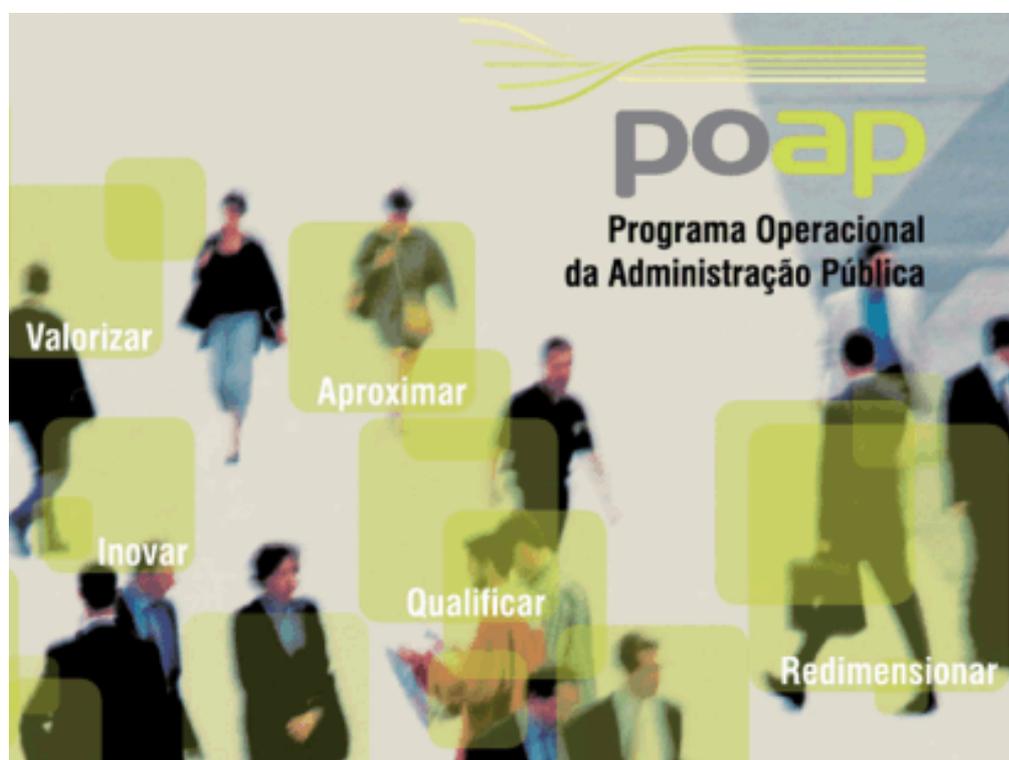


Tribunal de Contas  
Direcção-Geral

## Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública - POAP



Relatório de Auditoria n.º 49/2008-2.ª Secção  
Dezembro de 2008





---

PROCESSO N.º 02/08-AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 49/2008-2.ª Secção**

**Auditoria ao Programa Operacional da**  
**Administração Pública - POAP**





## ÍNDICE DO RELATÓRIO

ÍNDICE DE QUADROS .....	4
GLOSSÁRIO .....	5
SIGLAS UTILIZADAS.....	6
FICHA TÉCNICA.....	7
<b>1 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	8
1.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS NA AUDITORIA.....	8
1.3 – SÍNTESE METODOLÓGICA .....	9
1.4 – CONDICIONANTES .....	9
1.5 – CARACTERIZAÇÃO DO POAP NO QCA III.....	10
1.5.1 – <i>Estrutura</i> .....	11
1.5.2 – <i>Processo de decisão</i> .....	12
1.6 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	13
<b>2 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA.....</b>	<b>14</b>
2.1 – AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO .....	14
2.2 – EXECUÇÃO DO POAP.....	14
2.2.1 – <i>Execução financeira acumulada</i> .....	14
2.2.2 – <i>Cumprimento da regra n+2</i> .....	15
2.3 – FLUXOS FINANCEIROS PROVENIENTES DA UNIÃO EUROPEIA.....	16
2.3.1 – <i>Pagamentos do FSE</i> .....	16
2.3.2 – <i>Pagamentos do FEDER</i> .....	16
2.3.3 – <i>Recebimentos na Autoridade de Gestão</i> .....	17
2.4 – AVALIAÇÃO DE RESULTADOS NA ÓPTICA DA EXECUÇÃO FÍSICA .....	17
2.5 – ANÁLISE E VERIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS RELATIVOS AOS PROJECTOS .....	18
2.5.1 – <i>Projecto n.º 047/1.2/2006 – “Novo Modelo de Lojas do Cidadão”</i> .....	18
2.5.2 – <i>Projecto n.º 769/2006/2112 – “Formação Autónoma”</i> .....	24
2.5.3 – <i>Projecto n.º 3/3.1/2007-2008 – “Assistência Técnica”</i> .....	25
2.5.4 – <i>Regularidade formal das facturas e recibos</i> .....	25
2.5.5 – <i>Contabilização dos documentos de despesa no beneficiário</i> .....	26
2.6 – PEDIDOS DE PAGAMENTO.....	27
2.6.1 – <i>Procedimentos de pagamento</i> .....	27
2.6.2 – <i>Evidência bancária das transferências</i> .....	28
2.7 – CONTAS DE GERÊNCIA .....	28
2.7.1 – <i>Conta de gerência de 2006</i> .....	28
2.7.2 – <i>Conta de gerência de 2007</i> .....	32
<b>3 – CONCLUSÕES .....</b>	<b>34</b>
3.1 – CONTROLO INTERNO .....	34
3.2 – EXECUÇÃO FINANCEIRA .....	34
3.3 – FLUXOS FINANCEIROS PROVENIENTES DA UNIÃO EUROPEIA.....	34
3.4 – AVALIAÇÃO DE RESULTADOS NA ÓPTICA DA EXECUÇÃO FÍSICA .....	34
3.5 – ANÁLISE DOS PROJECTOS .....	35
3.6 – CONTA DE GERÊNCIA DE 2006.....	36
3.7 – CONTA DE GERÊNCIA DE 2007 .....	36
<b>4 – RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>37</b>
<b>5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>39</b>
<b>6 – EMOLUMENTOS.....</b>	<b>39</b>

<b>7 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO I – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO POAP – 2004-2006 .....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO II – EXECUÇÃO DO POAP EM 2006 E 2007 .....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO III – CONTRATOS PÚBLICOS DE APROVISIONAMENTO .....</b>	<b>43</b>
<b>ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO V – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS .....</b>	<b>46</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1 – Execução Financeira Acumulada até 31 de Dezembro de 2007.....	15
Quadro 2 – Transferências do IGFSE para o POAP, em 31 de Dezembro de 2007.....	17
Quadro 3 – Indicadores de Acompanhamento / Indicadores físicos do POAP .....	18
Quadro 4 – Pagamentos do POAP no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” .....	20
Quadro 5 – SGMFAP – Projecto 028 “Modernização e Qualificação da Administração Pública” - 2007 .....	26
Quadro 6 – Pagamentos do POAP (FSE e OSS) em 2006 .....	31
Quadro 7 – Programação Financeira do POAP por Eixos Prioritários e Medidas (2000-2006) .....	41
Quadro 8 – Execução Financeira do POAP por Eixos Prioritários e Medidas.....	42



## GLOSSÁRIO

<b>Autoridade de Pagamento</b>	Um ou vários organismos ou autoridades nacionais, regionais ou locais designados por um Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão. O Estado-Membro estabelece todas as regras do seu relacionamento com a autoridade de pagamento e do relacionamento desta com a Comissão (alínea o) do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho)
<b>Componente Comunitária</b>	Parte do apoio concedido com origem em fundos comunitários (em geral 75% do apoio)
<b>Componente Nacional</b>	Parte do apoio concedido com origem em fundos públicos nacionais (em geral 25% do apoio)
<b>Eixo</b>	Primeiro nível de estruturação do Programa Operacional. Divide-se em Medidas.
<b>Medida</b>	Segundo nível de estruturação do Programa Operacional. As Medidas agrupam-se em Eixos e dividem-se em Acções
<b>Acção</b>	Terceiro nível de estruturação do Programa Operacional. As Acções agrupam-se em Medidas.
<b>Organismo Intermédio</b>	Qualquer organismo ou serviço, público ou privado, que actue sob a responsabilidade das autoridades de gestão ou de pagamento ou realize tarefas por conta destas últimas na relação com beneficiários finais ou órgãos ou empresas responsáveis pelas operações (Regulamento (CE) n.º 438/2001, da Comissão, de 2 de Março)
<b>Overbooking</b>	Aprovação de projectos em excesso relativamente ao plano financeiro do programa operacional, destinada a assegurar a total utilização das verbas disponíveis, em caso de desistência ou ineligibilidade insanável de despesas de projectos em curso.
<b>Projecto</b>	Unidade documental que suporta cada candidatura ao apoio
<b>QCA III</b>	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000/2006)
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007/2013)
<b>SNC</b>	Sistema Nacional de Controlo do QCA III, composto por três níveis de controlo interno

## SIGLAS UTILIZADAS

<b>AMA</b>	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CPA</b>	Contrato Público de Aprovisionamento
<b>DGAEP</b>	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
<b>DGAJ</b>	Direcção-Geral da Administração da Justiça
<b>DGDR</b>	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
<b>DGO</b>	Direcção-Geral do Orçamento
<b>DGT</b>	Direcção-Geral do Tesouro
<b>DVIC</b>	Departamento de Verificação Interna de Contas
<b>EAT</b>	Estrutura de Apoio Técnico
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>GGPOAP</b>	Gabinete de Gestão do Programa Operacional da Administração Pública
<b>IGCP</b>	Instituto de Gestão do Crédito Público, I.P.
<b>IFDR</b>	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IGFSE</b>	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
<b>IGFSS</b>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
<b>IGLC</b>	Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Administração, I.P.
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>OP</b>	Ordem de pagamento
<b>OSS</b>	Orçamento da Segurança Social
<b>PLC</b>	Pedido de Libertação de Crédito
<b>PO</b>	Programa Operacional
<b>POAP</b>	Programa Operacional da Administração Pública
<b>POEFDS</b>	Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social



<b>POSC</b>	Programa Operacional e Sociedade do Conhecimento
<b>QCA III</b>	3.º Quadro Comunitário de Apoio
<b>SGMFAP</b>	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
<b>SIFEC</b>	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
<b>SNC</b>	Sistema Nacional de Controlo
<b>UCMA</b>	Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UG</b>	Unidade de Gestão

## FICHA TÉCNICA

<b>Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública</b>		
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>		
	<b>TÉCNICOS</b>	<b>QUALIFICAÇÃO</b>
<b>AUDITOR COORDENADOR (*)</b>	António de Sousa e Menezes	Licenciado em Organização e Gestão de Empresas
	<b>AUDITOR CHEFE</b>	António Marques do Rosário
<b>AUDITORES</b>	Carla Roldão (**)	Licenciada em Direito
	Ana Cristina Lindo do Cabo	Licenciada em Gestão de Empresas
<b>APOIO INFORMÁTICO</b>	Kátia Nobre	

(\*) Até à fase de relato de auditoria o Auditor Coordenador foi o Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos, licenciado em Economia.

(\*\*) Acompanhou a realização de parte do trabalho de campo até 26 de Março de 2008.

## **1 – INTRODUÇÃO**

### **1.1 – Âmbito e objectivos**

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção para 2008, aprovado pela Resolução n.º 06/07, em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 14 de Dezembro, realizou-se a auditoria Programa Operacional da Administração Pública (POAP).

O objectivo estratégico da presente acção incidiu na apreciação da execução global do POAP, desde a data da sua entrada em vigor<sup>1</sup>, 14 de Dezembro de 2004, até 31 de Dezembro de 2007, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, em termos financeiros e físicos, e a análise da legalidade e da regularidade das operações efectuadas pelo Gestor do POAP e respectivo Gabinete de Apoio (GGPOAP), nas gerências de 2006 e 2007.

Para o efeito foram definidos os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Apreciar a execução global do POAP, em 31 de Dezembro de 2007, quanto aos aspectos financeiros, à eficiência dos procedimentos utilizados pelo GGPOAP, quer na gestão dos processos de candidatura quer na análise e processamento dos pedidos de pagamento;
- ◆ Avaliar, em termos da execução física, os resultados do POAP, através da identificação de um conjunto de indicadores de acompanhamento e de indicadores físicos pré-definidos no complemento de programação aprovado, integrando uma análise comparativa com os níveis atingidos a 31 de Dezembro de 2007;
- ◆ Avaliar se o sistema de controlo interno e se os controlos instituídos eram adequados face aos riscos identificados, e os procedimentos de controlo se encontravam implementados no período de referência, com vista a garantir:
  - ◇ a salvaguarda dos activos;
  - ◇ a legalidade e regularidade das operações efectuadas;
  - ◇ a fiabilidade, integralidade e exactidão dos registos contabilísticos;
- ◆ Apreciar as contas de gerência de 2006 e de 2007.

