de pôr em causa o cumprimento integral do citado Regulamento e de comprometer a eficácia do trabalho efectuado.

Com efeito, não se encontra fundamento para aquela *check-list* ter deixado de incluir *items* cuja apreciação constitui uma decorrência da legislação nacional sobre contratação pública, conquanto o mencionado artigo 4.º do Reg. 438/2001<sup>61</sup> determina que “[*o]s sistemas de gestão e controlo incluirão procedimentos para verificação do fornecimento de bens e serviços co-financiados e da veracidade das despesas objecto de pedidos, bem como garantirão a conformidade (...) das regras nacionais e comunitárias aplicáveis relativas (...) aos **contratos públicos**”.*

- xii) Ao nível da análise financeira o modelo de relato contém *items* que permitem verificar a existência dos “*Autos de Medição de Trabalhos Completos (aplicável às empreitadas)*”, bem como os “*Bens/Serviços/facturados/contratados versus Bens/Serviços fornecidos/prestados*”.
- xiii) Da apreciação ao relatório resulta a “*classificação geral da acção*” em “*adequada*”, “*com algumas reservas*”, “*com muitas reservas*” ou “*não aceitável*”, especificando o manual que em caso de existirem muitas falhas, nomeadamente nos procedimentos, ao nível do cumprimento das disposições legais em matéria de mercados públicos ou em caso de não serem cumpridas as referidas disposições legais nas componentes mais representativas dos projectos, evidenciando ainda falhas graves ao nível dos procedimentos aplicáveis, são aplicadas, respectivamente, a penúltima e a última valorização da classificação antes referida.
- xiv) Após a aprovação do relatório pelo Gestor da componente FEDER e pelo Gestor do POPRAM III, é feita a comunicação oficial das recomendações constantes do relatório à entidade executora do projecto, no prazo máximo de 90 dias, contados da data da última visita realizada, o qual será suspenso sempre que no decurso da acção surja a necessidade de solicitar parecer sobre alguma questão, nomeadamente ao Gabinete de Apoio Jurídico do IFC. As recomendações destinadas à EAT-FEDER são comunicadas por via electrónica. Todas as acções das quais resultem recomendações terão de ser objecto de *follow-up*, desde que essas tenham sido comunicadas aos respectivos executores há mais de 6 meses.

Refira-se ainda que o manual de procedimentos FEDER estipula que, nos casos aplicáveis, os executores devem apresentar, sempre que possível com periodicidade trimestral, “*Relatórios de Progresso*” cujo modelo prevê, ao nível dos progressos de natureza técnica, que seja feito um ponto de situação em termos da adjudicação das componentes da candidatura, adiantando que o

---

<sup>61</sup> Tal como consta do ponto 3.1 do presente relatório.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

acompanhamento da execução física também é feito pela EAT, através de mapas de realização física remetidos semestralmente pelas entidades executoras.

Quando seja formulado pela entidade um **pedido de reprogramação** do projecto, a EAT do FEDER deverá juntar à Informação Interna, que submete ao Gestor do POPRAM III a análise efectuada e a fundamentação para a aceitação da proposta de reprogramação, a *check-list* relativa à verificação dos procedimentos de contratação pública referida no manual de procedimentos FEDER como Anexo VI, evidenciando as verificações efectuadas.

Também ao nível do **encerramento** do projecto a EAT deve proceder à análise do *Relatório Final de Projecto* enviado pelas entidades executoras<sup>62</sup> com base na *Ficha de Análise do Relatório Final* que inclui, nomeadamente, um item visando a confirmação dos procedimentos de contratação pública e do correcto preenchimento dos campos relativos a esta matéria, bem como com base na *check-list - Mercados Públicos*, apenas para os casos aplicáveis ou para as despesas não analisadas anteriormente, cujas evidências devem ser anexadas à ficha de análise.

Salienta-se finalmente que, em qualquer das fases do ciclo de gestão, faz parte dos procedimentos a solicitação de pareceres ao Gabinete Jurídico, em caso de dúvida, estando sujeitas às normas de contratação pública e como tal abrangidas pelas verificações antes descritas, todas as entidades de natureza pública ou equiparada, bem como outras entidades externas à Administração Pública, tais como as sociedades anónimas e as empresas públicas. Os projectos de entidades privadas apoiados no âmbito do SIPPE não estão sujeitos a estas regras uma vez que o apoio é sempre inferior a 50%.

#### **b) FSE**

Relativamente ao FSE, o Gestor do Programa informou que a verificação do cumprimento das regras dos Mercados Públicos teve início apenas a partir do ano de 2006, sendo efectuada só em relação às entidades públicas e apenas no âmbito do “pedido de pagamento de saldo final” dos projectos.

Embora não existam normas e/ou procedimentos escritos a utilizar pela EAT para verificação dos procedimentos desenvolvidos pelos executores dos projectos na realização das despesas mediante contratos públicos, nem *check-lists* que evidenciem as verificações nos processos seleccionados, à semelhança do instituído no FEDER, identificaram-se alguns elementos que evidenciam o desencadear de medidas nesse sentido.

Verificou-se que a Gestora da componente FSE do POPRAM III comunicou às entidades promotoras públicas, em 15 de Novembro de 2005, que “na sequência de orientações emitidas pela Direcção Geral de Desenvolvimento Regional” iriam ser adoptados procedimentos de verificação do cumprimento daquelas normas, devendo os pedidos de pagamento de saldo entregues pelas entidades ser acompanhados de uma listagem-tipo de identificação dos processos adoptados na selecção dos fornecedores e na realização das despesas abrangidas pelo cumprimento das normas de contratos públicos.

No âmbito da mencionada listagem, que consiste num “Mapa resumo dos procedimentos”, estão contemplados campos para indicação do tipo de procedimento adoptado, assim como das empresas convidadas, da empresa adjudicatária, do valor total (s/ IVA e c/ IVA), e do início e termo do contrato, prevendo um mapa tipo quer para a realização de despesas públicas com a locação e aquisição de bens e serviços (DL n.º 197/99, de 8 de Junho), quer para a realização de despesas com

---

<sup>62</sup> O qual deve ser apresentado no IFC, no prazo de 1 ano após a conclusão financeira do projecto.

empreitadas de obras públicas (DL n.º 59/99, de 2 de Março)<sup>63</sup>, que constituem, respectivamente, os Anexos VII e VIII ao PPS.

As entidades foram igualmente informadas que, com base na citada listagem, seria seleccionada uma amostra dos processos que deveriam ser remetidos na totalidade aos serviços do FSE, para efeitos de verificação da sua conformidade com a legislação aplicável.

Neste contexto, verificou-se existir uma proposta da DSFSE<sup>64</sup>, aprovada pela Directora Regional de Formação Profissional em 6 de Janeiro de 2006, a sugerir o envio, pelas entidades, dos respectivos processos juntamente com o “Mapa Resumo” preenchido, a fim de serem analisados pelo Gabinete Jurídico, mas isto apenas para os processos seleccionados de acordo com o seguinte critério de amostragem:

- Os ajustes directos abaixo dos € 4.988, não são analisados;
- Quanto aos ajustes directos superiores a € 4.988 e demais procedimentos deve ser solicitado um processo por tipo de procedimento, a saber, o de montante mais elevado.

Em sede de contraditório, o Gestor remeteu cópias de alguns elementos datados de Janeiro e Fevereiro de 2006, no sentido de evidenciar a análise dos procedimentos de contratação pública num projecto concreto, abrangido por um procedimento de consulta prévia, os quais incluem a troca de informação com a entidade executora, bem como uma *check-list* e parecer técnico da Divisão de Apoio Jurídico da DRFP relativo à verificação do cumprimento daquelas regras.

O facto de até ao final de 2005 a Autoridade de Gestão não ter adoptado medidas e procedimentos para assegurar e analisar as despesas realizadas mediante contratos públicos, nem ter efectuado tais verificações, não assegura o cumprimento do art.º 4.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, não tendo o Gestor qualquer garantia de que as despesas realizadas naquele período, e já certificadas, não contêm erros ou irregularidades relacionadas com os mercados públicos.

A implementação tardia de tais procedimentos obriga a um esforço suplementar de modo a conseguir alguma recuperação neste domínio e a garantir a inexistência de erros e irregularidades conforme salientado nas orientações da DGDR<sup>65</sup>. A intervenção a realizar deverá ser efectuada de uma forma abrangente, não devendo a análise ficar circunscrita apenas à fase do PPS final, em que o projecto já se encontra concluído, mas abranger igualmente as verificações na fase de acompanhamento, nomeadamente através do exame, junto das entidades executoras, dos dossiês relativos aos contratos públicos, sobretudo naqueles cuja execução se encontra ainda em curso, aumentando assim a eficácia dessas verificações.

Pretendeu-se, assim, assegurar que todos os procedimentos geradores de despesas posteriores a 31 de Dezembro de 2004 não contivessem erros ou irregularidades relacionadas com os mercados públicos.

Embora a listagem de projectos sujeitos ao cumprimento das normas de contratação pública remetidas pelo Gestor a esta SRMTC considere unicamente projectos de “*entidades públicas*”, as verificações devem ter em conta o disposto no art.º 3.º do DL n.º197/99 e as orientações da IGF<sup>66</sup>,

---

<sup>63</sup> Apesar de este não ter aplicação no âmbito da realização de despesas co-financiadas pelo FSE.

<sup>64</sup> Cfr. a Nota Interna n.º 15, de 04/01/2006, com despacho favorável da Directora Regional de Formação Profissional, no sentido de ser submetida à aprovação do Gestor do POPRAM III. Nos elementos disponibilizados não existem, todavia, evidências dessa formalização e institucionalização do procedimento.

<sup>65</sup> Ponto 3.1.3, iv.

<sup>66</sup> Cfr. o ponto 3.1.3, i) e ii).



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

abrangendo designadamente as sociedades anónimas de capitais maioritariamente ou exclusivamente públicos e as entidades privadas que se enquadrem nos requisitos referidos<sup>67</sup>.

#### **c) FEOGA-O**

Contrariamente às componentes antes referidas não foram identificadas orientações escritas sobre esta matéria destinadas à EAT do Gestor do FEOGA-O, nem qualquer notificação alertando as entidades executoras no âmbito deste Fundo.