### **1.2 – Entidades envolvidas na auditoria**

Os organismos envolvidos na auditoria foram os seguintes:

- ◆ O Gestor do Programa Operacional da Administração Pública e respectiva EAT;
- ◆ A Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), a Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) e a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública (SGMFAP), enquanto entidades beneficiárias dos apoios do POAP.

---

<sup>1</sup> Com a Decisão da Comissão C (2004) 5123, de 14 de Dezembro.



### 1.3 – Síntese metodológica

Dados os objectivos definidos para a presente auditoria, foram seguidas diferentes metodologias. A apreciação da gestão global foi efectuada com recurso a análises de rácios, nomeadamente da taxa de execução da despesa validada face à programação.

Efectuou-se a demonstração numérica das contas de gerência de 2006 e de 2007 apresentadas pelo Gestor do POAP ao Tribunal de Contas e, relativamente à primeira, analisaram-se os mapas e documentos da EAT que sustentam cada montante inscrito nos modelos de prestação de contas. A análise dos elementos constantes na conta de gerência foi realizada através das tarefas seguintes:

- 1 – Apuramento da lista dos projectos com pagamentos realizados no ano de 2006 e selecção, pelo método das unidades monetárias, com recurso ao software IDEA, de uma amostra de pedidos de pagamento (21), que foram verificados desde a sua entrada até à transferência bancária destinada aos beneficiários, o que constitui a população I da amostra;
- 2 – Selecção e análise de 3 projectos<sup>2</sup>, nas diversas fases do seu ciclo de vida, incluindo a circularização dos recebimentos e pagamentos, correspondendo à população II da amostra;
- 3 – Verificação dos recebimentos registados nos extractos da conta do Gestor do POAP, em 2006, e confrontação com os elementos oriundos do IGFSE, I.P. e do IFDR, I.P., através do Modelo 9 das Instruções do Tribunal de Contas.

Para o efeito, foi analisado o perfil de risco da entidade auditada e foram definidas as matrizes de risco inerente e de controlo, de acordo com o conhecimento do auditado proporcionado pelos levantamentos realizados na fase de planeamento, e executados testes ao controlo interno.

Destas análises resultou que fossem considerados baixos os níveis relativos aos riscos de controlo e inerente. O risco de auditoria assumido foi de 1%, de acordo com as normas de auditoria aplicáveis<sup>3</sup>.

Como consequência destes pressupostos e tendo em conta que as normas de auditoria geralmente aceites não recomendam a utilização de risco de detecção menos exigente, foi definido um risco de detecção de 10%, o que corresponde a um nível de confiança para amostragem de 90%.

A materialidade assumida na auditoria foi de 5 % do total de pagamentos realizados pelo POAP.

### 1.4 – Condicionantes

A acção decorreu regularmente, registando-se a colaboração dos técnicos e responsáveis envolvidos, sendo de salientar a disponibilidade do Gestor do PO e do Gestor dos Eixos 1 e 2.

<sup>2</sup> Um por cada um dos Eixos que constituem o POAP, tendo em conta o volume financeiro e desde que ainda não tivessem sido sujeitos a acções de controlo.

<sup>3</sup> Linhas directrices europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, n.º 12 – “Nível de Significância e Risco de Auditoria”.

## 1.5 – Caracterização do POAP no QCA III

Na sequência da reprogramação do QCA III, ocorrida no seguimento da avaliação intercalar, foi aprovada a criação do POAP com recurso, nomeadamente, às verbas relativas à “reserva de programação”<sup>4</sup>.

Este PO enquadra-se no objectivo estratégico “*Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social*” e foi aprovado pela Decisão da Comissão (2004) 5123, de 14 de Dezembro. Assume-se com carácter inovador no âmbito dos Fundos estruturais, sendo um instrumento financeiro cuja finalidade é a de apoiar o esforço do Estado Português para levar a cabo o processo de modernização, em curso, da Administração Pública Central, tornando-a mais moderna, flexível, eficaz e eficiente, baseada cada vez mais num modelo de serviço público orientado para a aproximação do Estado aos cidadãos, às famílias e às empresas.

Em termos financeiros, foi programada uma despesa pública total de € 139,3 milhões, a qual teria um co-financiamento do FSE de € 89,5 milhões e € 15,0 milhões do FEDER, com a respectiva contrapartida pública nacional de € 34,8 milhões.

Ao longo do período 2004-2006 foi proposta apenas uma reprogramação ao PO, que incluiu alguns aspectos de cariz técnico e fundamentalmente rectificações em termos financeiros. Estas modificações foram acolhidas na Decisão (2006) 7010, da Comissão, de 18 de Dezembro, na sequência da última revisão global do QCA III.

O co-financiamento aprovado com a reprogramação, para o período 2004-2006, foi de € 85,4 milhões, em que € 73,4 milhões (85,9%) são provenientes do FSE e a restante parcela, de € 12,0 milhões (14,1%) do FEDER. A contrapartida pública nacional ascendeu os € 28,5 milhões (cfr. Anexo I).

O POAP encontra-se estruturado em três eixos prioritários e quatro medidas, duas no Eixo 1 e uma nos Eixos 2 e 3:

- ◆ **Eixo Prioritário 1 – Promoção da Modernização e da Qualidade na Administração Pública** – destinado a apoiar iniciativas de modernização e qualidade na Administração Pública, quer através da simplificação dos modelos e procedimentos utilizados quer através da qualificação do relacionamento do Estado com os cidadãos, famílias e empresas.
  - ◇ *Medida 1.1 – Modernização dos Sistemas e dos Procedimentos (FSE)* – visa apoiar projectos de modernização e racionalização dos modelos de organização e de gestão da Administração Pública, de desburocratização e simplificação dos procedimentos utilizados e de automatização e facilitação dos métodos de trabalho;
  - ◇ *Medida 1.2 – Qualificação dos Serviços Públicos (FEDER)* – destinada a apoiar projectos de qualificação dos serviços prestados pela Administração Pública e projectos de melhoria da satisfação dos utentes.
- ◆ **Eixo Prioritário 2 – Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos** – orientado para o desenvolvimento e reforço das competências técnicas e dos instrumentos de gestão na

<sup>4</sup> Esta reserva tinha como objectivo a flexibilização do QCA III permitindo o aumento da capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes do largo período de programação 2000-2006, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à possibilidade de ocorrerem situações imprevistas que levassem à reestruturação dos actuais PO, através da criação e/ou extinção de medidas ou, até mesmo, à criação de novos.



Administração Pública, para a adequação das qualificações e das competências dos recursos humanos às necessidades e missão dos diferentes serviços e organismos.

- ◇ **Medida 2.1 – Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos (FSE) – compreende três tipologias de acções:**
  - ◆ A formação profissional, dirigida à satisfação das necessidades concretas dos organismos a partir da definição de programas específicos, integrados em projectos gerais de modernização da Administração Pública;
  - ◆ Os estágios profissionais, de forma a aprofundar e sistematizar uma política de estágios profissionais na Administração Pública, com vista a apoiar tecnicamente projectos complexos e relevantes para a modernização da Administração Pública e de rejuvenescer, qualificar e diferenciar os seus quadros de funcionários e agentes, bem como de vir a constituir um contributo específico dos organismos e serviços públicos para a inserção na vida activa;
  - ◆ Os estudos e Recursos Técnico-pedagógicos, com o objectivo de aprofundar o conhecimento ao nível do diagnóstico e avaliação da política de recursos humanos e de formação profissional na Administração Pública, bem como contribuir para a definição de modelos e metodologias formativas mais eficazes e de maior qualidade.
- ◆ **Eixo Prioritário 3 – Assistência Técnica** – visa garantir as condições necessárias para o desempenho eficaz da função de gestão do PO, apoiando o desenvolvimento de um conjunto alargado de actividades de divulgação, execução, acompanhamento, controlo e avaliação.
- ◇ **Medida 3.1 – Assistência Técnica.**

### 1.5.1 – Estrutura

O POAP é um PO sectorial do QCA III apoiado por uma estrutura de missão responsável pela gestão técnica, administrativa e financeira - GGPOAP<sup>5</sup>. Este Gabinete dispõe de uma EAT que apoia o Gestor, nomeadamente na recepção das candidaturas e posterior análise dos pedidos de financiamento/projectos, assegurando as análises de admissibilidade e técnicas, bem como os aspectos financeiros – Pagamentos/Recebimentos/Gestão Financeira.

Apesar de ter sido aprovado em 2004, as condições de funcionamento do PO só estabilizaram em meados do ano 2005. Para este facto contribuíram a nomeação do Gestor do Programa<sup>6</sup>, bem como a do Gestor dos Eixos Prioritários 1 e 2, a confirmação do complemento de programação e a aprovação dos critérios de selecção das operações financiadas em cada uma das medidas.

O organismo que assegura a inscrição orçamental das verbas envolvidas na Assistência Técnica do POAP é a Secretaria-geral do Ministério da Finanças e da Administração Pública<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> O Gabinete de Gestão do POAP foi formalizado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 158/2005, de 12 de Outubro.

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2005, de 14 de Junho.

<sup>7</sup> Mesmo as relativas às despesas não elegíveis.

Salienta-se ainda que no âmbito da análise técnica das candidaturas são solicitados a emitir parecer prévio, se necessário, a UCMA, no caso dos projectos do Eixo 1, e a DGAEP<sup>8</sup>, na tipologia 3 da medida 1 do Eixo 2.

### 1.5.2 – Processo de decisão

A função de Autoridade de Gestão prevista no ponto i) da alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, é actualmente exercida por um Gestor<sup>9</sup>, coadjuvado pelo Gestor dos Eixos Prioritários 1 e 2<sup>10</sup>.

O GGPOAP organizou-se em três Unidades: a de “Informação”; a de “Análise Técnica de Projectos e Programação Financeira” e a de “Controlo – Nível 1”. Na sua criação foi prevista a existência de 15 elementos<sup>11</sup>. Refira-se que neste momento a fase é a de encerramento do PO e que os elementos até aqui afectos foram, na sua maioria, encaminhados para as recentes EAT constituídas no âmbito do QREN.

A apreciação técnica das candidaturas encontra-se, nas situações já referidas na emissão de pareceres da UCMA e da DGAEP, ficando reservadas para o GGPOAP as tarefas de acompanhamento dos projectos, físico e financeiro, com especial ênfase para a validação dos pedidos de pagamento, a preparação das ordens de pagamento e o encerramento dos respectivos projectos, incluindo a análise das reprogramações em termos materiais, temporais e financeiros; da execução do investimento e sua validação e dos controlos efectuados.

Os projectos são aprovados pelo Gestor, de acordo com as competências subdelegadas pelo Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP)<sup>12</sup>, após submissão a parecer da Unidade de Gestão (UG)<sup>13</sup>. Os projectos do Eixo 1 são, ainda, homologados pelo SEAP.

No âmbito do controlo de 1.º nível o Gestor do POAP tem recorrido à contratação de auditores externos, mediante procedimento de consulta e consequente contrato. Estas auditorias têm sido coordenadas pela Unidade de Controlo que é composta por duas pessoas.

---

<sup>8</sup> Anteriormente designada por DGAP – Direcção-Geral da Administração Pública e agora assim designada, conforme dispõe o Decreto-Regulamentar n.º 22/2007, de 29 de Março.

<sup>9</sup> Inicialmente, foi exercida pela Gestora do Eixo 3 do POEFDS, nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2005, de 19 de Janeiro. Esta Gestora veio a ser exonerada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2005, de 14 de Junho, a qual designou, também, o novo Gestor.

<sup>10</sup> Nomeado pelo Despacho n.º 15585/2005 (2ª série), de 19 de Junho.

<sup>11</sup> De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 158/2005, de 12 de Outubro.

<sup>12</sup> Despacho n.º 20601/2008, de 10 de Julho, publicado em 6 de Agosto no Diário República 2.ª Série.

<sup>13</sup> No âmbito do POAP foi criada a Unidade de Gestão que apresenta actualmente a seguinte constituição: o Gestor do POAP, que preside, o Gestor de Eixos Prioritários, um representante da DGAEP, um representante do INA, um representante do POSC e um representante da UCMA. Como observadores, têm também assento na UG representantes de outros organismos. As competências desta Unidade são as previstas no art.º 32º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e, ainda, as estabelecidas no Despacho n.º 5038/2005, de 17 de Fevereiro.



## 1.6 – Audição das entidades auditadas em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>14</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ao Governo, mais concretamente, ao Primeiro-Ministro e ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ao Gestor do Programa Operacional da Administração Pública;
- ◆ Ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III;
- ◆ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ À Agência para a Modernização Administrativa, I.P.;
- ◆ À Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
- ◆ Aos responsáveis individuais também, eventualmente, para efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 3, conjugado com o n.º 2, alínea d) do artigo 69.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Destas entidades não apresentaram alegações a Direcção-Geral da Administração da Justiça e o Presidente da Comissão de Gestão do QCA III. As respostas foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

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

---

<sup>14</sup>Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

## **2 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA**

### **2.1 – Avaliação do Controlo Interno**

O POAP está integrado no QCA III que prevê um SNC em três níveis: o primeiro nível, da responsabilidade do Gestor, o segundo nível que no caso presente é assegurado pelo IGFSE<sup>15</sup> e pelo IFDR<sup>16</sup> e o alto nível, assegurado pela IGF. Esta estrutura impõe a existência de um conjunto apreciável de procedimentos de controlo, o que conduz a que o PO possua rotinas no âmbito do controlo interno.

Para apreciar o sistema de controlo interno existente foram utilizados os seguintes procedimentos: análise dos relatórios dos vários níveis do SNC do QCA; levantamento dos principais circuitos administrativos e contabilísticos instituídos; apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados, confirmando a sua implantação no período em análise; verificação de um projecto e do conjunto de operações a ele associadas e acompanhamento do percurso do seu ciclo de vida, de forma a percorrer todas as fases – de candidatura, de aprovação, de acompanhamento, de análise dos pedidos de pagamento, de processamento das ordens de pagamento e de análise do saldo final.

Com base nestas observações foram apurados os seguintes pontos fortes: existência de manual de procedimentos, de uma circular sobre os procedimentos a adoptar relativamente às análises a realizar em termos da contratação pública, com questionário destinado ao promotor do projecto e ao técnico que procede à respectiva análise no GGPOAP; uma adequada segregação de funções; uma EAT bem estruturada, com responsabilidades claramente definidas, com a intervenção permanente em termos da decisão quer do Gestor de Eixos quer do Gestor do PO; evidência das tarefas desenvolvidas relativas ao acompanhamento das observações e recomendações efectuadas nas acções de controlo do 1.º e 2.º níveis e da IGF, existindo dossiês próprios onde são arquivados os documentos relativos à efectiva implementação das recomendações produzidas.

Como ponto fraco e de natureza administrativa, verificou-se que os dossiês de projectos não evidenciam uma uniformização do ponto de vista da organização documental, o que não favorece as tarefas de controlo, nem a localização expedita de documentos para consulta.

### **2.2 – Execução do POAP**

#### **2.2.1 – Execução financeira acumulada**

A execução financeira global do POAP, no período 2004-2007, é a que, resumidamente, se ilustra no quadro seguinte:

---

<sup>15</sup> Autoridade de Pagamento do FSE.

<sup>16</sup> Autoridade de Pagamento do FEDER.



Quadro 1 – Execução Financeira Acumulada até 31 de Dezembro de 2007

(em milhões euros)

Fundos	Programação 2004/2006		Homologações (*) 2004/2007		Despesa validada 2004/2007		Taxa de execução despesa homologada (%)		Taxa de execução despesa validada (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	16,0	12,0	18,1	13,6	14,1	10,6	113,1	113,3	88,1	88,3
FSE	97,9	73,4	116,9	87,7	89,3	66,4	119,4	119,5	91,2	90,5
<b>TOTAL</b>	<b>113,9</b>	<b>85,4</b>	<b>135,0</b>	<b>101,3</b>	<b>103,4</b>	<b>77,0</b>	<b>118,5</b>	<b>118,6</b>	<b>90,8</b>	<b>90,2</b>

(\*) De acordo com o ponto de situação financeiro do QCA III a 31/12/2007, enviado pelo IFDR, I.P.

Fonte: POAP

O ano de 2006 foi o primeiro ano de execução do PO, atingindo um volume de despesa total pública validada de € 69,3 milhões, o que correspondeu a uma taxa de execução de cerca de 61%.

O volume de homologações face à programação acordada com a UE, no período 2004-2006, evidencia que, em 31 de Dezembro de 2007, o POAP se encontrava numa situação de “*overbooking*”, quer para o FSE quer para o FEDER, com taxas de execução da despesa comunitária aprovada de 119,5% e 113,3%, respectivamente.

Da análise da execução do PO ao nível dos diferentes Eixos e respectivas Medidas, em finais de 2007, na Medida 2.1 - “Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos”, do Eixo 2 – “Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos”, as taxas de execução encontravam-se já acima dos 100%. Quanto à Medida 1.2 – “Modernização dos Sistemas e dos Procedimentos” do Eixo 1- “Promoção da Modernização e da Qualidade na Administração Pública” a taxa de execução era de 88,1%, conforme se pode visualizar no Anexo II.

Em termos de valores absolutos, encontrava-se executada e validada pelo Gestor do POAP, em 31 de Dezembro de 2007, uma despesa pública de € 103,4 milhões, a que correspondia um co-financiamento de € 77,0 milhões e uma contrapartida pública nacional de cerca de € 26,4 milhões.

Sobre a execução do Programa o Gestor do POAP, em sede de contraditório, informou:

*“Durante o ano de 2008, todos os projectos em execução foram acompanhados de perto pela Gestão do programa, nomeadamente através de reuniões bilaterais e contactos permanentes com os beneficiários, tendo em vista a sua sensibilização para a absorção da totalidade das verbas postas à disposição do Programa. De acordo com os dados disponíveis a esta data, esse objectivo será plenamente atingido, prevendo-se uma execução do Programa a 100%”.*

Regista-se a informação do Gestor sobre a previsível execução do Programa.

## 2.2.2 – Cumprimento da regra n+2

A execução financeira do POAP está sujeita à “regra n+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99. Segundo esta regra, o PO, no ano “n+2”, tem que executar totalmente as verbas programadas para o ano “n”, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

A análise da informação relativa à aferição do cumprimento da “regra n+2”, no final de 2007, permitiu aferir que o POAP ultrapassou sempre as metas estabelecidas.

Em 31 de Dezembro de 2007 a meta programada em termos de FEDER era de € 10,0 milhões e de FSE era de € 70,3 milhões. Estes valores foram absorvidos pelos pedidos de pagamento<sup>17</sup> que atingiram € 11,6 milhões e € 70,5 milhões, respectivamente<sup>18</sup>.

## 2.3 – Fluxos Financeiros provenientes da União Europeia

Compete ao IGFSE, I.P. e ao IFDR, I.P, exercerem as responsabilidades de Autoridade de Pagamento para o FSE e FEDER, respectivamente<sup>19</sup>. Estas entidades são também responsáveis pela elaboração e apresentação dos pedidos de pagamento à CE e respectivos recebimentos.

No caso concreto dos fluxos financeiros relativos ao FSE, o IGFSE, I.P., apesar de ter responsabilidade de Autoridade de Pagamento para o FSE, não assegura directamente a tesouraria deste fundo, cabendo essa função ao IGFSS, I.P., pelo que aquele Instituto transfere, quase de forma imediata, para este todos os montantes recebidos, que depois actua mediante ordens emitidas pelo IGFSE, I.P. Para tal efeito, os dois Institutos são co-titulares de tantas contas bancárias quantos os PO com intervenção de FSE, incluindo uma conta específica para o POAP.

Relativamente aos pedidos de pagamento (por conta e intermédios), no final de 2007, o montante acumulado enviado pela CE ascendia a € 66,86 milhões (€ 7,31 milhões a título de pagamentos por conta e € 59,55 milhões de pagamentos intermédios), sendo a maior percentagem (cerca de 89,8%) relativa ao FSE.

### 2.3.1 – Pagamentos do FSE

Foram transferidos da CE cerca de € 6,26 milhões relativos ao adiantamento correspondente a 7% do total programado para o POAP, tendo em conta a Decisão Inicial<sup>20</sup>. Relativamente aos pedidos de pagamento intermédios, a 31 de Dezembro de 2007, havia sido reembolsado o montante de € 53,80 milhões, estando por recepcionar o último pedido relativo ao ano de 2007, no valor de € 10,37 milhões.

### 2.3.2 – Pagamentos do FEDER

A título de pagamento por conta, foram recebidos, no ano 2005, € 1,05 milhões, correspondentes a 7% do total programado para o POAP.

Ao nível dos pagamentos intermédios, em 31 de Dezembro de 2007 a CE, com excepção do último pedido de cerca de € 4,59 milhões, havia reembolsado o restante valor solicitado (cerca de € 5,75 milhões).

---

<sup>17</sup> Inclui os pagamentos por conta.

<sup>18</sup> Valores disponibilizados pelo IFDR, I.P.

<sup>19</sup> Conforme o disposto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, e nos termos da alínea o) do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, onde se define o conceito de autoridade de pagamento como a entidade responsável pela elaboração e apresentação dos pedidos de pagamento e respectivos recebimentos da CE.

<sup>20</sup> Decisão C (2004) 5123, da Comissão, de 14 de Dezembro.



### 2.3.3 – Recebimentos na Autoridade de Gestão

Em 31 de Dezembro de 2007 foram registadas transferências para o POAP nos montantes que se seguem:

**Quadro 2 – Transferências do IGFSE para o POAP, em 31 de Dezembro de 2007**

(em milhões de euros)

Anos	Componentes transferidas		Total
	FSE	OSS	
2005	2,24	0,37	<b>2,61</b>
2006	30,66	3,11	<b>33,77</b>
2007	27,20	1,68	<b>28,88</b>
<b>Total</b>			<b>65,26</b>

Fonte: Relatório de Execução 2007- POAP.

A certidão de receita emitida pela IGFSE e o Modelo 9, em 2005 e em 2006, assim como a análise dos extractos bancários relativos aos exercícios destes anos, comprovaram a transferência destes montantes para o Gestor do POAP.

Os recebimentos do FEDER ascenderam ao valor de € 10,82 milhões (€ 4,16 milhões em 2006 e € 6,66 milhões em 2007). O Modelo 9 emitido pela DGDR, em 2006, assim como a análise dos extractos bancários de 2005 e 2006, comprovaram igualmente as transferências ocorridas.

Quanto ao ano de 2007, verificou-se que os montantes estão devidamente inscritos na respectiva conta de gerência.

### 2.4 – Avaliação de resultados na óptica da execução física

A Decisão C (2006) 7010, de 18 de Dezembro<sup>21</sup>, definiu o conjunto das metas a atingir no final do período, nomeadamente no âmbito dos indicadores de acompanhamento / indicadores físicos.

A 31 de Dezembro de 2007 registava-se o seguinte ponto de situação:

<sup>21</sup> Altera a Decisão C (2004) 5123, de 14 de Dezembro, que aprovou o POAP.

**Quadro 3 – Indicadores de Acompanhamento / Indicadores físicos do POAP**

Eixo/Medida	Designação do Indicador	Unidade	Meta Final	Resultados Apurados a 31 de Dezembro de 2007	Grau de Realização face à Meta Final
Eixo 1	Projectos-piloto apoiados	N.º	15	14	93,3%
Eixo 2	Formandos abrangidos nas acções de formação	N.º	105.000	167.362	159,4%
	Formandos abrangidos nas acções de formação, pertencentes às carreiras de dirigentes e técnicos superiores	N.º	26.250	86.234	328,5%
	Estagiários apoiados	N.º	2.600	2.684	103,2%
Eixo 3	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório de Execução do POAP de 2007.

Os indicadores de acompanhamento / indicadores físicos do POAP deveriam possibilitar a avaliação do Programa, ou seja, apurar qual o seu efectivo contributo na modernização da Administração Pública Central, nas vertentes organizacional e dos recursos humanos, constituindo-se como um instrumento privilegiado no desenvolvimento e aplicação das iniciativas da Reforma, portanto, na indução de uma dinâmica de mudança. Porém, dos indicadores definidos não se conseguem retirar conclusões nesta matéria.

Pela análise do quadro relativo ao ponto de situação dos indicadores definidos, evidenciam-se grandes disparidades entre os resultados obtidos e as metas quantificadas e estabelecidas.

Sobre este assunto o Gestor do POAP referiu:

*“Os indicadores a que o Relatório se refere são os que se encontram definidos no ‘Complemento de Programação do POAP’ (...)”.*

*“Excepcionam-se os indicadores relativos à Medida 1 do Eixo 1 (número de organismos ou serviços da Administração Pública Modernizados; número de processos reformulados) que, pela sua natureza, só após conclusão dos projectos será possível o respectivo apuramento, que constará do relatório final de execução do Programa. Informa-se, ainda, que “(...) está em curso a recolha destes elementos para subsequente tratamento da informação coligida”.*

O alegado pelo Gestor não contraria o atrás exposto.

## 2.5 – Análise e verificação dos elementos relativos aos projectos

### 2.5.1 – Projecto n.º 047/1.2/2006 – “Novo Modelo de Lojas do Cidadão”

Este projecto teve como entidade executora a AMA, I.P. que se propôs efectuar a instalação de duas Lojas do Cidadão, a de Faro e a de Odivelas. Enquadra-se na Medida 2.1 – Qualificação dos Serviços Públicos (FEDER) destinada a apoiar projectos de qualificação dos serviços prestados pela Administração Pública e de melhoria da satisfação dos utentes.