De acordo com a descrição enviada pelo Gestor do POPRAM III, no caso do FEOGA-O o cumprimento das regras de contratação pública não é verificado na fase de candidatura, mas apenas no âmbito da análise do primeiro pedido de pagamento/adiantamento, repetindo-se “sempre que haja lugar a “trabalhos a mais” ”.

Segundo aquele responsável, “[p]or norma, considera-se que foram respeitadas as regras de contratação pública sempre que seja apresentado pelo beneficiário o contrato visado pelo Tribunal de Contas”.

Diversamente, “[n]os casos em que o processo não requer o visto do Tribunal de Contas, são solicitados aos beneficiários os seguintes elementos, os quais são analisados e anexados ao processo:

- - Documentação relativa à abertura do procedimento;
- - Relatório de apreciação das propostas, quando aplicável;
- - Adjudicação;
- - Contrato, quando aplicável;
- - Auto de consignação.”

Neste âmbito, e no caso específico dos investimentos realizados por serviços afectos à SRARN, é solicitado ao Gabinete Jurídico da DRADR um parecer sobre a legalidade dos procedimentos de contratação pública seguidos. No entanto, verificou-se que na cópia do Parecer daquele serviço<sup>68</sup> datado de Julho de 2006, apenas consta a referência de que os procedimentos estão de acordo com as normas aplicáveis constantes do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, não contendo qualquer fundamentação ou evidência da análise realizada.

No que concerne especificamente aos projectos de Infra-Estruturas (Acção 2.1.3 da Medida 2.1 do POPRAM III), cuja análise dos PP é da responsabilidade da DRA<sup>69</sup>, foi dada a informação de que, até Novembro de 2005, era preenchida uma *check-list* simplificada, a qual, de acordo com o exame efectuado, não permitia uma verificação rigorosa do cumprimento das normas em causa. Adicionalmente, importa registar que o dossiê facultado apenas integrava os documentos entregues pela entidade (nomeadamente os enunciados no Anexo III), não tendo sido encontrada qualquer alusão expressa à data a partir da qual aquele procedimento foi iniciado.

Após Novembro de 2005, os procedimentos de verificação aplicáveis às empreitadas no âmbito daquela acção<sup>70</sup> encontram-se formalizados através de uma *check-list* mais completa e detalhada,

---

<sup>67</sup> Entre as entidades beneficiárias de co-financiamentos do FSE (cfr. lista anexa ao Relatório de Execução do POPRAM III de 2004) referem-se, a título exemplificativo, a APRAM, SA., EEM- Empresa de Electricidade da Madeira, SA, Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, SA., CEIM, ADERAM.

<sup>68</sup> O qual não contém uma clara identificação dos projectos, para além de não existirem evidências de que tenha sido objecto de qualquer despacho, nomeadamente de aprovação superior.

<sup>69</sup> Cfr. Questionário – Pista de Controlo (2005).

<sup>70</sup> Acção 2.1.3 – Infra-estruturas, inclui as subacções 2.1.3.1 – Regadios; 2.1.3.2 – Caminhos Agrícolas e Rurais; 2.1.3.4 – Emparcelamento Rural e Florestal.

que permite efectuar verificações exaustivas, quer na fase de promoção da empreitada, quer nas fases da sua execução física e execução financeira.

Ainda de acordo com o Gestor do POPRAM III, no tocante a este Fundo, as entidades sujeitas à análise dos procedimentos de contratação pública são as Direcções Regionais, Institutos Públicos, Universidades, Autarquias, Empresas Públicas ou S.A de capitais maioritariamente públicos (só para as empreitadas de obras públicas) e os privados nos termos do DL n.º 130/2006, de 7 de Julho.

Questiona-se contudo a limitação deste procedimento às empreitadas de obras públicas, no caso das Empresas Públicas ou S.A de capitais maioritariamente públicos, tendo em conta as orientações emitidas em 30 de Dezembro de 2004 pela entidade responsável pelo controlo de alto nível (IGF), no sentido de ser aplicado, a estas entidades, o regime de aquisição de bens e serviços, constante no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, conforme descrito no antecedente ponto 3.1.3, i).

Tendo por referência a análise efectuada no ponto 5.2.2 *infra*, salienta-se que o procedimento descrito não foi aplicado - nem mesmo em 2006 -, não existindo, por isso, elementos comprovativos da verificação efectiva do cumprimento das normas de contratação publica por parte da gestão deste Fundo.

No exercício do princípio do contraditório, a Gestão do FEOGA-O considerou oportuno referir que *“[e]stá neste momento em curso, quer na DRADR, quer no IFADAP, acções que visam incluir nos processos elementos comprovativos da verificação efectiva das normas de contratação pública, com especial incidência nos projectos de duas acções que, devido ao tipo de beneficiários e ao tipo de investimento, em que é necessário ter atenção a verificação das normas de cumprimento das mercados públicos, a Acção 2.1.3 – Infra-estruturas e Acção 2.1.6 – Silvicultura”, realçando que “[o] trabalho em curso abrange quer as empreitadas de obras públicas, quer o regime de aquisição de bens e serviços”*.

#### **d) IFOP**

Também no concernente ao IFOP, o Gestor do POPRAM III fez saber na sua resposta<sup>71</sup> que, embora não exista uma metodologia estabilizada relativamente à verificação do cumprimento daquelas normas, tem havido uma preocupação, tanto da parte do Gestor do IFOP como do IFADAP, em tomar medidas nesse sentido, pelo que algumas foram desencadeadas em Novembro de 2005, incidindo apenas na análise dos pedidos de pagamento.

Assim, numa primeira fase, o IFADAP<sup>72</sup> procedeu, junto da Direcção Regional de Pescas, à verificação do cumprimento das regras de mercados públicos nos projectos promovidos por esta entidade em relação aos quais haviam sido apresentados pedidos de pagamentos, utilizando para o efeito uma *check-list* elaborada pela IGA<sup>73</sup>. Dos elementos disponibilizados no âmbito da presente auditoria constavam cópias avulsas de algumas destas *check-lists*, preenchidas em 28 de Janeiro de 2005, relativas a vários processos, bem como a cópia de um *“Relatório de Pagamento das Ajudas”* elaborado pelo IFADAP, de 13 de Dezembro do mesmo ano, cujo parecer continha observações relativamente aos procedimentos de contratação pública adoptados.

Posteriormente, e uma vez transmitido às entidades participantes na gestão do IFOP<sup>74</sup> o documento com as orientações da DGDR referido no anterior ponto 3.1.3, iv) e a *check-list* nele incluída, a

---

<sup>71</sup> Resposta do Gestor do POPRAM III à SRMTC, constante do ofício n.º 2563, de 27 de Outubro de 2006.

<sup>72</sup> Enquanto entidade responsável pela análise dos pedidos de pagamento no âmbito dos projectos co-financiados pelo IFOP.

<sup>73</sup> Trata-se do Anexo ao Questionário de controlo de 1.º nível, referido no ponto 4.1 do presente relato.

<sup>74</sup> Gestor do IFOP (cujo titular exerce em simultâneo o cargo de Director Regional de Pescas) e IFADAP.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

utilizar pelas EAT na análise dos projectos, a Direcção Regional de Pescas optou, relativamente aos projectos de que é promotora, por preencher ela própria, a partir de Dezembro de 2005, essa *check-list* e enviá-la ao IFADAP aquando da apresentação do primeiro pedido de pagamento, conforme se pode verificar na análise ao projecto *Implementação do Recife Artificial da Ponta Pequena*<sup>75</sup>.

Não existindo qualquer referência a verificações posteriores efectuadas pelo IFADAP no âmbito da sua análise ao PP, cabe referir que as verificações efectuadas pelos executores dos projectos não invalidam que as entidades com essa competência no âmbito da gestão a elas procedam, sob pena de a autoridade de gestão do Programa não ter meios para sustentar o cumprimento das orientações da DGDR antes mencionadas, bem como do disposto art.º 4.º do Regulamento n.º 438/2001, de 2 de Março.

Nos esclarecimentos prestados foi ainda mencionado que, no tocante a outros projectos públicos, sempre que o IFADAP não se desloca à DRP, solicita os documentos que considera pertinentes para efectuar a verificação e “*no relatório que elabora, evidencia que foi apresentada documentação que permite a verificação do cumprimento*” destas regras.

Pronunciando-se no âmbito do contraditório o Gestor da Componente IFOP destacou que “*em 2007 foram adoptadas as check-lists sugeridas pelo IFADAP/INGA que estão a ser utilizadas aquando dos pedidos de pagamento/adiantamento apresentados relativos a projectos públicos*”, das quais juntou cópias, e referiu ainda que “[*c*]ontinuará também a ser utilizada a *check-list* da DGDR, nos casos em que se justifique, aquando do primeiro pedido de Pagamento/Adiantamento de projectos públicos”, informando também que “*foi inserido um capítulo no Manual de Procedimentos IFOP acerca da contratação Pública*”.

#### **4.2. No âmbito do controlo de 1.º nível**

No âmbito do controlo de 1.º nível, a estrutura de controlo do POPRAM III tem seguido os instrumentos, as metodologias e orientações fornecidos no âmbito do Sistema Nacional de Controlo do QCA III (SNC), utilizando nas auditorias que realiza os questionários de controlo facultados pelas entidades coordenadoras do controlo de 2.º nível para cada um dos Fundos<sup>76</sup>, desde a data do seu envio.

Os “*questionários de controlo*”, aplicáveis às acções relativas a projectos co-financiados pelas componentes FEDER, FEOGA-O e IFOP, incluem anexos específicos (Anexo IV no caso do FEDER e Anexo II no caso do FEOGA-O e IFOP) visando a verificação do cumprimento das regras de contratação pública, contendo, cada um deles, uma *check-list* detalhada, quer ao nível da análise do processo de concurso, quer ao nível da execução física e financeira, bem como um conjunto de orientações e instruções para auxiliar na sua análise.

No caso das acções de controlo aos projectos co-financiados pelo FSE, o questionário de controlo de 1º nível não inclui qualquer *check-list* ou orientação para verificar o cumprimento das referidas normas, existindo apenas um item genérico “*Cumprimento de procedimentos em matéria de despesas públicas (entidades de direito público)*” no âmbito das verificações ao processo contabilístico (Ponto 3.3 – Processo Contabilístico), sem qualquer desenvolvimento dos aspectos a verificar nem deixando evidências das eventuais verificações.