A candidatura foi apresentada pelo extinto IGLC com o objectivo de concretização do novo modelo de lojas, a implementar em duas cidades do país (uma em Faro e outra, a designar, num concelho de média dimensão<sup>22</sup>), com a lógica de concentração do atendimento em local único e da integração de

<sup>22</sup>A localização desta Loja do Cidadão seria em Portalegre.



serviços de vários tipos prestados por entidades da administração pública, viabilizada por um trabalho de reordenamento e simplificação de processos administrativos.

O projecto teve proposta de decisão favorável da Unidade de Gestão em 31 de Julho de 2006, e foi homologado a 2 de Agosto do mesmo ano, pelo Secretário de Estado da Administração Pública, com um investimento elegível de € 2.662.000,00 ao qual correspondia um financiamento FEDER de € 1.996.500,00<sup>23</sup>, a desenrolar-se no período compreendido entre 1 de Abril de 2006 e 30 de Junho de 2007.

Até ao momento da finalização dos trabalhos de campo, já tinham sido aprovadas pelo GGPOAP três reprogramações. Em 4 de Abril de 2008, a AMA, I.P. apresentou a quarta reprogramação, a qual se encontrava ainda em análise.

A primeira reprogramação foi apresentada em Novembro de 2006 e previa várias alterações, nomeadamente a instalação de uma terceira Loja, em Odivelas, com o conseqüente reforço financeiro (no valor de € 1.815.000,00), a actualização das datas de início e fim do investimento e as justificações para os atrasos na Loja de Faro<sup>24</sup>. Esta reprogramação veio acompanhada de um parecer da UCMA. Na sequência destas propostas o Gestor do PO proferiu, em 12 de Dezembro de 2006, o seguinte despacho: “*Aprova-se a reprogramação temporal conforme proposto e indefere-se o pedido de reforço por insuficiências de dotação na medida. Comunique-se à entidade interessada*”.

Assim, aprovou-se a transferência de verba prevista de 2006 para o ano de 2007<sup>25</sup>, bem como as datas de início e fim do projecto para 2 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2007, respectivamente. No entanto, indeferiu-se o reforço financeiro de € 1.815.000,00 para instalação da 3.ª Loja do cidadão em Odivelas em virtude de se verificar que o PO já não tinha enquadramento financeiro na dotação disponível da medida 2 do Eixo 1, o qual já registava um “*overbooking*” ao nível das aprovações de cerca de 20%.

A segunda reprogramação, apresentada pela AMA, em Julho de 2007, teve como objectivos propor as seguintes alterações: a localização física da Loja do Cidadão<sup>26</sup>, mudança do beneficiário de IGLC para AMA<sup>27</sup>, das datas de início e fim do projecto, bem como dos montantes por rubrica, mantendo o valor total do investimento aprovado.

No entanto, em finais de Outubro de 2007 foi apresentada uma actualização daquela reprogramação com a rectificação dos montantes por rubrica, identificando o montante total de investimento para a Loja de Faro de € 1.102.204,54 e € 1.559.795,46 para Odivelas, e o conseqüente acréscimo do valor total do investimento para € 4.853.220,46<sup>28</sup>. Neste contexto o Gestor, à excepção do reforço financeiro de € 2.191.220,46 para 2008 e da prorrogação da data de conclusão do projecto, para 30 de Abril de 2008, concordou com as modificações apresentadas.

<sup>23</sup>Taxa de co-financiamento de 75%.

<sup>24</sup>Imputadas ao facto das negociações com a Câmara de Faro ainda estarem em curso, bem como à dependência dos estudos, ainda não concluídos, relacionados com a definição e a implementação do novo modelo de Lojas do Cidadão (integração de processos e formas inovadoras de atendimento ao público e a forma de organização dos espaços que constituirão as futuras Lojas, como é o exemplo do balcão “*Perdi a carteira*”).

<sup>25</sup>No valor de € 496.100,00.

<sup>26</sup>Em vez de Portalegre, como inicialmente aprovado, para Odivelas.

<sup>27</sup>Entidade criada pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro, no âmbito da reestruturação da Administração Pública Central do Estado, tendo a Lei Orgânica sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril, e os Estatutos pela portaria n.º 498/2007, de 30 de Abril. A actividade efectiva teve como data de início 1 de Outubro de 2007, tendo a inscrição orçamental sido efectuada a partir dos saldos remanescentes do ex-IGLC.

<sup>28</sup>O que implicava um reforço financeiro de € 2.191 220,46, a incluir no ano de 2008.

A terceira reprogramação, solicitada pela AMA em 19 de Dezembro de 2007, com o objectivo da alteração de montantes entre rubricas foi aprovada nos termos propostos.

Os pagamentos à AMA foram no valor de € 1.793.126,61, repartidos por seis tranches assim discriminadas:

**Quadro 4 – Pagamentos do POAP no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão”**

(em euros)

N.º Pedido de Pagamento	Data de Pagamento	Valor Pago (FEDER)
1	06-12-2007	4.492,13
2	03-12-2007	32.307,00
3	07-12-2007	257.886,31
4	14-12-2007	946.884,92
5	14-12-2007	528.851,12
6	21-12-2007	22.705,13
<b>Total</b>		<b>1.793.126,61</b>

Fonte: Informação disponibilizada pela Gestor no decorrer da auditoria.

Da leitura da informação disponibilizada, resultou que no âmbito da Loja do Cidadão de Odivelas<sup>29</sup> foi executado um investimento no valor de € 1.338.172,06 e na Loja de Faro<sup>30</sup> o montante de € 1.052.663,40.

Realça-se, no entanto, que a despesa considerada elegível no âmbito da Loja de Faro, no valor de € 975.611,81, era relativa a equipamento informático<sup>31</sup>, adquirido em simultâneo com o equipamento destinado à Loja de Odivelas, por ajuste directo, através de vários processos de contratação realizados nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 86, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, isto é, ao abrigo dos contratos públicos de aquisição (CPA) de produtos de informática<sup>32</sup>, celebrados nos termos da Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro, na sequência de concurso público internacional, aberto em 1998.

Ora, o artigo 6.º do Caderno de Encargos e o artigo 14.º da referida Portaria estabeleciam para os CPA o prazo de vigência de um ano, prorrogável por períodos sucessivos de igual duração, até ao máximo de três.

As Portarias n.ºs 640/2000, de 7 de Abril, e 596/2001, de 2 de Março, vieram prorrogar o prazo de vigência por mais um ano, tendo este último diploma determinado a manutenção dos CPA<sup>33</sup> até à data de publicação de nova portaria de homologação dos contratos seguintes. Assim, por força do referido diploma, os CPA mantêm-se em vigor no direito interno português.

Porém, no que respeita a esta contratação relacionada com o fornecimento de redes de comunicação de dados e serviços de suporte lógicos operativos e outros equipamentos de tecnologias, como por

<sup>29</sup>Cuja abertura ocorreu em 17 de Dezembro de 2007.

<sup>30</sup>Em que a abertura só se prevê para Janeiro de 2009.

<sup>31</sup>Dos quais € 757.165,04 em hardware e € 218.446,77 em software.

<sup>32</sup>Microcomputadores, redes de comunicação de dados, serviços e suportes lógicos.

<sup>33</sup>Cfr. artigo 1.º: “Esgotado o prazo de validade dos contratos públicos de aprovisionamento de microcomputadores, redes de comunicação de dados, serviços e suportes lógicos, prorroga-se novamente o seu prazo de vigência pelo período de um ano, mantendo-se em vigor até à data de publicação de nova portaria que homologará os contratos seguintes, nos termos do artigo 14.º da Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro”.



exemplo, microcomputadores, periféricos, equipamento opcional, acessórios e consumíveis, que deram origem a despesa co-financiada, como é o caso do presente projecto, foram objecto de verificação pela Comissão Europeia, entendendo esta entidade que a despesa declarada para co-financiamento por todos os Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão, suportada por contratos homologados pela Portaria n.º161/99, adjudicados após 3 de Fevereiro de 2002, é irregular<sup>34</sup>.

Tendo em conta o exposto, a violação dos princípios comunitários de contratação pública poderá implicar nos termos dos artigos 12.º e 30.º, n.º 3, ambos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, relativamente aos contratos públicos de aprovisionamento objecto de co-financiamento, a perda da comparticipação comunitária, no caso do FEDER.

Face a esta situação, a pedido da DG Regio, a Comissão de Gestão do QCA III desencadeou um conjunto de orientações às Autoridades de Gestão do QCA III, nomeadamente à de Gestão do POAP, em 20 de Maio de 2008, no sentido de determinar o valor desses contratos a fim de se aplicarem as devidas correcções financeiras, referenciando também que deveria ser “(...) *suspensa a validação de despesa fundamentada em contratos baseados na Portaria n.º 161/99, celebrados após 1 de Fevereiro de 2006 e que contenham um valor superior ao limiar de aplicação da Directiva 2004/18/CE; Que seja avaliado, pelas Autoridades de Gestão, o risco associado à despesa dos contratos baseados na Portaria n.º 161/99 que tenham um valor inferior ao limiar de aplicação da Directiva 2004/18/CE, ponderando a possibilidade de substituição da despesa validada (...)*”.

As vinte aquisições realizadas no âmbito deste projecto, que foram objecto de financiamento comunitário, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, são as enunciadas no quadro apresentado no Anexo III. Da sua análise verifica-se que o valor de cada uma delas se situa abaixo do limiar comunitário (€ 211.129). No entanto, considerando o objecto dos contratos em causa/tipo de produtos, pelo menos nas situações de aquisição de “*computadores*”, em que foram desencadeados 5 processos autónomos de contratação, bem como nos casos das “*filas de espera*”, com 2 processos, o valor global destes contratos é superior ao limiar de aplicação da Directiva 2004/18/CE.

Relativamente aos contratos públicos de aprovisionamento, o Gestor, no âmbito do contraditório, aduziu:

*“Esta situação tem implicações transversais em todos os Programas Operacionais do QCA III e a sua resolução perante os serviços da Comissão Europeia está a ser coordenada pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), sendo acompanhada de perto pelo Gestor do POAP.*

*A gestão do Programa respeitou sempre, pontual e escrupulosamente, todas as orientações sobre este assunto veiculadas por aquele Instituto até este momento.*

*Nesta data não há indicação, ou previsão, que seja necessária a substituição da totalidade – ou de parte – da despesa (...). Se tal vier a ser o caso, releva-se que essa substituição não depende tanto da Gestão do Programa como da capacidade dos*

<sup>34</sup> A questão da conformidade dos contratos públicos de aprovisionamento homologados pela Portaria n.º 161/99 foi objecto de apreciação no âmbito da auditoria da Direcção-Geral de Política Regional da Comissão Europeia ao POSC (n.º 2006/PT/REGIO/12/474/1), realizada entre 26 e 30 de Março de 2007. Nos termos da Carta de 3 de Abril de 2008, a Direcção-Geral de Política Regional transmitiu às Autoridades Nacionais a sua posição quanto à irregularidade destes contratos “(...) à luz dos n.º 1 e 7 do artigo 5º, n.º 1 e 2º do artigo 6º, n.º 1 do artigo 15º e artigo 26º da Directiva 93/36/CEE (para os contratos adjudicados até 31 de Janeiro de 2006) e artigos 2, 7, 28 n.º 1 do artigo 31 e artigo 35 da Directiva 2004/18/CE (para contratos adjudicados a partir de 1 de Fevereiro de 2006)”. Defendeu ainda que “a partir de 1 de Fevereiro de 2006, as entidades adjudicantes que tenham como objectivo a adjudicação de um acordo-quadro devem seguir os procedimentos de adjudicação referidos na Directiva 2004/18/CE (...)”.

Neste contexto, o IFDR encontra-se a proceder a diligências no sentido do apuramento dos montantes da despesa co-financiada pelo FEDER fundamentada em contratos baseados na referida Portaria.

*beneficiários afectados disporem de despesa elegível para apresentar em substituição e, mais, que o possam fazer atempadamente.*

*Saliente-se, ainda, que, tendo em consideração as aleas da execução, a Gestão do Programa decidiu aprovar em overbooking – em devido tempo e de acordo com as boas práticas de gestão – um valor de potencial despesa, de modo a prevenir quebras de execução e garantir, na medida do possível, a execução do Programa a 100%. Concluindo, a substituição da totalidade da despesa (...) seria de muito difícil execução, senão mesmo impossível, atendendo à complexidade dos processos técnicos, decisoriais e procedimentais envolvidos e, sobretudo, pelas circunstâncias temporais relacionadas com o (demasiado) próximo encerramento do Programa”.*

Face ao alegado espera-se que o valor de potencial despesa aprovado seja suficiente para garantir também a substituição de despesa declarada com base nos CPA, por eventual perda da comparticipação comunitária permitindo a absorção da totalidade do financiamento comunitário do Programa.

No desenrolar dos trabalhos de auditoria, aquando da verificação física deste projecto, detectou-se que os equipamentos informáticos destinados à Loja de Faro, apesar de efectivamente quitados, não se encontravam nas instalações e em poder da entidade promotora do projecto. Na sequência dos esclarecimentos apresentados, foi referido que haviam sido celebrados protocolos - “Acordos de Depósito” - com os diversos fornecedores no sentido do seu armazenamento, os quais, apesar de solicitados não foram apresentados pela AMA, I.P. Esta entidade informou ainda que “(...) está a implementar a transferência do equipamento dos armazéns dos fornecedores, com acondicionamento e guarda em instalações cujos serviços a AMA, I.P. contratou”.

Ainda no que respeita à Loja do Cidadão de Faro, foi salientado pela AMA que o concurso referente ao projecto de arquitectura foi iniciado em 6 de Março de 2008 e a notificação de adjudicação foi efectuada em 18 de Abril de 2008, estimando-se que a abertura desta Loja venha a ocorrer em Janeiro de 2009.

Ora, mesmo que se venha a cumprir a data de abertura atrás enunciada, destaca-se que os equipamentos informáticos (*hardware e software*) adquiridos já terão, pelo menos, um ano, factor que, tratando-se deste tipo de bens, traz à colação a sua eventual obsolescência, traduzindo-se na falta de economia e eficiência na gestão, não cumprindo esta despesa o preceituado na alínea c) do n.º 1 e no n.º 3, do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

### **2.5.1.1 – Cumprimento do princípio da unidade de tesouraria**

A AMA, I.P., executou financeiramente o projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” através de uma conta bancária<sup>35</sup> na Caixa Geral de Depósitos (CGD), durante os meses de Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Os pagamentos do POAP, no valor de € 1.793.126,61 foram inicialmente transferidos para uma conta bancária no IGCP. Todavia, este valor foi deslocado na íntegra para a conta bancária supra referida. Foi através desta conta, da CGD, que a AMA efectuou, designadamente, o pagamento aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

---

<sup>35</sup>N.º 041200000001930 – Loja-Cidadão-Laranjeiras.



Em 31 de Dezembro de 2007, de acordo com o extracto bancário da CGD constante dos documentos anexos à conta de gerência de 2007, o seu saldo era de € 2.176.658,23<sup>36</sup>.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, conjugado com o artigo 50.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, complementados pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 45/2000, de 2 de Junho, e 115/2002, de 25 de Setembro, os excedentes e disponibilidades de tesouraria dos Fundos e Serviços Autónomos deviam ter sido transferidos para a DGT, até 30 de Setembro de 2002 (n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002), mesmo no caso de entidades do Sector Público Administrativo com gestão patrimonial e financeira regida pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (n.º 3 do mesmo diploma), que é o caso da AMA, I.P.

O não cumprimento dos citados artigos 2.º, n.º 2, e 50.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, consubstancia uma infracção financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A Presidente do Conselho Directivo da AMA, I.P., nas suas alegações, no âmbito do contraditório, referiu que desde a criação da Agência, foram desencadeados, em conjunto com a então Direcção-Geral do Tesouro, os procedimentos no sentido de se avaliar as medidas a tomar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria tendo-se, numa reunião realizada em Junho de 2007, constatado “(...) a existência de alguns constrangimentos de natureza operacional (...)”, explicitando ainda que:

*“Na sequência da já citada reunião de Junho de 2007, concluiu-se que o princípio da unidade de tesouraria tinha que estar associado ao início da actividade da AMA como nova entidade jurídica, o que veio a verificar-se em Outubro de 2007.*

*Desta forma, convém evidenciar que os factos a que o relatório de auditoria do Programa Operacional da Administração Pública – POAP se refere, ocorrem num contexto de transição orçamental do IGLC para a AMA, o que na prática levou a que os pagamentos no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” coincidissem com a transferência das contas bancárias do IGLC para a AMA e com a configuração de acessos ao sistema de homebanking do Tesouro (...).”*

*(...) Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria (...).*

*Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, 96,76% das disponibilidades estejam no Banco do tesouro (IGCP), (...) sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro (...).”*

Ainda sobre esta matéria foi, pela citada responsável, mencionado:

*“(...) as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.*

*Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento (...).”*

<sup>36</sup>Tendo em conta os elementos anexos à referida conta de gerência, a AMA, I.P., mantinha, ainda, outra conta na CGD (n.º 04120000036130), com saldo no montante de € 242.835,14, em 31 de Dezembro de 2007.

Os responsáveis individuais, nas suas respostas em sede de contraditório, seguiram na íntegra o aduzido pela Presidente da AMA, acrescentando ainda que não agiram com dolo e “(...) *mesmo a eventual negligência sempre estaria desacompanhada de qualquer elemento subjectivo*”.

Conforme resulta do exposto pela AMA e pelos responsáveis individuais, a conta do Tesouro serviu de mera passagem das verbas recepcionadas do POAP, tendo já os pagamentos aos fornecedores sido efectuados por intermediação da conta da CGD, transferências estas que poderiam ter sido asseguradas pelo IGCP.

Nestes termos, o argumentado pela AMA não contraria o atrás dito quanto à violação do princípio da unidade de tesouraria.

Todavia, verifica-se que a maioria das disponibilidades da entidade já se encontram no IGCP, que se encontram em curso diligências no sentido de que até ao final do presente ano seja cumprido integralmente o princípio da unidade de tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro e que não está suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de infringir as supra identificadas normas respeitantes ao princípio em causa.

Acresce que não foram encontrados registos de recomendação anterior do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção desta irregularidade.

Pelo exposto, o Tribunal releva a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

## **2.5.2 – Projecto n.º 769/2006/2112 – “Formação Autónoma”**

Este projecto teve como entidade executora a DGAJ que, através do Centro de Formação de Oficiais de Justiça, tinha previsto o desenvolvimento de 15 cursos, aos quais estavam inerentes 362 acções de formação.

O projecto foi enquadrado na Acção 2.1.1.2 – Formação Autónoma, Medida 2.1 - Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos do Eixo Prioritário 2 – Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos.

A data de entrada do pedido de financiamento no GGPOAP foi a 22 de Dezembro de 2005 tendo sido emitidos os vários pareceres necessários por parte deste gabinete. O termo de responsabilidade foi assinado entre esta Direcção-Geral e o Gestor do POAP em 5 de Junho de 2006.

No decurso do projecto foram aprovadas três reprogramações materiais e temporais.

Na análise efectuada aos elementos integrantes do respectivo processo aferiu-se pela regularidade das operações.



### 2.5.3 – Projecto n.º 3/3.1/2007-2008 – “Assistência Técnica”

A entidade promotora deste projecto foi a SGMFAP, entidade que assume em termos orçamentais as despesas relativas ao funcionamento do GGPOAP. O objectivo deste projecto foi, inicialmente, o apoio logístico ao PO, no ano de 2007. Assim, foi aprovado um valor de despesa pública de € 1.559.293,00, em que o co-financiamento seria de € 1.169.469,00<sup>37</sup> e a comparticipação nacional de € 389.823,25<sup>38</sup>.

No ano de 2007 foi executada uma verba de € 691.755,33, dos quais € 518.616,50 eram FSE.

Uma vez que para este projecto se encontrava já aprovada uma despesa pública de valor superior à executada a 31 de Dezembro de 2007, o GGPOAP elaborou uma informação<sup>39</sup> com o objectivo de propor a plurianualização da candidatura (2007-2008) ficando, deste modo, então aprovada para 2008 a realização dos remanescentes € 867.537,67 de despesa pública com o respectivo co-financiamento FSE de € 650.653,25.

Da análise efectuada ressaltou o facto de não ser organizado um dossiêr autónomo destinado ao projecto comunitário.

### 2.5.4 – Regularidade formal das facturas e recibos

As facturas e os recibos que documentavam os pedidos de pagamento analisados obedeciam às normas vigentes na matéria, nomeadamente, ao disposto no artigo 35.º do CIVA. Neles foram devidamente apostos os carimbos identificadores do Fundo comunitário que comparticipou a despesa e referido o POAP e o respectivo valor co-financiado.

No entanto, observou-se não existir a prática de fazer constar igualmente do carimbo acima referido o número do projecto e a lista referente ao pedido de pagamento a que pertenciam as respectivas despesas. Estas menções têm-se traduzido, noutros PO<sup>40</sup>, numa eficaz medida para evitar a dupla apresentação a co-financiamento de um mesmo documento (factura/recibo).

Sobre esta matéria o Gestor do POAP alegou:

*“Sobre os carimbos apostos nos documentos de despesa financiados, o Gestor cumpriu e fez cumprir as regras legais e procedimentais existentes (...)”.*

Embora não se questionando o referido pelo Gestor, salienta-se que a prática de fazer constar quer o número do projecto quer o número do pedido de pagamento no documento de despesa submetido a co-financiamento pode evitar que o mesmo seja novamente submetido no âmbito do projecto em causa ou até de um outro projecto ao mesmo Programa Operacional. Esta medida, de operacionalização simples, é de extrema eficácia essencialmente nos projectos em que existe um volume considerável de facturas e recibos, bem como de pedidos de pagamento.

<sup>37</sup> O que significa uma taxa de comparticipação de 75%.

<sup>38</sup> Prevista no PIDDAC, mais concretamente no P28-Modernização e Qualificação da Administração Pública, Medida4 – Assistência Técnica.

<sup>39</sup> A Informação n.º 25/POAP/2008, de 6 de Fevereiro.

<sup>40</sup> Cfr. Relatório n.º 01/2007 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

## 2.5.5 – Contabilização dos documentos de despesa no beneficiário

Nos projectos analisados, não foi sempre assegurado o tratamento contabilístico adequado dado pelo beneficiário aos documentos de despesa apresentados ao POAP. Sendo certo que um requisito essencial da intervenção dos fundos comunitários é a existência de contabilidade separada ou de codificação contabilística adequada que permita identificar os movimentos relativos ao projecto co-financiado<sup>41</sup>, e sendo este requisito expressamente assumido pelo beneficiário no formulário de candidatura, é fundamental que os beneficiários assegurem a codificação contabilística permitindo a identificação dos movimentos financeiros relativos ao projecto co-financiado.

No âmbito da amostra seleccionada, no projecto “Assistência Técnica” cujo executor foi a SGMFAP, os documentos de despesa (facturas/recibos) foram sempre co-financiados pelo FSE numa percentagem de 75% mas, em termos da execução orçamental e relativamente às fontes de financiamento, estas mesmas despesas foram, por vezes, contabilizados na totalidade como sendo esforço nacional<sup>42</sup>, e vice-versa (100% contabilizadas em co-financiamento FSE)<sup>43</sup>.

Com efeito, de uma forma geral, os beneficiários directamente dependentes de dotações do OE só dispõem de meios de tesouraria após a autorização dos PLC's e, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêem-se “obrigados” a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário<sup>44</sup>. Para além disso, verifica-se ainda que, com alguma frequência, os reembolsos das Autoridades de Gestão dos PO, relativos a um determinado ano, acabam por ser disponibilizados ao serviço já no ano seguinte, existindo um deslizamento temporal entre o fluxo comunitário emitido e a efectiva execução da despesa, o que vem comprovar a incompatibilidade existente entre os sistemas de contabilização regentes nestes Serviços e as regras comunitárias em vigor, nomeadamente o regime dos reembolsos.

Foi patente a divergência entre os registos de contabilização comunitária e os dados constantes da execução do OE. Sendo o co-financiamento comunitário real, registado no POAP, o correspondente a uma taxa de 75% das despesas do projecto em causa, observou-se na contabilização destinada à CGE a situação que se visualiza no quadro seguinte.

**Quadro 5 – SGMFAP – Projecto 028 “Modernização e Qualificação da Administração Pública” - 2007**

Projecto / Fontes de Financiamento	Total de Pagamentos - Reposições
Assistência Técnica -2007	
Fonte de Financiamento: Receita com Transição de Saldos (123)	257.988,91
Fonte de Financiamento: Receita Gerais Afectas a Projectos Co-financiados (112)	900.957,83
Fonte de Financiamento: Fundo Social Europeu (230)	252.989,74
<b>Total</b>	<b>1.411.936,48</b>
<b>Fonte de Financiamento: Receita com Transição de Saldos (123) (%)</b>	19
<b>Fonte de Financiamento: Receita Gerais Afectas a Projectos Co-financiados (112) (%)</b>	64
<b>Fonte de Financiamento: Fundo Social Europeu (230) (%)</b>	17

Fonte: Informação disponibilizada pela SGMFAP.