---

<sup>75</sup> Cfr. o Ponto 5.3.3..

<sup>76</sup> DGDR no FEDER, IGFSE no FSE e IGA no caso do FEOGA-O e IFOP, conforme consta do art.º 42.º, n.º 4. do DL n.º 54-A/2000.

A inexistência, neste Fundo, de orientações escritas e de *check-lists* contendo os aspectos mínimos essenciais a conferir nas fases de lançamento e execução de um procedimento de aquisição de bens e serviços, associada à ausência de verificações por parte da gestão, constitui uma lacuna no sistema de controlo interno, cuja solução poderá passar, nomeadamente, pela criação de *check-lists* ou pela implementação de outras medidas que permitam assegurar a verificação uniforme dos procedimentos desenvolvidos pelos executores em todos os projectos controlados, sujeitos ao cumprimento das regras de contratação pública, e que demonstrem o trabalho realizado.

No concernente a esta questão, o Gestor do POPRAM III veio reafirmar que “(...) a estrutura de controlo de 1.º nível utiliza os instrumentos, metodologias e orientações fornecidos no âmbito do sistema Nacional de Controlo, pelo que os questionários de controlo de 1.º nível usados nas auditorias realizadas são os fornecidos pelas respectivas entidades coordenadoras de controlo de 2.º nível”. Mais adiantou que “na sequência desta observação do Tribunal de Contas, notificámos o IGFSE, enquanto entidade coordenadora de controlo de 2.º nível, na componente FSE, a fim de solicitar uma posição relativa a esta matéria”.

Face à argumentação apresentada, e sem prejuízo do respeito pelos elementos mínimos constantes dos questionários de controlo de 1.º nível fornecidos pelo IGFSE, mantém-se a posição do Tribunal no sentido de que o Gestor deve dispor de meios que evidenciem as verificações efectuadas nas acções de controlo no âmbito do FSE, relativamente ao cumprimento das regras de contratação pública, tal como acontece nos restantes fundos, e tal como entretanto vem sendo efectuado ao nível da gestão deste fundo.

Embora as versões actuais dos questionários acima referidos tenham sido remetidas ao Gestor do POPRAM III em Maio de 2004 (FEDER), em Dezembro de 2005 (FSE) e em Março de 2005 (FEOGA-O e IFOP), respectivamente, constatou-se<sup>77</sup> que os questionários de controlo disponibilizados ao Gestor do Programa em 2002 (FEDER) e 2003 (FEOGA-O e IFOP) continham já orientações e anexos específicos para verificar se os executores dos projectos cumpriam as regras relativas aos mercados públicos.

Nas explicações dadas, o Gestor adiantou ainda que, em caso de incumprimento de alguma das regras ou princípios que norteiam a contratação pública, as verificações efectuadas com base nos questionários são reflectidas nas conclusões e recomendações do relatório de controlo, tendo em vista a correcção/implementação do procedimento não respeitado por parte do executor, bem como, se for caso disso, a consideração de despesas não elegíveis e respectiva recuperação por parte do Gestor que posteriormente efectua o *follow-up* das recomendações.

## 5. CONFIRMAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

### 5.1. Projectos seleccionados

Para efeitos de confirmação da exactidão dos procedimentos descritos foram efectuados testes de procedimento em alguns projectos, tendo a verificação dos procedimentos de gestão e acompanhamento e dos procedimentos de controlo de 1.º nível incidido sobre os seguintes projectos, seleccionados de acordo com os critérios referidos no ponto 2.4. B):

---

<sup>77</sup> Conforme resulta da documentação relativa à auditoria realizada em 2003 ao “Sistema de Controlo Interno dos Fundos Comunitários”.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**Quadro 1 – Projectos abrangidos por testes de procedimentos**

(Em euros)

Fundo	Data Aprovação	Designação Projecto	Entidade Executora	Despesa Pública Aprovada	Execução 2000-2005		Exec. 2005 Desp. Pública	Acções Acomp./ Controlo 2005
					Despesa Pública	Fundo Estrutural		
FEDER	29-04-2004	Remodelação do Sistema de Abastecimento de Água - S.Vicente (1ª Fase)	CMSV	1.755.556,24	1.078.888,94	755.222,26	1.078.888,94	Acomp.
FEOGA	29-04-2004	Construção do caminho Municipal entre os sítios do cabo da Ribeira, pastel e serrão - Boaventura	CMSV	2.884.868,52	1.768.813,32	884.406,66	1.768.813,32	Acomp.
IFOP	28-10-2005	Implementação do Recife Artificial da Ponta Pequena	SRARN-DRPescas	4.544.072,70	1.695.192,88	1.440.913,95	1.695.192,88	-
FEDER	04-03-2004	Parque Empresarial de Machico	MPE,S.A.	5.374.366,50	4.249.718,63	2.124.859,34	1.392.447,52	Controlo
FEOGA	30-04-2003	Aquisição viaturas Brigadas Florestais Z. Sudoeste	SRARN	124.213,86	124.213,86	105.581,78	0,00	Controlo
FEOGA	30-04-2003	Aquisição viaturas Brigadas Florestais Z. Sudeste	SRARN	124.213,86	124.213,86	105.581,78	0,00	Controlo
IFOP	23-01-2003	Ampliação de um recife artificial do Paúl do Mar	SRARN-DRPescas	610.604,74	610.604,74	519.014,03	0,00	Controlo
				<b>15.417.896,42</b>	<b>9.651.646,23</b>	<b>5.935.579,80</b>	<b>5.935.342,66</b>	

Fonte: Listagens facultadas pelo Gestor do POPRAM III em Outubro de 2006, cruzadas com informação constante do relatório de execução do POPRAM III de 2004.

Dado que no âmbito do FSE, até ao final de 2005, não havia sido verificado o cumprimento das regras de contratação pública e os procedimentos de controlo de 1.º nível neste Fundo não contemplavam praticamente esta temática, os testes efectuados abrangeram apenas o FEDER, nas várias fases do ciclo de gestão e controlo, e o FEOGA-O e IFOP, nas fases de análise dos pedidos de pagamento/adiantamento e do controlo de 1.º nível (em que foram descritos procedimentos).

Salienta-se que, em todos os projectos seleccionados, a respectiva execução financeira teve início a partir de 2004.

Relativamente ao critério de selecção da amostra de projectos identificado na alínea a) do ponto 2.4. B), o Gestor do POPRAM argumentou em contraditório que “o projecto seleccionado para o FEDER não foi o mais indicado” para confirmar os procedimentos adoptados, sugerindo que deveria ser sido “seleccionado um projecto aprovado mais recentemente por forma a” poder ser verificada “a aplicação das novas metodologias (...)”.

Contrariamente à posição sustentada por aquele responsável, afigura-se não haver razão para questionar a bondade da escolha do critério aplicado *in casu*, já que a sua adopção permitiu constatar, entre outros aspectos, que embora as exigências respeitantes à verificação e salvaguarda do cumprimento das normas de contratos públicos pelo Gestor tenham sido introduzidas por vários diplomas nacionais e comunitários publicados desde 1999<sup>78</sup>, só a partir de Setembro de 2005 o IFC passou a adoptar e aplicar metodologias de controlo suficientemente consistentes e fiáveis, salientando-se, além do mais, e em reforço do que ficou expresso no antecedente ponto 2.5, que a definição e escolha dos critérios de selecção dos projectos a analisar no âmbito das auditorias programadas pelo Tribunal de Contas constitui competência soberana deste Tribunal, o que exclui qualquer intervenção das entidades auditadas neste domínio.

<sup>78</sup> Cfr. os pontos 3.1.1 e 3.1.2.

## 5.2. Resultados das verificações

### 5.2.1. Remodelação do Sistema de Abastecimento de Água – S. Vicente -1ª fase (Gestão - FEDER)

A candidatura ao FEDER foi apresentada em Abril de 2004 pela Câmara Municipal de S. Vicente e contempla a celebração de um contrato (empreitada de concepção/construção) no valor de € 1.338.894,94 (s/IVA).

Apesar de o Formulário de Candidatura conter o preenchimento completo das informações exigidas em matéria de contratação pública, e de no respectivo dossiê constarem cópias de todos os elementos exigidos no anexo I.E. ao mesmo formulário (Anexo III), não existem evidências que comprovem o cumprimento das referidas normas<sup>79</sup> nesta fase, nomeadamente com base na *check-list* mencionada no ponto 4.1.2. a) ,ii).

A *Decisão de Aprovação* ocorreu em 29 de Abril de 2004, tendo a *Carta de Concessão de Ajudas*, elaborada conforme a minuta prevista no manual de procedimentos, sido notificada à entidade executora (CMSV) em 5 de Maio daquele ano.

No domínio do contraditório, o gestor do POPRAM fez questão de realçar, uma vez mais, que “*só a partir de 1 de Setembro de 2005 é que os novos instrumentos de trabalho, entretanto criados, foram adoptados pela EAT*”, significando isto “*que tanto na fase de aprovação da candidatura (em 29-04-2004) como na análise dos Pedidos de Pagamento aqueles procedimentos não estavam em vigor*”.

Face à resposta veiculada, não pode, no entanto, deixar de se referir que a data de análise do 2.º pedido de pagamento deste projecto reporta-se a 2 de Novembro de 2005<sup>80</sup>.

Os pedidos de pagamento constantes dos elementos enviados no âmbito da auditoria (1.º e 2.º PP, de 4 de Abril e de 27 de Junho de 2005, respectivamente) encontram-se acompanhados da lista justificativa de despesas e de cópias dos respectivos documentos (autos de medição, facturas e recibos), não podendo afirmar-se que estes se encontravam devidamente autenticados, uma vez que o IFC apenas remeteu, cópias dos documentos.

Em sede de contraditório, o Gestor argumentou, porém, que “[o]s documentos comprovativos de despesa respeitantes a cada pedido de Pagamento, enviados pelo executor, estão devidamente autenticados”, tendo adiantado que “[n]as cópias simples disponibilizadas à SRMTC, a rubrica e a referência ao número da folha, constantes do canto superior direito, evidenciam a referida autenticação”.

Contrariamente ao estabelecido no manual de procedimentos FEDER e no RGC, não constava, nos elementos apresentados pela entidade executora, o *Anexo Complementar ao PP* e os quadros e mapas que o integram, com informação relevante em matéria de contratação pública, não sendo visível qualquer intervenção por parte da gestão a fim de colmatar esta falta.