<sup>41</sup> Conforme disposto no artigo 34.º, n.º1, alínea e) do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

<sup>42</sup> Nas fontes de financiamento 112 - “Receitas gerais afectas a projectos co-financiados” e 123 - “Receita com transição de saldos”.

<sup>43</sup> Na fonte de financiamento 230 - “Fundo Social Europeu”.

<sup>44</sup> Salienta-se que no QCA III vigora o princípio do reembolso das despesas.



Conforme resulta do quadro anterior, a execução orçamental deste projecto, em 2007, na SGMFAP ficou registada com uma taxa de co-financiamento FSE de apenas 17%.

Todavia, este projecto, para efeitos de contabilização do POAP, registou sempre a taxa de 75% nas despesas consideradas elegíveis, estando-lhe, portanto, sempre subjacente uma taxa de esforço nacional de 25%.

Na realidade isto significa que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito da Autoridade de Gestão não sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado uma vez que os suportes de informação financeira do Gestor contêm dados distintos na matéria relativa à contabilização dos documentos de despesa. Salienta-se que, para efeitos de prestação de contas à CE, o reporte de informação financeira tem por base os dados constantes do sistema da Autoridade de Gestão que contém sempre o co-financiamento aprovado pela CE.

O Secretário-Geral do MFAP nas alegações formuladas esclareceu que no que respeita ao projecto relativo à “Assistência Técnica: (...) funciona como “back-office” do Gabinete do Gestor do POAP, sendo as despesas depois de cabimentadas, autorizadas pelo Gestor”.

Veio ainda referir que a discrepância entre as diferentes contabilizações dos mesmos documentos de despesa “(...) é devida ao facto de ser necessário proceder ao pagamento das despesas e só posteriormente solicitar o respectivo reembolso (...)”.

O argumentado pelo Secretário-Geral do MFAP confirma o exposto pelo Tribunal de Contas.

## 2.6 – Pedidos de Pagamento

### 2.6.1 – Procedimentos de pagamento

Esta verificação implicou a análise de 21 pedidos de pagamento, do ano de 2006 (que incluíram a análise das propostas de pagamento de acordo com a lista de despesas documentadas, da emissão da ordem de pagamento, do lançamento em *homebanking* e da respectiva transferência registada em extracto bancário), com incidência nos montantes e datas.

Na análise desenvolvida foram elaboradas fichas por pedido de pagamento, tendo-se apurado que, em algumas situações, o Gestor não assina o documento formalmente referido como ordem de pagamento.

Nas alegações formuladas o Gestor do POAP veio esclarecer que nos projectos co-financiados pelo FEDER as situações para as quais não foram utilizados os documentos designados como “*Ordem de Pagamento*” eram pouco significativas, pois abrangiam apenas 10 projectos, contendo os documentos produzidos todos os dados essenciais de forma a aquilatar-se pela regularidade dos pagamentos.

Todavia, salienta-se que a existência de uma lista de ordens de pagamento numerada e sequencial é um procedimento indispensável em termos da implementação de um adequado sistema de controlo interno.

## 2.6.2 – Evidência bancária das transferências

Os extractos bancários existentes não permitiram, em alguns casos, a conferência directa do montante da OP com o montante efectivamente transferido para cada um dos beneficiários, facultando apenas uma conferência indirecta, associando a OP a um conjunto de pagamentos que haviam sido ordenados em simultâneo à DGT e cujo total consta – em uma ou mais parcelas – no extracto bancário, o que tornou a realização desta conferência complexa.

Salienta-se que a identificação inequívoca das transferências bancárias correspondentes às OP emitidas em favor dos beneficiários é fundamental para a gestão corrente de qualquer entidade com este tipo de responsabilidades.

No âmbito do contraditório, o Gestor do POAP referiu:

*“Apesar de poder parecer complexo para efeitos de controlo ou verificação, o procedimento adoptado, através do sistema de homebanking do Instituto de Gestão do Crédito Público e do Tesouro, é perfeitamente passível de verificação em relação a todos e cada um dos pagamentos efectuados aos beneficiários. Salienta-se que, no âmbito do FSE, os procedimentos de pagamento são informatizados através do SIIFSE, onde é gerado um ficheiro para efectuar as transferências que, por sua vez, é introduzido no sistema de homebanking do IGCPT.*

*Este Instituto após efectuar as transferências procede à respectiva confirmação através de um ficheiro de retorno que é novamente introduzido no SIIFSE que permite a identificação individualizada dos pagamentos efectuados”.*

Apesar do alegado, destaca-se que a relação entre o pagamento realizado ao beneficiário final e a conferência no extracto bancário não deveria ser uma tarefa complexa, devendo constar junto a cada ordem de pagamento emitida os documentos necessários com vista à identificação inequívoca do pagamento realizado na respectiva transferência bancária.

## 2.7 – Contas de gerência

### 2.7.1 – Conta de gerência de 2006

Relativamente a 2006, a gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro foi da responsabilidade do Licenciado Nuno Ribeiro de Matos Venade, que exerce as funções de Gestor do POAP desde 24 de Maio de 2005, tendo sido nomeado para o cargo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2005, publicada no DR, II Série, de 14 de Junho.

Assim, o ano de 2005<sup>45</sup> foi o primeiro ano de prestação de contas do POAP.

A conta de gerência de 2006 deu entrada na DGTC a 16 de Maio de 2007<sup>46</sup>, portanto, após o prazo estabelecido (30 de Abril) no artigo 52.º n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, sem que tivesse sido pedida prorrogação daquele prazo.

---

<sup>45</sup>Conta n.º 3907/05 entrada em 17 de Maio de 2006.

<sup>46</sup>Conta n.º 4589/06.



O não cumprimento da citada disposição legal, pode configurar uma eventual sanção de multa, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97.

Em sede do contraditório o Gestor do POAP alegou que, em boa fé, os serviços do GGPOAP interpretarem o dia 15 de Maio como data-limite para a entrega dos documentos ao Tribunal, salientando ainda:

*“(...) o Gabinete de Gestão do POAP não foi (nem fora até á presente data) objecto de qualquer chamada de atenção, advertência, ou juízo de censura por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer outro organismo de controlo, pelo facto de uma pressuposta intempestiva apresentação de contas ao T.C. relativas ao ano de 2006.*

*Este facto reforçou o entendimento dos dirigentes e serviços do GGPOAP que a metodologia adoptada (...) estava correcta”.*

Atenta a justificação apresentada pelo responsável, verifica-se que o mesmo não agiu com a intenção de não cumprir o prazo fixado pelo acima citado artigo 52.º n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto.

Acresce que não foram encontrados registos de recomendação anterior do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Pelo exposto, o Tribunal releva, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência.

Da análise à conta de gerência de 2006, organizada nos termos das Instruções n.º 1/2003-2.ª S, foram detectadas as seguintes incorrecções:

- ◆ Os montantes que se encontravam inscritos no Modelo 2b (FSE) relativos às rubricas do saldo inicial e final da conta bancária do POAP/FSE, às transferências recebidas do IGFSE e aos pagamentos efectuados aos beneficiários finais, correspondiam apenas à parcela do FSE dos montantes em questão, isto é, não foram consideradas as verbas referidas e pagas relativas à fonte de financiamento do OSS, no valor total de € 3.484.415,70.
- ◆ Ausência do Modelo 10 – Mapa de Execução Orçamental, no caso concreto a ser preenchido pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, nos termos do n.º 8 das Instruções n.º 1/2003, com função de inscrição e execução orçamental, por conta do Gestor do POAP.

Ambas as contas, de 2005 e 2006, reflectiam o erro de não evidenciarem a totalidade dos fluxos financeiros colocados à disposição do Gestor, pois encontravam-se por reflectir os provenientes do OSS.

Na sequência do trabalho desenvolvido na auditoria foram colmatadas as deficiências apontadas e apresentadas rectificações às contas de gerência de 2005 e de 2006, que deram entrada no Tribunal em 18 de Julho de 2008.

As Instruções n.º 1/2003-2ª Secção<sup>47</sup>, prevêm, no seu n.º 5, o preenchimento de um conjunto de modelos e a sua remessa ao Tribunal de Contas. A referida rectificação à conta de gerência do POAP de 2006 contemplou os Modelos 1, 2, 2b (FSE), 2b (FEDER), 4, 6 e 7.

Pela análise efectuada aos modelos remetidos ao Tribunal e à informação mantida em arquivo, tal como dispõe o n.º 6 das Instruções, concluiu-se que foi cumprido o estipulado nas Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

Tendo em conta as correcções efectuadas, das operações que integram o débito e o crédito da conta n.º 4589/06, extrai-se a seguinte demonstração numérica:

### **DÉBITO**

Saldo de abertura	€ 2 608 980,46	
Recebido na gerência	€ 37 930 280,02	
Descativações	€ 57 213,31	€ 40 596 473,79

### **CRÉDITO**

Saído na gerência como pagamentos	€ 27 843 325,76	
Saldo de encerramento	€ 12 753 148,03	€ 40 596 473,79

Relativamente ao saldo de abertura, o qual coincide com o saldo de encerramento da conta n.º 3907, do ano de 2005<sup>48</sup>, foram apresentadas cópias dos extractos bancários relativo a 1 de Janeiro de 2006, onde se evidenciava o montante de € 2 608 980,46 no caso do FSE e de € 0,00 relativamente ao FEDER (neste caso a primeira transferência pelo IFDR, I.P. só ocorreu em 18 de Julho de 2006).

Quanto ao saldo de encerramento a 31 de Dezembro de 2006, os respectivos extractos de conta registavam o valor de € 12.509.869,11 do FSE e de € 243.278,92 do FEDER.

### ***ANÁLISE DETALHADA***

A análise detalhada da demonstração numérica foi feita em separado para o FEDER e FSE, constando os respectivos montantes nos modelos 2b das Instruções.

<sup>47</sup> Aprovadas pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 19 de Dezembro de 2003, e publicadas no Diário da República - II Série, n.º 11, de 14 de Janeiro de 2004.

<sup>48</sup> Salienta-se que esta conta de gerência foi, à semelhança da de 2006, rectificada e que a alteração deu entrada neste Tribunal em 18 de Julho de 2008.



## FSE

### Operações de Débito:

- ◆ O “*Saldo inicial*”, no valor de € 2.608.980,46, confere com o valor expresso no extracto bancário da DGT<sup>49</sup> referente à abertura do exercício de 2006 e o saldo final da Conta de Gerência de 2005;
- ◆ O valor de € 33.770.280,02, apresentado na rubrica “*Transferências*”, confere com os montantes evidenciados na certidão de receita e no Modelo 9, ambos emitidos pelo IGFSE, conforme dispõe a alínea b) do n.º 7 das Instruções;
- ◆ O montante de € 57.213,31, evidenciado na rubrica “*Descativações*”, confere com os valores inscritos no Modelo 6 das Instruções e foram comprovadas as respectivas entradas.

### Operações de Crédito:

- ◆ Na rubrica “*Pagamentos*”, os montantes são os que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 6 – Pagamentos do POAP (FSE e OSS) em 2006

(em euros)

Medida	FSE	OSS	TOTAL
1.1	568 845,12	-	568 845,12
2.1	19 946 880,31	3 086 504,42	23 033 384,73
3.1	324 374,83	-	324 374,83
<b>Total</b>	<b>20 840 100,26</b>	<b>3 086 504,42</b>	<b>23 926 604,68</b>

Fonte: Informação disponibilizada pela Gestor no decorrer da auditoria.

- ◆ Confrontando os elementos acima enunciados, disponibilizados pelo Gestor no decurso do trabalho de campo, com os valores constantes das Medidas FSE apresentadas no Modelo 4, verifica-se total coincidência;
- ◆ Relativamente ao “*Saldo Final*”, no valor de € 12.509.869,11, também não existem quaisquer observações a efectuar, uma vez que é coincidente com o montante registado no extracto de fim do exercício da conta bancária relativa ao FSE, residente na DGT.

## FEDER

### Operações de Débito:

- ◆ O “*Saldo inicial*”, no valor de € 0,00, confere com o valor expresso no extracto bancário da DGT<sup>50</sup>, referente à abertura do exercício de 2006, e o saldo final da Conta de Gerência de 2005;

<sup>49</sup> Extracto n.º 15/2005 da conta “SGMFAP – POAP – FSE”.

<sup>50</sup> Extracto n.º 1/2006 da conta do POAP-FEDER.

- ◆ O valor de € 4.160.000,00, apresentado na rubrica “*Transferências*”, confere com os montantes evidenciados no Modelo 9, emitido pela Autoridade de Pagamento<sup>51</sup>, conforme dispõe a alínea b) do n.º 7 das Instruções.

### **Operações de Crédito:**

- ◆ Na rubrica “*Pagamentos*”, o montante de € 3.916.721,08 coincide com o apurado no decurso dos trabalhos de campo tendo em consideração a informação financeira disponibilizada pelo Gestor;
- ◆ O “*Saldo Final*”, no valor de € 243.278,92, é o que está evidenciado no extracto bancário de fim do exercício da conta bancária na DGT, relativa ao FEDER, não existindo, portanto, quaisquer observações a efectuar.

### **OPINIÃO SOBRE A CONTA**

De acordo com as análises efectuadas no desenvolvimento da auditoria e com a demonstração numérica apresentada e tendo em conta a avaliação do sistema de controlo interno (sumariada no ponto 2.1), é opinião do Tribunal de Contas que:

- 1 – Os documentos de prestação de contas foram organizados em obediência às Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção, do Tribunal de Contas, de 19 de Dezembro.
- 2 – As operações financeiras realizadas no período obedeceram aos fins a que por lei se destinavam e, na sua execução, foram geralmente cumpridas as normas e os regulamentos aplicáveis.

#### **2.7.2 – Conta de gerência de 2007**

A gerência do POAP de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2007 foi da responsabilidade do mesmo Gestor da de 2006, embora aquela conta tenha sido assinada pelo Gestor dos Eixos I e II, em substituição.

A conta de 2007 deu entrada na DGTC no dia 14 de Maio de 2008, quando, de acordo com as alterações introduzidas ao n.º 4 do artigo 52.º da Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, deveria ter tido lugar até ao dia 30 de Abril de 2008, situação que também se verificou na conta do ano anterior.

O não cumprimento da citada disposição legal, pode configurar uma eventual sanção de multa, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97.

Conforme já se referiu no que respeita à conta de 2006, o Gestor do POAP, nas suas alegações, justificou também esta situação com o entendimento de que o último dia do prazo seria 15 de Maio (prazo que vigorava antes da alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006 à Lei n.º 98/97).

Informou ainda, quanto a esta gerência:

---

<sup>51</sup> Neste caso a Autoridade de Pagamento é o IFDR, I.P.



*“(...) os respectivos documentos só foram assinados pelo Gestor do Eixo 1 e 2 do POAP, em substituição, por impedimento do Gestor (em férias) naquela data e por forma a cumprir o prazo (...), 15 de Maio”.*

Considerando o exposto, o Tribunal releva, desde já, a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos expressos quanto à conta de gerência de 2006.

Da análise interna das operações que integram o débito e o crédito da conta n.º 4004/07, extrai-se a seguinte demonstração numérica:

**DÉBITO**

Saldo de abertura	€ 12 753 148,03	
Recebido na gerência	€ 35 536 628,79	
Descativações	€ 899 096,64	€ 49 188 873,46

**CRÉDITO**

Saído na gerência como pagamentos	€ 41 548 578,60	
Saído na gerência como transferências	€ 2 414 544,59	
Saldo de encerramento	€ 5 225 750,27	€ 49 188 873,46

Relativamente ao saldo de abertura, o mesmo coincide com o saldo de encerramento da conta n.º4589 do ano de 2006.

Relativamente ao saldo final, no valor de € 5.225.750,27, tendo por base apenas a verificação formal desta conta de gerência, não existem quaisquer observações a assinalar.

### 3 – CONCLUSÕES

As verificações efectuadas permitem formular as seguintes conclusões:

#### 3.1 – Controlo interno

A avaliação do controlo interno permitiu verificar, como aspectos positivos, a existência de Manual de Procedimentos do POAP, de uma circular sobre os procedimentos a adoptar relativamente às análises a desenvolver em termos da contratação pública, bem como uma adequada segregação de funções. A EAT encontrava-se bem estruturada, com responsabilidades claramente definidas, com a intervenção permanente em termos da decisão quer do Gestor de Eixos quer do Gestor do PO e da evidência das tarefas desenvolvidas relativas ao acompanhamento das observações e recomendações efectuadas nas acções de controlo realizadas - 1.º e 2.º níveis e da IGF

Como ponto fraco, evidencia-se que no arquivo dos dossiês de projectos não foi evidenciada uma uniformização da organização da documentação, o que não favorece as tarefas de controlo (**cf. ponto 2.1**).

#### 3.2 – Execução financeira

Não tendo existido execução financeira do PO nos anos de 2004 e 2005, em 2006 o volume de despesa pública total validada ascendeu a € 69,3 milhões, o que significou uma taxa de execução de cerca de 61%. Este valor, em finais de Dezembro de 2007, elevou-se para € 103,4 milhões, a que correspondeu um co-financiamento de € 77,0 milhões, significando uma taxa de execução da despesa pública total de 90,8%, correspondente a taxas de execução do FSE de 91,2% e do FEDER de 88,1% (**cf. ponto 2.2.1**).

O POAP ultrapassou as metas estabelecidas para o cumprimento da “regra n+2” (**cf. ponto 2.2.2**).

#### 3.3 – Fluxos Financeiros provenientes da União Europeia

No que respeita aos pedidos de pagamento (por conta e intermédios), no final de 2007, o montante enviado pela CE e destinado ao POAP ascendeu a € 66,86 milhões (€ 7,31 milhões a título de pagamentos por conta e € 59,55 milhões de pagamentos intermédios), sendo a maior percentagem (cerca de 89%) relativa ao FSE. Encontrava-se por reembolsar o valor de € 10,37 milhões de FSE e € 4,59 de FEDER, referentes aos últimos pedidos de pagamento intermédios, desencadeados por Portugal em Dezembro de 2007 (**cf. pontos 2.3; 2.3.1; 2.3.2**).

#### 3.4 – Avaliação de resultados na óptica da execução física

Os indicadores definidos e as metas estabelecidas já se encontram com taxas muito superiores aos 100%. Esta situação denota a fixação de metas sem aderência ajustada à realidade, uma vez que a realização física se vai desenrolar ainda durante o ano de 2008, com repercussões nos níveis atingidos nos vários indicadores, tornando ainda mais notórias estas disparidades.



Os indicadores definidos para o POAP não permitem avaliar o seu efectivo contributo na modernização da Administração Pública Central (**cf. ponto 2.4**).

### 3.5 – Análise dos projectos

No projecto “*Novo Modelo de Lojas do Cidadão*”, cujo executor é a AMA, I.P., foram celebrados, por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, 20 contratos relacionados com o de fornecimento de redes de comunicação de dados e serviços de suporte lógicos operativos e outros equipamentos de tecnologias, como por exemplo, microcomputadores, periféricos, equipamento opcional, acessórios e consumíveis, os quais foram objecto de financiamento comunitário.

Os contratos públicos de aprovisionamento, homologados pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro, foram celebrados com um âmbito temporal definido, mas o prazo de vigência foi prorrogado pelas Portarias n.ºs 640/2000, de 7 de Abril, e 596/2001, de 2 de Março. Esta última Portaria estendeu a vigência dos CPA até à homologação de novos contratos, o que até à data não se verificou, pelo que se mantêm em vigor no direito interno português, em violação dos princípios comunitários da contratação pública, o que poderá implicar, nos termos dos artigos 12.º e 30.º, n.º 3, ambos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, a perda da comparticipação comunitária do FEDER.

Ainda neste projecto, apesar da Loja de Faro só ter data de abertura prevista para Janeiro de 2009, os equipamentos informáticos (hardware e software), no valor de € 975.611,81, foram adquiridos e efectivamente quitados em finais de 2007, o que tendo em conta a rápida obsolescência deste tipo de equipamento, evidencia que esta despesa não cumpriu os requisitos da economia e eficiência de acordo com o disposto na alínea c), do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Estes equipamentos não se encontravam nas instalações e em poder da AMA, I.P., mas, segundo o executor, depositados nos armazéns dos respectivos fornecedores (**cf. ponto 2.5.1**).

Este beneficiário público, no âmbito deste projecto, não cumpriu, no período a que se referem os documentos de despesa analisados, o princípio da unidade de tesouraria, previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, o que constitui infracção financeira susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que o Tribunal entende relevar (**cf. ponto 2.5.1.1**).

As facturas e os recibos que documentavam os pedidos de pagamento obedeciam às normas vigentes na matéria e neles foram devidamente apostos os carimbos identificadores do Fundo comunitário que comparticipa a despesa. No entanto, não existiu a prática de fazer constar igualmente do carimbo referido o número do projecto nem do pedido de pagamento a que pertenciam as respectivas despesas, o que seria adequado e eficaz para evitar a dupla apresentação a co-financiamento de um mesmo documento (factura/recibo) (**cf. ponto 2.5.4**).

Quanto ao projecto relativo à “*Assistência Técnica*” cujo promotor é a SGMFAP, nas despesas referentes a 2007, a contabilização efectuada no Gestor do POAP era distinta da registada na entidade. Com efeito, no Gestor as despesas foram sempre co-financiadas em 75% e na Secretaria-Geral a contabilização registava no FSE apenas a percentagem de 17%. Relativamente aos recursos nacionais, 19% estavam imputados em receita com transição de saldos e 64% em receitas gerais afectas a projectos co-financiados, observando-se assim, registos distintos nos diversos sistemas de informação.

Assim, o que se passa é que os beneficiários dependentes de dotações do OE só dispõem de meios de tesouraria após a autorização dos PLC's e, para que não seja posta em causa a execução dos projectos co-financiados, estes serviços vêem-se "obrigados" a avançar com o financiamento nacional, para que possam, posteriormente, beneficiar do financiamento comunitário. Este procedimento origina que os registos de contabilísticos da Autoridade de Gestão sejam divergentes dos constantes na Conta Geral do Estado (**cf. ponto 2.5.5**).

Nos procedimentos de pagamento apurou-se que, em algumas situações, não existia o documento formalizado como "Ordem de Pagamento" devidamente assinado pelo Gestor e os extractos bancários da DGT não permitiam a conferência directa do montante do valor do pagamento ao beneficiário com o da transferência efectiva (**cf. pontos 2.6.1**).

### **3.6 – Conta de gerência de 2006**

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

As operações financeiras realizadas neste período obedeceram aos fins a que por lei se destinavam e, na sua execução, foram geralmente cumpridas as normas e os regulamentos aplicáveis (**cf. pontos 2.7 e 2.7.1**).

### **3.7 – Conta de gerência de 2007**

Foi dado cumprimento ao estipulado nas Instruções n.º 1/2003, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, tendo sido remetidos, a este Tribunal, os modelos adequados.

No que se refere ao saldo de abertura regista-se que é igual ao saldo de encerramento da conta de gerência do ano de 2006 e que tendo por base a verificação formal, não existem quaisquer observações a assinalar (**cf. ponto 2.7.2**).



## 4 – RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões expostas e tendo em consideração que, em termos de aprovação de candidaturas e de comprometimento de verbas, o POAP se encontra em fase de encerramento, formulam-se as seguintes recomendações, as quais poderão ter ainda actualidade imediata no contexto da matéria abordada, mas que visam também ter relevância futura em contextos semelhantes, nomeadamente, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional:

### A) **Dirigidas ao Governo, mais concretamente, ao Primeiro-Ministro e ao Ministro de Estado e das Finanças:**

1. Promover a competitividade na contratação dos fornecimentos de bens e serviços de informática, que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças, providenciando a cessação dos Contratos Públicos de Aprovisionamento celebrados na sequência do concurso público aberto em 1 de Abril de 1998.

### B) **Dirigidas ao Gestor do POAP:**

2. Definir, como procedimento obrigatório, que do carimbo a apor nas facturas/recibos apresentados a co-financiamento passe a constar, também, o número do pedido de pagamento em que são integrados tais documentos, de forma a fortalecer a garantia de não reutilização do mesmo documento de despesa;
3. Emitir em todas as situações um documento designado por “Ordem de Pagamento”, devidamente assinado pelo Gestor;
4. Garantir a fácil conferência da totalidade das transferências bancárias individualizadas para cada Ordem de Pagamento, de forma a controlar, com segurança, a efectiva deslocação de verbas para o titular do pedido de financiamento/beneficiário;
5. Definir indicadores que possibilitem a efectiva contribuição dos PO aos fins a que se destinam e que permitam a avaliação dos resultados e impactos na melhoria do desempenho da Administração Pública;
6. Proceder à actualização, sempre que necessário, das metas inicialmente previstas para os indicadores de resultado do PO, em função do seu desenvolvimento e das modificações nele introduzidas ao longo da sua execução, sob pena de os índices atingidos se tornarem pouco credíveis em termos da sua avaliação;
7. Sensibilizar os beneficiários no sentido de acelerar o esforço de concretização dos investimentos aprovados, sob pena de poderem vir a não beneficiar da totalidade do financiamento comunitário entretanto aprovado, em prejuízo, neste último caso, da gestão eficaz do Programa;

8. Implementar as medidas tidas como convenientes, por forma a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito das Autoridades de Gestão dos fundos comunitários sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro comunitário e da respectiva contrapartida nacional;
9. Ponderar, nos casos em que se revele necessário, a substituição da despesa declarada com base nos CPA tendo por base o valor de potencial despesa aprovado, permitindo a absorção da totalidade do financiamento comunitário do Programa, para que o POAP encerre sem problemas;
10. Proceder à remessa tempestiva das contas ao Tribunal ou à respectiva justificação quando tal não se verificar dentro do prazo legalmente determinado.