Neste particular, o Gestor reiterou o entendimento de que “*à data da formalização dos Pedidos de pagamento não existia ainda a obrigatoriedade de envio do anexo Complementar nos Pedidos de Pagamento*”.

---

<sup>79</sup> Sem prejuízo de no dossiê existirem evidências de ter sido detectada uma desconformidade entre as componentes postas a concurso e as indicadas no Parecer da IGA sobre o projecto.

<sup>80</sup> Conforme se pode ler no próprio PP e na ficha de análise do mesmo e respectivo anexo.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Por outro lado, no que respeita aos documentos que evidenciam a análise efectuada aos pedidos de pagamento, não foram preenchidos pela EAT todos os documentos previstos no manual de procedimentos, estando em falta a “*lista de verificação do PP*” e a “*check-list - Mercados Públicos*”, situação essa justificada em contraditório por recurso às explicações anteriormente expostas. Apesar disso, importa referir que, em anexo à *Ficha de Análise* do 2.º pedido de pagamento, existem mapas que permitem verificar a análise efectuada às despesas apresentadas e aos trabalhos previstos e realizados, tendo as situações de trabalhos a mais efectuados e não previstos dado lugar a uma análise detalhada, resultando na consideração das respectivas despesas em não elegíveis.

Em 31 de Agosto de 2005 foi realizada pela Divisão de Acompanhamento do IFC uma acção de acompanhamento ao projecto, a qual seguiu os procedimentos previstos no manual existente para o efeito, bem como no modelo de relatório e respectiva check-list<sup>81</sup>, destinados à análise técnica dos procedimentos de adjudicação de empreitadas.

Segundo consta do relatório, a confirmação de quantidades de trabalhos a mais e a menos face aos previstos, já detectada pela EAT no 2.º PP, motivou a solicitação de documentos justificativos à entidade executora, e, com base nesses elementos, a solicitação de um parecer ao Gabinete de Apoio Jurídico do IFC, o qual era “*imprescindível*” para se poder concluir sobre a elegibilidade da despesa não considerada no 2.º PP e para efeitos da validação da despesa do 1.º PP. A equipa que realizou esta acção formalizou o pedido daquele parecer jurídico, em modelo próprio para o efeito, em 3 de Novembro de 2005, tendo o mesmo sido emitido apenas em 14 de Junho de 2006, inviabilizando que as conclusões aí vertidas fossem consideradas no relatório de acompanhamento, datado de 14 de Dezembro de 2006.

Apesar de o relatório descrever a existência de várias falhas, nomeadamente ao nível da organização de dossiês, do não cumprimento de procedimentos definidos pela gestão e ao nível dos procedimentos de contratação pública (traduzidas em recomendações à entidade executora no próprio relatório), a classificação geral da acção foi de “*adequada*”, isto quando de acordo com o descrito no manual de procedimentos deveria ser considerada de “*acção com algumas reservas*”<sup>82</sup>. Refira-se que, para além da identificação de situações irregulares, tais como a recepção provisória da obra em data anterior à conclusão efectiva dos trabalhos e a incoerência das informações constantes na conta final da empreitada e nas respectivas facturas, as dúvidas suscitadas no relatório quanto aos “trabalhos a mais e supressões”, ainda em apreciação pelo Gabinete Jurídico do IFC à data de conclusão do relatório, parecem suficientes para a não classificação da acção como “adequada”.

Salienta-se que o parecer jurídico em causa contém em anexo uma tabela auxiliar de correcções financeiras a aplicar pela EAT, em caso de deficiências nos procedimentos de contratação pública, cuja aplicação deu lugar a uma reanálise do 2.º pedido de pagamento<sup>83</sup>, em 3 de Julho de 2006, de onde resultou que o montante antes considerado não elegível em 100%, relativo aos trabalhos adicionais, fosse depois de apenas 25%.

A demora de 8 meses na emissão do parecer jurídico, tendo em conta a referência feita no relatório de que o projecto se encontrava concluído física e financeiramente desde Junho de 2005, indicia a existência de uma lacuna ao nível dos procedimentos de gestão, passível de comprometer não só a

---

<sup>81</sup> Versão de Julho de 2004.

<sup>82</sup> Nos termos do Manual de Procedimentos de Acompanhamento, qualifica-se como “*Acção adequada*” aquela em que “*(...) o projecto está a ser executado conforme previsto na candidatura, os dossiês estão devidamente organizados e os procedimentos de gestão aplicáveis estão a ser cumpridos*” e “*Acção com algumas reservas*” aquela em que “*(...) o projecto apresenta algumas falhas ao nível da sua execução temporal, financeira ou física, ou ainda ao nível da organização dos dossiês ou em termos de procedimentos de gestão aplicáveis*”.

<sup>83</sup> O qual havia sido pago em 3 de Novembro de 2005.

eficácia dos resultados das acções de acompanhamento e a comunicação oportuna de recomendações às entidades<sup>84</sup>, como também a intervenção oportuna por parte da EAT.

A propósito do que acima ficou referido, o Gestor sustentou que, uma vez que “*as situações detectadas não configuravam de per si tamanha gravidade que justificasse considerar a acção com algumas reservas, e atendendo também a situações similares verificadas noutras acções de acompanhamento*”, “*a classificação atribuída*” foi considerada “*razoável*”, adiantando que este entendimento é comprovado pelo teor das recomendações comunicadas à entidade executora em 16/12/2005, “*que na sua grande maioria são recomendações de carácter genérico...*”.

Quanto a este aspecto, salientou que, “[*r*]elativamente à data da recepção provisória da empreitada e dado o entendimento sobre a situação descrita no ponto 3.2 do relatório”, foi decidido “*fazer uma chamada de atenção à entidade executora, recomendando que se evitasse situações do género*”.

Ora, o posicionamento adoptado neste caso específico mostra-se questionável, não só porquanto a “*chamada de atenção*” e recomendações dirigidas à entidade executora não anularam a dimensão das irregularidades detectadas e acima resumidas, como também por estas terem sido subvalorizadas pela Gestão.

Refira-se, neste particular, que a classificação atribuída - “*Acção adequada*” - não se enquadra na correspondente definição estabelecida no Manual de Acompanhamento, onde está prevista para as acções exemplares ou sem erros da natureza dos aqui verificados. A escolha adoptada é tanto mais questionável quanto se verifica que o citado manual estabelece quatro patamares distintos de classificação<sup>85</sup> visando minimizar a subjectividade inerente à ponderação a realizar.

No concernente à apreciação feita acerca dos trabalhos a mais e supressões, o Gestor entendeu ser oportuno “*esclarecer que, tal como ficou dito no relatório, as despesas da amostra dizem respeito apenas ao 1.º PP, não se tendo colocado quaisquer dúvidas quanto à elegibilidade estrita e normativa porque respeitantes a trabalhos normais. No entanto, e porque o 2.º PP do projecto, estava formalizado à data da acção de acompanhamento, foram solicitados documentos justificativos que possibilitassem a validade da despesa por parte da EAT*”.

Mais procurou clarificar que “*o parecer jurídico, solicitado em 03/11/2005, por lapso continha uma referência expressa à necessidade do mesmo para a conclusão do relatório de acompanhamento*”, isto quando, “*na verdade, a intenção era a de obter uma posição do gabinete Jurídico sobre os trabalhos a mais no referido PP*”, fazendo notar que “*as datas do relatório de acompanhamento e do envio das recomendações ao Município de São Vicente, (14/12/2005 e 16/12/2005, respectivamente), constituem prova inequívoca de que o parecer jurídico não era indispensável à conclusão do relatório*”.

Face às razões invocadas, o Gestor considerou ser “*muito exagerado concluir que a demora de 8 meses na emissão de parecer jurídico*” denotava a existência de uma lacuna nos procedimentos de

---

<sup>84</sup> Em sede de contraditório, o Gestor do POPRAM III fez acompanhar as alegações apresentadas do ofício (n.º 3203, de 16/12/05) através do qual foram comunicadas à entidade executora recomendações resultantes do acompanhamento realizado.

<sup>85</sup> Registe-se que, para além das classificações “*Acção adequada*” e “*Acção com algumas reservas*”, acima identificadas em nota de rodapé anterior, o Manual de Acompanhamento contempla ainda as seguintes classificações: “*Acção Com Muitas Reservas*” – “*o projecto apresenta muitas falhas na execução, quer física quer financeira ou ao nível do prazo estabelecido, e/ou relativamente à organização dos dossiers, bem como nos procedimentos aplicáveis, designadamente ao nível do cumprimento das disposições legais em matéria de mercados públicos, e em matéria de elegibilidade de despesas resultando em regularizações de despesa e da verba FEDER paga.*”, e “*Acção Não Aceitável*” – “*o projecto não tem condições de cumprir os objectivos previstos, e/ou os dossiers têm graves deficiências organizativas, e/ou não são cumpridas as disposições legais em vigor em matéria de mercados públicos nas componentes mais representativas do projecto, evidenciando ainda as falhas graves ao nível dos procedimentos aplicáveis.*”



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

gestão, referindo que, apesar de reconhecer “*a demora na emissão do parecer jurídico (situação esta que neste momento está já ultrapassada pois estão estabelecidos prazos adequados para esse efeito), e tal como citado anteriormente, o relatório de acompanhamento estava concluído em 14/12/2005 tendo as respectivas recomendações sido comunicadas a 16/12/2005*”, não considera correcto “*pôr em causa a eficácia dos resultados do acompanhamento feito ao projecto em apreço*”.

Tais argumentos põem, no entanto, em causa as conclusões do relatório de acompanhamento, assim como o papel complementar e de apoio devido a este tipo de acção pelas equipas responsáveis pela análise dos PP, e, em última instância, a importância dos resultados constantes daqueles relatórios.

Atente-se, com efeito, na referência a que “*o parecer jurídico não era indispensável à conclusão do relatório*” e na alusão a que essa necessidade teria resultado de um lapso. Estranha-se, todavia, este posicionamento, conquanto o dito parecer foi solicitado pela equipa de acompanhamento em fase de relatório, tendo o mesmo sido posteriormente remetido às signatárias do relatório a fim de procederem “*à reanálise do 2.º PP*”, o que é demonstrativo da importância dos resultados do acompanhamento na análise dos PP<sup>86</sup>.

Em 15 de Maio de 2006, a entidade executora foi notificada no sentido de justificar a não formalização de um pedido de pagamento há mais de 3 meses e dando um prazo para o efeito. De facto, o último pedido de pagamento apresentado pela entidade datava de Junho de 2005, estando esta em situação de incumprimento do art.º 6.º do RGC, há cerca de 8 meses, quando foi notificada pelo Gestor do POPRAM III.

Importa salientar que, na sequência do envio da cópia do projecto à SRMT, o Gestor do Programa comunicou em 14 de Dezembro de 2006, que, por lapso, os elementos inicialmente enviados não continham a referência de que o projecto tinha sido sujeito a duas auditorias em 2006, uma para efeitos do art.º 4.º do Regulamento n.º 438/2001, outra para efeitos do art.º 10.º do mesmo Regulamento, informando ainda que, embora os respectivos relatórios preliminares se encontrassem à data em fase de contraditório, as irregularidades detectadas apontavam para a necessidade de desaprovar o projecto em virtude do contrato de empreitada ter violado os princípios de contratação pública, conforme decorre do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de Abril de 2004, proferido no âmbito do Proc.º n.º 0231/04.

Relativamente às falhas detectadas na aplicação dos procedimentos exigíveis, dão-se aqui por reproduzidas as alegações do Gestor do POPRAM III inseridas no ponto 4.1.2 do presente relatório, assim como os comentários aí tecidos acerca das mesmas.

---

<sup>86</sup> Efectivamente, pode ler-se no ponto 4.2 do referido relatório de acompanhamento o seguinte: “*Das despesas seleccionadas para análise(...)referentes ao 1.º PP, dizem respeito a trabalhos da empreitada de laboração normal, (...) não nos suscitam dúvidas quanto à sua elegibilidade e enquadramento na candidatura. No entanto, aquando da acção de acompanhamento tinha já sido formalizado o 2.º PP constatando nos autos de medição quantidades de trabalhos a mais e a menos das previstas, pelo que, solicitámos à entidade executora que nos disponibilizasse os documentos justificativos para a realização desses trabalhos, de forma a possibilitar a validação da elegibilidade das referidas despesas em termos normativos. Desta forma, foram disponibilizadas as informações Internas da Câmara Municipal onde constam as autorizações para os “Trabalhos a Mais e Supressões” e para a “Conta Final da Empreitada”, as quais foram submetidas à apreciação do Gabinete Jurídico do IFC, relativamente à fundamentação legal e técnica dos trabalhos/quantidades não previstos realizados por conta do Contrato inicial, no âmbito da análise do 2.º PP. Assim, o parecer solicitado será imprescindível para podermos concluir acerca da elegibilidade da parte da despesa considerada no 2.º PP, e ainda para efeitos da validação da despesa formalizada no 1.º PP aquando do encerramento do projecto*”.

## 5.2.2. Construção do Caminho Municipal entre os sítios do Cabo da Ribeira Pastel e Serrão – Boaventura (Gestão - FEOGA-O)

Este projecto, apresentado pela CMSV ao co-financiamento do FEOGA-O, em 13 de Janeiro de 2004<sup>87</sup> e aprovado em 29 de Abril do mesmo ano, pelo valor de € 2.884.868,52<sup>88</sup>, enquadra-se na Acção 2.2.3 - Infra-estruturas (Subacção – Caminhos Agrícolas e Rurais) e abrange a realização de um concurso público para a execução da empreitada em epígrafe cujo contrato, no valor de € 3.158.332,7 e com o prazo de execução de 600 dias, foi assinado em 6 de Julho de 2004, tendo sido visado pela SRMTC em 11 de Novembro subsequente, reportando-se a consignação da obra a 3 de Agosto do mesmo ano.

Da verificação efectuada aos dossiês do projecto, remetidos pela DRA e pelo IFADAP, salienta-se que não existem evidências do cumprimento das regras de contratação pública em nenhuma das fases do processo de gestão, designadamente na análise do primeiro pedido de pagamento/adiantamento.

Em 3 de Fevereiro de 2006, foi apresentado o 1.º pedido de adiantamento no valor de 1.768.813,32, constando em anexo ao mesmo, conforme previsto no formulário de PP, fotocópia dos documentos comprovativos das despesas, recapitulativos e autos de medição. Verificou-se também que a entidade executora tinha já enviado ao gestor do FEOGA-O, em 19 de Maio de 2005, cópias do contrato de empreitada, do relatório de apreciação das propostas, do auto de consignação dos trabalhos e da proposta da entidade vencedora.

Contudo, no âmbito da análise ao PP, para além das *check-lists* com a verificação dos documentos entregues com o PP, da verificação da facturação e dos mapas com a análise financeira, não existem outros elementos de análise, sendo de registar que o próprio *Relatório de Pedido de 1.º adiantamento* não faz qualquer menção à contratação pública, propondo o pagamento do montante solicitado, cuja transferência foi efectuada em 31 de Julho de 2006.

De facto, apesar do referido pedido de pagamento<sup>89</sup> ter sido apresentado ao Gestor do FEOGA-O já em Fevereiro de 2006, não se verificou na sua análise a aplicação do procedimento descrito no ponto 4.1.2 c), nomeadamente a utilização da *check-list – Procedimentos a adoptar em Empreitadas*, o mesmo se passando com a fase de regularização do adiantamento recebido, cujo relatório data de Novembro de 2006.

Acresce sublinhar que no dossiê do projecto consta uma Informação Interna da CMSV, com entrada na DRA em 27 de Julho de 2005, a solicitar autorização para a realização de trabalhos a mais de natureza não contratual, no valor de € 207.615,38, e a supressão de trabalhos previstos no contrato, no valor de € 217.733,82, tendo o Gestor do FEOGA-O respondido em 28 do mesmo mês que, uma vez efectuada a análise, nada tinha a opor, no pressuposto de que se encontravam cumpridos os requisitos dos mercados públicos. Mais uma vez não existem quaisquer evidências da referida análise.

Finalmente, o contrato de atribuição de ajudas celebrado entre o IFADAP e o executor, em 24 de Junho de 2004, não contém qualquer referência ao cumprimento das regras de contratação pública, não sendo feita menção ao cumprimento de qualquer legislação nacional ou comunitária, nomeadamente no que concerne às obrigações do beneficiário.

---

<sup>87</sup> Trata-se de uma reapresentação da candidatura na DRA, uma vez que esta tinha sido inicialmente apresentada em 19 de Fevereiro de 2003.

<sup>88</sup> Montante correspondente à despesa pública aprovada, na qual se inclui a comparticipação do FEOGA-O, no valor de € 1.442.434,26.

<sup>89</sup> Único PP que consta nos dossiês do projecto remetidos ao TC.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

No domínio do contraditório, a Gestão do FEOGA-O alegou, a propósito da problemática abordada que “[e]m 19 de Maio de 2005, a Câmara Municipal de S. Vicente enviou ao Gestor da componente FEOGA-O um conjunto de documentos, onde consta cópia do contrato de empreitada devidamente visado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Conta”, avançando com o entendimento de que, “tendo o contrato sido visado pelo Tribunal de Contas”, “está implícito que as normas sobre a contratação pública foram cumpridas, razão pela qual não foi preenchida nenhuma checklist”.

O posicionamento assumido pela Gestão daquele Fundo parece denotar alguma confusão acerca da delimitação das respectivas competências face àquelas exercidas pelo Tribunal de Contas, sendo claro que a actuação do Tribunal no exercício da fiscalização prévia não limita ou substitui ou colide com a responsabilidade e competências legalmente cometidas ao Gestor do POPRAM.

Neste pressuposto, a não adopção, pelo Gestor, de medidas de controlo há-de corresponder a uma situação de incumprimento das obrigações que, neste domínio, sobre ele impendem.

Em relação ao “enquadramento dado pelo Gestor da Componente FEOGA-O, não suportado por informação interna alusiva à realização de trabalhos a mais”, foram prestadas informações em contraditório acerca da solicitação e realização desses trabalhos a mais, assim como sobre a forma como se desenrolou o processo de acompanhamento e análise da situação por parte da DRADR.

Assinala-se, contudo, que as justificações agora apresentadas não alteram o facto de não existirem evidências da análise que serviu de suporte à resposta dada pelo Gestor do FEOGA-O à Câmara Municipal.

### **5.2.3. Implementação do Recife Artificial da Ponta Pequena (Gestão - IFOP).**

Relativamente a este projecto, promovido pela DRP, o IFADAP comunicou<sup>90</sup> que não foi possível remeter a esta Secção Regional o respectivo dossiê, uma vez que o mesmo se encontrava na IGF para efeitos de auditoria.

Dado que no âmbito da componente IFOP, a análise técnica e administrativa das candidaturas é da responsabilidade da DRP, sendo a análise financeira e a análise dos pedidos de pagamento realizada pelo IFADAP, a confirmação dos procedimentos para verificação do cumprimento das regras de contratação pública ficou, de certa forma, condicionada e limitada às informações constantes do dossiê da DRP, remetido pelo Gestor desta componente.

A candidatura ao projecto, visando a construção e sinalização marítima de um recife artificial, da responsabilidade da Direcção Regional de Pescas, foi apresentada na própria Direcção Regional<sup>91</sup> em 18 de Outubro de 2005<sup>92</sup>, e o seu orçamento inclui, designadamente, encargos com projectos técnicos, empreitada de construção, trabalhos de fiscalização da empreitada, bem como um contrato adicional celebrado com um biólogo.

Do dossiê de candidatura disponibilizado para a presente auditoria faziam parte, para além do projecto base da DRP de Junho de 2005, a proposta vencedora relativa ao concurso público realizado para construção deste projecto (€ 3.488.000), um fax da empresa responsável pela fiscalização com o respectivo orçamento (€19.000), bem como uma proposta de prestação de

---

<sup>90</sup> Ofício do IFADAP n.º 1467/DELRAM, de 13 de Dezembro de 2006.

<sup>91</sup> Cfr. a Portaria n.º 37/2005, de 26 de Abril (JORAM n.º 46, IS, de 4 de Maio), que define a composição e procede à nomeação do conselho administrativo da DRP, para efeitos de gestão dos projectos públicos integrados no MAR-RAM (Medida 2.2 – Pescas e Aquicultura) no âmbito do IFOP, cuja responsabilidade de execução financeira é da DRP, o qual é presidido pelo Director Regional de Pescas, que é simultaneamente o Gestor da Componente IFOP.

<sup>92</sup> Aprovada no dia 28 do mesmo mês pelo valor de € 4.544.072,70.

serviços para acompanhamento científico do projecto (€ 71.010,00), não integrando quaisquer elementos relativos à forma ou datas de contratação da empreitada ou serviços.

O parecer técnico sobre a candidatura, elaborado pela Direcção de Serviços de Investigação das Pescas (DRP), em 19 de Outubro de 2005, não contempla evidências de qualquer verificação às regras de contratação pública. O contrato de atribuição de ajuda, celebrado em 25 de Novembro de 2005, entre o IFADAP e aquela Direcção Regional, não contém qualquer menção ao cumprimento daquelas regras, especialmente no que respeita às obrigações do promotor.

Embora nos elementos disponibilizados pelo Gestor do IFOP não conste informação suficiente sobre a apresentação de pedidos de pagamento em 2005, nem exista qualquer formulário de PP, foram localizadas várias cópias de ordens de pagamento do IFADAP a favor da SRARN, entre as quais, uma de 16 de Dezembro de 2005, no valor de € 1.695.192,88, o que pressupõe a apresentação de um pedido no ano em causa. No referido dossiê, encontra-se avulsa uma cópia da *check-list* elaborada pela DGDR, referida no ponto 4.1.2.d), preenchida e assinada no dia 12 do mesmo mês pelo consultor jurídico da DRP, na qualidade de representante da entidade promotora, onde este declara, sob compromisso de honra, que foram observadas todas as formalidades relativas ao cumprimento das regras de contratação pública e que as informações ali constantes correspondem à verdade.

Verifica-se, contudo, que o preenchimento deste documento limitou-se apenas à marcação de um sinal em frente às questões genéricas, sem qualquer adaptação ou ajustamento do mesmo à situação em concreto, não contendo nenhuma indicação ou referência a elementos essenciais, tais como o valor base ou o valor do contrato, as datas de publicação, de adjudicação e de celebração do contrato, a existência e o conteúdo das actas de abertura ou a análise das propostas, o n.º de concorrentes e a designação do adjudicatário, o período de execução do contrato e a consignação da obra.

De acordo com o descrito pelo Gestor no ponto 4.1.2, d), esta *check-list* foi remetida ao IFADAP junto com o 1.º pedido de pagamento, para efeitos de análise, o que não permite concluir acerca do cumprimento das regras de contratação pública no âmbito da análise do pedido de pagamento, por parte da entidade competente para o efeito.

#### **5.2.4. Parque Empresarial de Machico (Controlo 1.º Nível).**

Em 2005 foi realizada uma acção de controlo de 1.º nível ao projecto<sup>93</sup> acima referido, co-financiado pelo FEDER, constatando-se que foram utilizados os procedimentos e a *check-list* instituídos no âmbito do SNC para esse efeito<sup>94</sup>.

Nesta auditoria, da responsabilidade da Direcção de Serviços de Controlo do IFC e realizada com recurso ao apoio de auditores externos, a despesa total controlada foi de € 4.211.750 (dos quais € 1.373.366,33 correspondem a despesa realizada em 2005), tendo sido verificados, com base nas respectivas *check-lists*, os procedimentos de contratação relativos à empreitada de concepção/construção do Parque Empresarial de Machico, bem como os que se referem à aquisição de serviços de assessoria à fiscalização da empreitada, incluindo também verificações à respectiva execução financeira.

Apesar de o relatório desta auditoria<sup>95</sup> evidenciar as verificações efectuadas, apresentando no seu ponto 2.2 uma descrição detalhada dos procedimentos relativos ao concurso público de empreitada, quer na fase pré-contratual, quer após a celebração do contrato e até à apresentação da conta final da

---

<sup>93</sup> Entre 28 e 30 de Setembro de 2005.

<sup>94</sup> Cfr. ponto 4.2.

<sup>95</sup> Aprovado em 7 de Abril de 2006.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

empreitada (30/11/2004), não aponta qualquer observação, proposta de correcção ou recomendação, face a um conjunto de situações irregulares descritas, tais como:

- a alteração substancial da proposta de um dos concorrentes, após esta ter sido seleccionada pela comissão de análise das propostas, mas antes da sua adjudicação (o que contraria a disciplina emanada dos art.º 106.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março e 14.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que consagra o princípio da estabilidade);
- a realização de uma nova alteração ao projecto 4 meses após a assinatura do contrato, invocando-se uma alteração de circunstâncias, consubstanciada num retorno à proposta inicial apresentada pela entidade contratada no acto público do concurso, transformando-a numa empreitada diferente da contratada;
- a realização de trabalhos adicionais e descrição dos fundamentos para a sua realização, com origem num erro do dono da obra, cuja análise e avaliação da sua pertinência apenas foi posteriormente<sup>96</sup> efectuada pela EAT do FEDER, no âmbito da análise de um PP, considerando essas despesas não elegíveis.

O exame das cópias do dossiê de candidatura disponibilizadas revelou que, quer no âmbito da análise de candidaturas, quer no domínio da análise dos pedidos de pagamentos, não consta uma *check-list* específica para verificação do cumprimento das regras de contratação pública como é referido no manual de procedimentos (ponto 4.1.2 a)), confirmando-se, no entanto, que no tocante aos pedidos de pagamento foram efectuadas verificações no âmbito da execução da empreitada e dos procedimentos relativos a prestações de serviços, evidenciadas na solicitação de pareceres ao Gabinete Jurídico.

No exercício do princípio do contraditório, o Gestor alegou que “[a] *check-list de contratação pública foi criada em Junho de 2006, e aplicada a partir dessa data para as novas adjudicações / novos contratos*”, acrescentado que, no tocante à recuperação daquela informação foi adoptada a metodologia a seguir descrita:

- *“Para todas as adjudicações/contratos cuja 1ª despesa foi formalizada em Pedidos de Pagamento analisados a partir de Janeiro de 2006; Para as adjudicações/contratos anteriores a Janeiro de 2006, esta informação é sempre recuperada em sede de Relatório Final;*
- *Para projectos encerrados, antes de Junho de 2006, a EAT fez um levantamento desses projectos e está a recuperar esta informação”.*

Assim, conclui aquele responsável que, *“no caso deste projecto, e dado que o Relatório Final foi analisado em 04-05-2006, como comprova a respectiva Informação Interna (...), a recuperação das check-lists foi feita em 28-12-2006 (...)”.*

Quanto a estas alegações, impõe-se notar que a referência a que *“a check-list de contratação pública foi criada em Junho de 2006...”* contraria afirmações anteriores do Gestor no sentido de que *“só a partir de 2005, mais exactamente a partir de 1 de Setembro de 2005, é que os novos instrumentos de trabalho (...) foram implementados”*, estando aí incluída a citada *check-list de contratação pública*<sup>97</sup>.

A *Ficha de Análise do Relatório Final* preenchida pela EAT confirma os procedimentos de contratação pública, indicando que os mesmos foram revistos. Cumpre, todavia, notar que foram detectadas algumas imprecisões no que se refere à área destinada àquele Parque, sendo que a

---

<sup>96</sup> Parecer do Gabinete Jurídico do IFC, de 6 de Janeiro de 2006.

<sup>97</sup> Tal como se constata pelas alegações do Gestor reproduzidas nos pontos 4.1.2. a) e 5.2.1 do presente relatório.

dimensão apresentada nesta ficha e no próprio formulário da candidatura difere substancialmente da área que consta na memória descritiva do projecto e no próprio relatório de controlo de 1.º nível<sup>98</sup>.

Em contraditório o Gestor, afirmou que a diferença entre a “*a execução física executada*” e a “*programada*” foi justificada “*pelo executor no Relatório Final*”, aditando que “[*esta situação foi analisada pela EAT (...) e aceite pelo Gestor*”.

Importa realçar que a justificação aqui apresentada diz respeito à diferença existente entre a área de implantação da obra prevista na candidatura e aquela efectivamente ocupada no final da empreitada (30.000 m<sup>2</sup>/35.150 m<sup>2</sup>), que não foi questionada pela SRMTC, não tendo sido, todavia, apresentada qualquer explicação relativamente à divergência apurada relativamente à dimensão inscrita na memória descritiva do projecto integrante das peças do concurso público (72.510 m<sup>2</sup>), e igualmente identificada no Relatório de Controlo de 1.º nível, aprovado pelo Gestor do POPRAM III em 7 de Abril de 2006.

De facto, embora a *Ficha de Análise do Projecto* seja posterior ao referido relatório de controlo (4/5/2006) e de aí ser feita uma referência a este documento<sup>99</sup>, em nenhum momento foi questionada ou clarificada a real área de implantação da obra em causa.

### **5.2.5. Aquisição de viaturas para as Brigadas Florestais (Controlo 1.º Nível).**

No ano de 2005, a Direcção de Serviços de Controlo do IFC realizou<sup>100</sup> auditorias a 4 projectos da responsabilidade da SRARN/Direcção Regional de Florestas, co-financiados ao abrigo da componente FEOGA-O do POPRAM III, relacionados com a aquisição de viaturas a serem utilizadas por brigadas florestais de vigilância, detecção e 1.ª intervenção e controlo dos incêndios florestais, para cada uma das 4 zonas de intervenção na RAM (Sudoeste, Centro, Oeste e Nordeste).

Efectuada a análise dos relatórios de auditoria relativos aos 2 projectos seleccionados (Zona Sudoeste e Zona Sudeste), cujo montante verificado, em cada um, foi de € 124.213,86<sup>101</sup>, observou-se que foram cumpridos os procedimentos descritos para a verificação do cumprimento das normas de contratação pública, incluindo o preenchimento de *check-list* para cada um dos procedimentos utilizados (consulta prévia e ajuste directo), bem como uma análise às deficiências verificadas, a qual ficou reflectida nas conclusões e recomendações dirigidas, quer ao beneficiário final, quer à entidade gestora no âmbito desta Acção/IFADAP.

Os relatórios finais destas auditorias foram aprovados pelo Gestor do POPRAM III, em 21 de Dezembro de 2005, e enviados ao Gestor do FEOGA-O para proceder em conformidade, tendo, em 13 de Setembro de 2006, sido solicitado, a este responsável pela gestão do referido fundo, um ponto de situação sobre a implementação das recomendações constantes dos mesmos.

### **5.2.6. Ampliação de um Recife artificial do Paul do Mar (Controlo 1.º Nível)**

A auditoria realizada pela equipa de controlo do IFC ao projecto supra mencionado, apresentado pela DRP ao co-financiamento do IFOP, teve lugar em Agosto de 2005, abrangendo a verificação de uma despesa no montante de € 610.604,74, correspondente à execução total do projecto, o qual

---

<sup>98</sup> Entre os 35.000 m<sup>2</sup> na ficha de análise e o previsto na memória descritiva do projecto e indicado no relatório de controlo de 1.º nível, 72.510 m<sup>2</sup>.

<sup>99</sup> Cfr. o ponto 13 da aludida Ficha.

<sup>100</sup> Entre 21 de Março e 4 de Abril.

<sup>101</sup> Despesa correspondente a execução dos anos de 2003 e 2004.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

inclui o contrato de empreitada de construção e instalação de modelos cúbicos para a ampliação do referido recife, celebrado em 26 de Março de 2003, pelo valor de € 493.888,00.

O respectivo relatório de auditoria, aprovado em 21 de Novembro de 2005, evidencia a utilização dos procedimentos e das *check-lists* instituídos para verificação do cumprimento das regras de contratação pública, estando reflectidas nas conclusões e recomendações do relatório as anomalias detectadas neste âmbito.

Refira-se ainda que, apesar de o dossiê financeiro, com os vários pedidos de pagamento efectuados pela DRP ao IFADAP (todos em 2004), incluir cópias da documentação respeitante ao concurso público e à execução do contrato, na análise por este efectuada aos PP não existem evidências de verificações àquela documentação.

## 6. ANÁLISE GLOBAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO POPRAM III

Embora o Gestor do Programa não disponha de informação relativa ao valor das despesas do POPRAM III realizadas mediante contratos públicos (empreitadas/fornecimentos de bens e serviços)<sup>102</sup>, verificou-se que, no período 2000-2005, a despesa executada no âmbito de projectos co-financiados pelos quatro fundos, cujas entidades executoras se encontram abrangidas pelas regras de contratação pública, representa 84,87% da despesa realizada nesse período, conforme se pode constatar pela leitura do quadro seguinte.

**Quadro 2 – Despesa realizada relativa a projectos sujeitos às regras de Contratação pública**

(Em euros)

POPRAM III	Despesa Pública executada 2000-2005				
	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	Total
Universo dos projectos sujeitos às normas de Contratação Pública	563.229.192,46	45.803.518,82	21.681.448,98	7.463.475,71	638.177.635,97
Total dos projectos	575.835.404,70	104.236.525,06	57.371.773,45	14.543.367,75	751.987.070,96
% dos projectos sujeitos às normas de Contratação Pública	<b>97,81%</b>	<b>43,94%</b>	<b>37,79%</b>	<b>51,32%</b>	<b>84,87%</b>

Fonte: Elementos enviados pelo ofício n.º IFC 2799, de 27/10/2006, do Gestor do POPRAM III e Relatório de Execução de 2005.

Nota: os valores constantes do quadro não incluem despesas inseridas nas Medidas de Assistência Técnica de cada Fundo.

Sendo a componente FEDER a mais representativa neste âmbito, verifica-se que este é o único Fundo que, para além de contar com procedimentos e normas escritas abrangendo todas as fases do processo de gestão, assim como do controlo, apresenta evidências de terem sido efectuadas verificações na análise aos projectos apresentados pelas entidades executoras.

Embora não se possa afirmar que nas acções de acompanhamento e de controlo de 1.º nível realizadas neste fundo as equipas procederam sempre às verificações relativas às regras dos mercados públicos, dado não ter sido esse o objecto da presente auditoria, foi possível apurar que

<sup>102</sup> Cfr. o Ofício do Gestor do POPRAM III, n.º127, de 15 de Janeiro de 2007, não se encontra disponível no sistema de informação e gestão integrada do POPRAM III (SIGMA) o valor dos contratos públicos para nenhum dos Fundos.

19,43% e 39,29% dos projectos sujeitos a estas regras foram, respectivamente, objecto de acções de acompanhamento<sup>103</sup> e de controlo (cfr. Quadro 3).

Paralelamente, verificou-se que a despesa controlada em projectos abrangidos por estas normas representa 98,39% da despesa total efectivamente controlada no FEDER, conforme ilustra o quadro seguinte:

**Quadro 3 – Controlo de 1.º nível em projectos sujeitos às regras de contratação pública**

(Em euros)

	Despesa total elegível 2000-2005				
	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	Total
Despesa executada em projectos sujeitos às normas de contratação pública	574.957.178,03	46.002.007,14	21.681.448,98	7.463.475,71	650.104.109,86
Projectos sujeitos às regra de contratação pública objecto de controlo de 1.º nível	225.905.140,07	2.156.798,22	447.402,80	2.305.797,62	230.815.138,71
% dos projectos sujeitos às normas de Contratação Pública objecto de controlo de 1.º nível	39,29%	4,69%	2,06%	30,89%	35,50%
Despesa Total controlada no Programa	125.039.174,61	5.048.623,79	3.510.897,91	1.603.165,15	135.201.861,46
Despesa Total controlada em projectos sujeitos às normas de contratação publica	123.025.589,56	1.493.497,53	447.402,80	864.449,15	125.830.939,04
% Despesa controlada em projectos sujeitos às normas de contratação publica	98,39%	29,58%	12,74%	53,92%	93,07%

Fonte: Elementos enviados pelo Gestor do POPRAM III e Relatório de Execução de 2005.

Nota: os valores constantes do quadro, reportam-se ao CT e não incluem despesas inseridas nas Medidas de AT de cada Fundo.

Por seu turno, e tal como decorre dos pontos 4.1.2, b) e 4.2, até ao final de 2005 não foram efectuadas verificações ao cumprimento das regras de contratação pública nos projectos co-financiados pelo FSE, quer no âmbito da actividade de gestão, quer do controlo de 1.º nível, o que, sem prejuízo da realização de auditorias por outras entidades, terá posto em causa a observância do disposto no art.º 4.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março, levando a questionar a legalidade e elegibilidade de um volume significativo de despesas já certificadas, sendo certo que a despesa pública relativa a projectos co-financiados pelo FSE, sujeitos às regras dos mercados públicos gerada no período 2000-2005, representa cerca de 44% da despesa pública total realizada nesse período (cfr. Quadro 2).

Idêntica conclusão se pode extrair relativamente ao FEOGA e ao IFOP, isto porquanto apesar de os elementos enviados à SRMTC fornecerem a descrição de alguns procedimentos utilizados a partir de 2005 para verificar as regras de contratação pública na análise dos pedidos de pagamento, não foram apresentadas quaisquer evidências da sua aplicação nos processos analisados<sup>104</sup>.

Mesmo tendo em conta que no âmbito do controlo de 1.º nível, e no que concerne a estes dois fundos, existem procedimentos específicos formalizados para efectuar verificações no domínio dos mercados públicos, e embora se tenha observado que estes foram de facto utilizados<sup>105 106</sup>, a

<sup>103</sup> A despesa total executada relativamente aos projectos sujeitos às regras dos mercados públicos que foram objecto de visita de acompanhamento, é de € 111.701.249,14.

<sup>104</sup> Cfr. os pontos 5.3.2 e 5.3.3.

<sup>105</sup> Não se pode aferir, contudo, sobre a eficácia da utilização desses instrumentos, dado que apenas se procedeu a testes de procedimento, de acordo com o objectivo estabelecido para esta auditoria.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

percentagem dos projectos sujeitos a estas normas e auditados pelo IFC é, no caso do FEOGA-O, de cerca de 2%, valor esse insuficiente atendendo à representatividade da despesa realizada em projectos daquele universo face à despesa realizada naquele fundo.

No tocante a este assunto, o Gestor informou que na sequência da celebração, em Março de 2006, de um «contrato de prestação de serviços entre o IFC e a empresa “Júlio Alves, Mário Baptista & Associados – S.R.O.C.» para realização de acções de controlo no âmbito do FEOGA-O, “foram auditados quatro projectos, cujos executores são entidades (...) sujeitas ao cumprimento das regras de contratação pública, tendo portanto, sido verificado o cumprimento destas normas e preenchido o respectivo anexo relativo à contratação pública”, salientando aquele responsável que “a despesa total controlada nestes projectos foi no montante de 2.680.879,07 €”.

Em relação ao IFOP, e apesar de as auditorias da responsabilidade do Gestor não deverem substituir-se às verificações a realizar no âmbito das actividades de gestão, aquela percentagem é de 30,89 %, o que pressupõe a existência de condições para um menor risco de erros e irregularidades neste Fundo, no qual o peso da despesa dos projectos públicos ultrapassa os 50%.

A leitura do antecedente quadro 3 revela ainda que a percentagem de despesa efectivamente controlada em projectos de natureza pública corresponde a 12,74% e 53,92% da despesa total controlada, respectivamente, no FEOGA-O e no IFOP.

Em relação às consequências decorrentes do incumprimento das normas de contratação pública por parte dos executores, o Gestor do POPRAM III informou<sup>107</sup> que apenas se confirmam despesas não elegíveis na componente FEDER.

Assim, relativamente a este Fundo verificou-se que o montante de despesas consideradas não elegíveis, no período 2000-2005, em resultado do incumprimento daquelas normas, totalizou € 10.209.623,11, das quais apenas 35,30% foram detectadas no âmbito do sistema de controlo interno do programa<sup>108</sup>, conforme se observa no quadro seguinte.

**Quadro 4 – Despesas não elegíveis resultantes da violação das normas de contratação pública - FEDER**

(Em euros)

	Despesas não Elegíveis 2000-2005		Despesas não elegíveis 2006	
	Despesa Pública	Fundo Estrutural	Despesa Pública	Fundo Estrutural
Despesas não elegíveis face ao incumprimento das normas de contratação pública	10.209.623,11	5.332.386,97	130.874,19	7.368,45
Despesas não elegíveis relativas a projectos desaprovados	5.977.982,55	2.988.991,36		
% Despesas relativas aos projectos desaprovados	58,55%	56,05%		
Despesas não elegíveis detectadas no âmbito do sistema de controlo interno do PO - gestão e acompanhamento / controlo 1.º nível	3.603.563,03	1.891.424,02	120.347,84	7.368,45
% Despesas não elegíveis detectadas no âmbito do sistema de controlo interno do PO - gestão e acompanhamento / controlo 1.º nível	35,30%	35,47%	91,96%	100,00%

Fonte: Elementos enviados pelo Gestor do POPRAM III.

Nota: Dado que a análise não inclui as medidas de AT, foi excluída do quadro uma despesa não elegível de € 6.936,01, relativa à AT no âmbito do SIPPE.

<sup>106</sup> Cfr. os pontos 5.3.5 e 5.3.6.

<sup>107</sup> Cfr. ofício do IFC n.º 127, de 15 de Janeiro de 2007.

<sup>108</sup> O restante montante não elegível foi apurado pelas autoridades de controlo de alto nível e 2.º nível, no âmbito do SNC.

Das irregularidades detectadas pelas estruturas do IFC, apenas no caso de um projecto a despesa não elegível, no valor de € 185.201,28 resultou da intervenção do controlo de 1.º nível.

Importa também registar que em 2005 foi revogado o financiamento do POPRAM III relativamente a 3 projectos<sup>109</sup> - “Uma Família, Um computador”, “Um Computador para Todos” e “Centro de Congressos e Cultural do Porto Santo” -, com fundamento na violação das normas de mercados públicos, sendo estes representativos de cerca de 59% da despesa não elegível. No tocante ao primeiro desses projectos, cuja despesa pública realizada é de € 3.484.899,05 a irregularidade praticada foi detectada pela IGF<sup>110</sup>, tendo nos dois outros casos sido identificada pela gestão do FEDER.

No entanto, em relação ao projecto “Uma Família, Um computador”, o CGR autorizou, através da Resolução n.º 1711/2005, de 29 de Novembro, a alteração do contrato-programa que havia sido celebrado em 2001 com o Madeira Tecnopolo, SA, tendo em vista aumentar o valor do apoio financeiro inicialmente atribuído, determinando ainda a obrigação desta entidade devolver ao IFC o montante de € 1.742.496,93, relativo à comparticipação do FEDER, logo após o financiamento de uma verba de idêntico valor pelo GR. De acordo com os dados fornecidos pelo IFC, a recuperação de 95% dos montantes não elegíveis por parte deste organismo ocorreu ao longo do ano de 2006.

## 7. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio<sup>111</sup>, são devidos emolumentos pelo Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários, no montante de € 11.477,70 (cfr. Anexo I)

## 8. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, na qualidade de entidade tutelar, e ao Gestor do POPRAM III, aos quais foi enviado o relato para efeitos de contraditório;
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários em € 11.477,70, nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota em anexo);
- d) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

<sup>109</sup> Os dois primeiros da responsabilidade do Madeira Tecnopolo, S.A. e inseridos na Medida 1.2 do POPRAM III, e o último promovido pela Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A., no âmbito da Medida 2.6.

<sup>110</sup> Conforme se depreende das Actas da UG e da documentação constante no processo.

<sup>111</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

- e) Mandar divulgar o presente relatório no “*site*” do Tribunal de Contas na Internet, bem como na Intranet, depois de ter sido notificado aos responsáveis.
- f) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela entidade auditada para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 03 de Maio de 2007.

**O Juiz Conselheiro,**

*(Manuel Roberto Mota Botelho)*

**O Assessor,**

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

**O Assessor em substituição,**

*(Fernando Maria Morais Fraga)*

**Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,**

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

**ANEXOS**





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**Anexo I – Nota de emolumentos e outros encargos**

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>1</sup>

ACÇÃO: Auditoria ao sistema de controlo interno dos fundos comunitários no domínio da contratação pública

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	130	11.477,70 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	5 x VR (b)		-
<p><b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p><b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 326,75, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		11.477,70 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		11.477,70 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO ART.º 10.º)		-
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		11.477,70 €	

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**Anexo II – Quadro de repartição de funções por componente**

<b>Quadro de repartição de funções inerentes ao Sistema de Gestão e Controlo do POPRAM III</b>				
<b>Funções</b>	<b>FEDER (a)</b>	<b>FSE</b>	<b>FEOGA-O</b>	<b>IFOP</b>
<b>Divulgação da Intervenção</b>	GRFC-IFC (DIP da DSAC)	GRFC/Gestor do FSE	GRFC/DRA/IFADAP	GRFC/DR /IFADAP
<b>Recepção de candidaturas</b>	IFC (DSAF)	DRFP (DSFSE)	DRA/IFADAP	DRP
<b>Análise dos projectos</b> - Administrativa - Técnica - Financeira - Dados SI (introdução)	IFC (DIR da DSGIR) Idem Idem Idem	DRFP (DSFSE) Idem Idem	DRA/IFADAP DRA/IFADAP IFADAP DRA/IFADAP	DRP DRP IFADAP IFADAP / DRP
<b>Decisão dos projectos</b>	Gestor Regional dos Fundos Comunitários após Parecer da UG do POPRAM III.	Gestor Regional dos Fundos Comunitários após Parecer da UG do POPRAM III.	Gestor Regional dos Fundos Comunitários após Parecer da UG do POPRAM III.	Gestor Regional dos Fundos Comunitários após Parecer da UG do POPRAM III.
<b>Homologação dos Projectos</b>	Secretário Regional do Plano e Finanças	Secretário Regional do Plano e Finanças e Secretário Regional de Educação	Secretário Regional do Plano e Finanças e Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais	Secretário Regional do Plano e Finanças e Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais
- Dados SI / decisão (validação)	IFC - Responsável pela DSGIR ou pela DIR			
<b>Outorga dos contratos</b>	GRFC e respectiva entidade executora (só para entidades externas à Administração Pública)	Gestor do FSE	IFADAP	IFADAP
<b>Análise dos pedidos de pagamento:</b> - Verificação Formal - Elegibilidade normativa - Elegibilidade Estrita - Dados SI (introdução) - Dados SI (validação)	IFC (DIR da DSGIR) Idem Idem Idem IFC- Responsável pela DSGIR ou pela DIR	DRFP (DSFSE)	IFADAP (acções 2.1.1, 2.1.2, 2.1.6 e 2.1.9); DRA (acções 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.1.7 e 2.1.8)	IFADAP
<b>Processamento de pagamentos:</b> - Dados SI (validação)	IFC (GICFF)	IFC (GICFF)/Gestor do FSE	IFADAP	IFADAP
<b>Acompanhamento dos projectos</b> - Físico - Financeiro	IFC - Responsável pela DIR	DRFP (DSFSE)	IFADAP (acção 2.1.1, 2.1.2, 2.1.6, 2.1.9) DRA (acção 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.1.7, 2.1.8)	DRP / IFADAP
<b>Análise dos relatórios de execução dos projectos:</b> - Indicadores físicos - Relatórios intermédios - Relatórios finais - Dados SI (introdução)	IFC (DIR da DSGIR)	DRFP (DSFSE)	Não aplicável	Não aplicável
<b>Tarefas globais de acompanhamento e gestão</b>	GRFC com a colaboração da DSAC, da UG e da CA do PO	GRFC e DRFP (DSFSE)	GRFC	IFC / Gestor Regional de Fundos Comunitários
<b>Controlo de 1º nível:</b> - Planeamento e Monitorização - Execução e relato - Tratamento de resultados: • Irregularidades / fraudes /anomalias • gestão de devedores • outras • Dados SI (introdução) • Dados SI (validação)	GRFC através da DSC do IFC	GRFC através da DSC do IFC	GRFC através da DSC do IFC	GRFC através da DSC do IFC

(a) Projectos Públicos ou Equiparados





### Anexo III – Lista de documentos comprovativos a apresentar

#### Despesas com a realização de empreitadas (DL n.º 59/99, de 2 de Março)

Designação dos Documentos	Concurso Público		Concurso Limitado		Concurso por Negociação	Consulta Prévia	Ajuste Directo (3)
	Internacional	Nacional	Com Publicação de Anúncio	Sem Publicação de Anúncio			
Publicação de Anúncios no JOCE	*						
Publicação de Anúncios no DR	*				* (4)		
Publicação de Anúncios na Imprensa	*	*	*		* (4)		
Cartas - Convite			*	*	*	*	*
Acta de Abertura de Propostas (1)	*	*	*	*	*		
Relatório de Análise de Propostas	*	*	*	*		*	
Audiência Prévia e eventuais reclamações (1)	*	*	*	*	*		
Decisão de Aprovação e Adjudicação	*	*	*	*	*	*	*
Contrato de Adjudicação (2)	*	*	*	*	*	*	*
Auto de Consignação da Obra	*	*	*	*	*	*	*

(1) Sempre que haja exclusão de concorrentes, propostas e/ou reclamações.

(2) Incluindo o Visto do Tribunal de Contas

(3) Quando tiver sido adoptado este procedimento independentemente do valor em causa, é necessário apresentar o respectivo documento justificativo.

(4) Se dispensável, justificar.

#### Despesas com a Aquisição de Bens e Serviços (DL n.º 197/99, de 8 de Março)

Designação dos Documentos	Concurso Público		Concurso Limitado		Concurso por Negociação		Consulta Prévia	Ajuste Directo (3)
	Internacional	Nacional	Por Prévia Qualific.	Sem Apresent. Candidat.	Com Publicação de Anúncio	Sem Public. de Anúncio		
Proposta para Escolha do Procedimento Prévio	*	*	*	*	*	*	*	*
Publicação de Anúncios no JOCE	*							
Publicação de Anúncios no DR	*	*	*		*			
Publicação de Anúncios na Imprensa	*	*	*		*			
Cartas - Convite			*	*	*	*		
Acta de Abertura de Propostas (1)	*	*	*	*				
Relatório de Análise de Propostas	*	*	*	*	*	*	* (4)	
Audiência Prévia e eventuais reclamações (1)	*	*	*	*	*	*	* (5)	
Decisão de Aprovação e Adjudicação	*	*	*	*	*	*	*	*
Contrato de Adjudicação (2)	*	*	*	*	*	*	*	*

(1) Sempre que haja exclusão de concorrentes, propostas e/ou reclamações.

(2) Incluindo o Visto do Tribunal de Contas

(3) Quando tiver sido adoptado este procedimento independentemente do valor em causa, é necessário apresentar o respectivo documento justificativo.

(4) Se dispensável, justificar.

(5) Eventualmente