**C) Dirigidas à Agência de Modernização Administrativa, I.P.:**

11. Proceder apenas à contratação por ajuste directo quando se verifiquem as circunstâncias referidas no artigo 20.º, no n.º 1 do artigo 24.º e no n.º 1 do artigo 26.º do Código dos Contratos Públicos.
12. Proceder à aquisição dos equipamentos informáticos baseando-se num planeamento rigoroso destas necessidades de forma a garantir o requisito da economia, eficiência e eficácia, de acordo com o disposto na alínea c), do n.º 1 e no n.º 3 do artigo n.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.
13. Cumprir o princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, transferindo os excedentes e disponibilidades de tesouraria para a entidade que concentra a tesouraria do Estado (IGCP, I.P).



## 5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer (atuado no processo de auditoria) concordando, quanto às indiciadas infracções financeiras, com as soluções adoptadas no presente relatório.

## 6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1º, 2º, 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do **Anexo IV**, são devidos emolumentos no montante de € 1.668,05 a suportar pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Administração Pública (POAP).

## 7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido:

- ♦ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças, dos Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional e do Trabalho, Segurança Social e Administração Pública;
- ♦ Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ♦ Ao Gestor do Programa Operacional da Administração Pública;
- ♦ Ao Presidente da Comissão de Gestão do QCA III;
- ♦ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ♦ À Agência para a Modernização Administrativa, I.P.;
- ♦ À Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ♦ À Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
- ♦ Aos responsáveis individuais a quem foi notificado o relato.

7.2. No prazo de seis meses, deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.

7.3. Um exemplar do presente relatório, que abrange a verificação externa da conta de 2006 e a verificação formal da conta de 2007 do POAP, incluindo as respectivas demonstrações numéricas, nos termos do n.º 2 do artigo 53.º e dos n.ºs 1 a 3 do artigo 54.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, do citado diploma legal.

**7.4.** Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no site do Tribunal.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 11 de Dezembro de 2008

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**

  
(José Luis Pinto Almeida)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**

  
(António José Avérous Mira Crespo)

  
(José Manuel Monteiro da Silva)

**Fui Presente**

**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO**





## ANEXO I – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO POAP – 2004-2006

Quadro 7 – Programação Financeira do POAP por Eixos Prioritários e Medidas (2000-2006)

(em milhões euros)

Eixo Prioritário/Medida	Fundo	Dotação Inicial (2004)								Dotação Reprogramada (em 2006)							
		Custo Total	Despesa Pública							Custo Total	Despesa Pública						
			Total	Fundos Estruturais			Recursos Públicos Nacionais				Total	Fundos Estruturais			Recursos Públicos Nacionais		
				Total	FEDER	FSE	Total	Central	Outra			Total	FEDER	FSE	Total	Central	Outra
<i>Eixo Prioritário 1</i>		51,5	51,5	38,6	15,0	23,6	12,9	12,9		40,5	40,5	30,4	12,0	18,4	10,1	10,1	
Medida 1	FSE	31,5	31,5	23,6		23,6	7,9	7,9		24,5	24,5	18,4		18,4	6,1	6,1	
Medida 2	FEDER	20,0	20,0	15,0	15,0		5,0	5,0		16,0	16,0	12,0	12,0		4,0	4,0	
<i>Eixo Prioritário 2</i>		85,0	85,0	63,8	0,0	63,8	21,2	6,3	14,9	70,6	70,6	52,9	0,0	52,9	17,7	5,6	12,1
Medida 1	FSE	85,0	85,0	63,8		63,8	21,2	6,3	14,9	70,6	70,6	52,9		52,9	17,7	5,6	12,1
<i>Eixo Prioritário 3</i>		2,8	2,8	2,1		2,1	0,7	0,7		2,8	2,8	2,1		2,1	0,7	0,7	
Medida 1	FSE	2,8	2,8	2,1		2,1	0,7	0,7		2,8	2,8	2,1		2,1	0,7	0,7	
<b>Total do PO</b>		<b>139,3</b>	<b>139,3</b>	<b>104,5</b>	<b>15,0</b>	<b>89,5</b>	<b>34,8</b>	<b>19,9</b>	<b>14,9</b>	<b>113,9</b>	<b>113,9</b>	<b>85,4</b>	<b>12,0</b>	<b>73,4</b>	<b>28,5</b>	<b>16,4</b>	<b>12,1</b>
<b>FSE</b>		<b>119,3</b>	<b>119,3</b>	<b>89,5</b>	<b>0,0</b>	<b>89,5</b>	<b>29,8</b>	<b>14,9</b>	<b>14,9</b>	<b>97,9</b>	<b>97,9</b>	<b>73,4</b>	<b>0,0</b>	<b>73,4</b>	<b>24,5</b>	<b>12,4</b>	<b>12,1</b>
<b>FEDER</b>		<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>0,0</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Complemento Programação POAP - Março 2005 e Relatório de Execução de 2006.

## ANEXO II – EXECUÇÃO DO POAP EM 2006 E 2007

Quadro 8 – Execução Financeira do POAP por Eixos Prioritários e Medidas

(em milhões de euros)

Programação financeira 2004-2006 (*)						Despesa validada em 31/12/2006				Despesa validada em 31/12/2007				Taxa de execução face à prog. 2000-2006 (%)			Taxa de execução face à prog. 2000-2006 (%)		
POAP	Designação	Custo Total	Despesa			Custo Total	Despesa			Custo Total	Despesa			2006			2007		
			Pública				Pública				Pública			Despesa Pública	FSE	FEDER	Despesa Pública	FSE	FEDER
			Total Desp. Pública	FSE	FEDER		Total Desp. Pública	FSE	FEDER		Total Desp. Pública	FSE	FEDER						
(1)	(2)	(3)	(4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(9)	(10)	(11)	(12)	(14)=(7)/(2)	(15)=(8)/(3)	(16)=(9)/(4)	(14)=(10)/(2)	(15)=(11)/(3)	(16)=(12)/(4)		
<i>Eixo Prioritário 1</i>	<i>Promoção da Modernização e da Qualidade na Administração Pública</i>	40,5	40,5	18,4	12,0	10,9	10,9	3,5	4,7	29,9	29,9	11,8	10,6	26,9	19,0	39,2	73,8	64,1	88,3
Medida 1.1	Modernização dos Sistemas e dos Procedimentos (FSE)	24,5	24,5	18,4		4,6	4,6	3,5		15,8	15,8	11,8		18,8	19,0		64,5	64,1	
Medida 1.2	Qualificação dos Serviços Públicos (FEDER)	16,0	16,0		12,0	6,3	6,3		4,7	14,1	14,1		10,6	39,4		39,2	88,1		88,3
<i>Eixo Prioritário 2</i>	<i>Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos</i>	70,6	70,6	52,9	0,0	57,1	57,1	42,3	0,0	71,6	71,6	53,2		80,9	80,0		101,4	100,6	
Medida 2.1	Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos (FSE)	70,6	70,6	52,9		57,1	57,1	42,3		71,6	71,6	53,2		80,9	80,0		101,4	100,6	
<i>Eixo Prioritário 3</i>	<i>Assistência técnica</i>	2,8	2,8	2,1	0,0	1,2	1,2	0,9	0,0	1,9	1,9	1,4		42,9	42,9		67,9	66,7	
Medida 3.1	Assistência técnica (FSE)	2,8	2,8	2,1		1,2	1,2	0,9		1,9	1,9	1,4		42,9	42,9		67,9	66,7	
<b>TOTAL</b>		<b>113,9</b>	<b>113,9</b>	<b>73,4</b>	<b>12,0</b>	<b>69,2</b>	<b>69,2</b>	<b>46,7</b>	<b>4,7</b>	<b>103,4</b>	<b>103,4</b>	<b>66,4</b>		<b>60,8</b>	<b>63,6</b>	<b>39,2</b>	<b>90,8</b>	<b>90,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Medidas FSE</b>		<b>97,9</b>	<b>97,9</b>	<b>73,4</b>		<b>62,9</b>	<b>62,9</b>	<b>46,7</b>		<b>89,3</b>	<b>89,3</b>	<b>66,4</b>		<b>64,2</b>	<b>63,6</b>		<b>91,2</b>	<b>90,5</b>	
<b>Medidas FEDER</b>		<b>16,0</b>	<b>16,0</b>		<b>12,0</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>		<b>4,7</b>	<b>14,1</b>	<b>14,1</b>		<b>10,6</b>	<b>39,4</b>		<b>39,2</b>	<b>88,1</b>		<b>88,3</b>

(\*) Tendo como referência o Relatório Execução de 2006 e de 2007 do POAP.

Fonte: Programa Operacional da Administração Pública.



### ANEXO III – CONTRATOS PÚBLICOS DE APROVISIONAMENTO

Fornecedor	Objecto	Tipo de Produtos	Data factura	Valor com IVA	Valor sem IVA	Imputação	
						Odivelas	Faro
Cpcis	Servidores	Computadores	16-11-2007	127.107,91	105.047,86	19.029,53	44.402,24
Normática	Actualização de HP Op+enview NNM	Software	16-11-2007	14.635,97	12.095,84	6.047,92	6.047,92
Connecting	Passivos e activos de LAN	Equipamento de comunicações	09-11-2007	96.703,02	79.919,85	79.919,85	
Informantem	Switches, telefonia IP	Equipamento de comunicações	04-12-2007	180.359,45	149.057,40	74.528,70	74.528,70
ATM Informática	Upgrade openview servicedesk	Software	11-12-2007	18.408,46	15.213,60	7.606,80	7.606,80
Pararede	Equipamentos para implementação de segurança informática	Segurança informática	07-12-2007	70.310,32	58.107,70	29.053,85	29.053,85
Pararede	Secure global desktop	Software	26-11-2007	54.353,20	44.920,00	22.460,00	22.460,00
Prológica	Servidores	Computadores	29-11-2007	42.342,63	34.993,91	17.496,96	17.496,96
Prológica	Computadores	Computadores	29-11-2007	123.894,56	102.392,20	102.392,20	
Cpcis	Equipamento de impressão	Impressoras	30-11-2007	71.667,21	59.229,10	29.614,55	29.614,55
Novabase	CCTV	Videovigilância	10-12-2007	32.682,35	27.010,21	27.010,21	
Informática El Corte Inglés	Filas de espera	Sistema de gestão do atendimento presencial	30-11-2007	197.295,27	163.053,94	163.053,94	
Unisys	Antivirus	Segurança informática	11-12-2007	51.382,65	42.465,00	21.232,50	21.232,50
Tecnidata	Equipamento de routing	Equipamento de comunicações	07-12-2007	104.807,61	86.617,86	43.308,93	43.308,93
Connecting	Passivos e activos de LAN	Equipamento de comunicações	06-12-2007	142.258,49	117.569,00		117.568,90
Novabase	CCTV	Videovigilância	10-12-2007	43.153,15	35.663,76		35.663,76
Prológica	Computadores	Computadores	10-12-2007	136.720,56	112.992,20		112.992,20
Informática El Corte Inglés	Filas de espera	Sistema de gestão do atendimento presencial	07-12-2007	187.311,82	154.803,16		154.803,16
Cpcis	Servidores	Computadores	07-12-2007	15.059,55	12.445,91	6.222,96	6.222,96
ATM Informática	Armazenamento	Armazenamento	30-11-2007	130.353,02	107.729,77	43.091,51	64.637,26





## Tribunal de Contas

### ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

#### Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública – POAP

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 02/08-AUDIT  
Relatório n.º 49/08-2ª Secção

**Entidade fiscalizada:** Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Administração Pública  
**Entidade devedora:** Autoridade de Gestão do Programa Operacional da Administração Pública

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....				
Acções na área da residência oficial .....	88,29	382		33 616,00
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				
<b>Emolumentos b):</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1 668,05
Limite máximo (VR) .....				16 680,50
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				<b>1 668,05</b>

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS.

b) Art. 10º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S.

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

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

*António M. Marques do Rosário*

(António Marques do Rosário)

## **ANEXO V – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS**



## Tribunal de Contas

---

Secretaria-Geral do MFAP



Classificação:

Exmo. Senhor

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

Sua referência  
Proc.n.º 02/08-Audit  
DA III.1

Sua comunicação de  
Ofício n.º 18393,  
18/11/2008

Nossa Referência.  
002120DPGF/695 /2008

**ASSUNTO: Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública – POAP**

Na sequência do ofício de V. Exa. em referência, e tendo em conta as questões relatadas no ponto 3.4 do Capítulo 3 – Conclusões, do Relatório da Auditoria, relativamente a esta Secretaria Geral, (pág 31 e 32 do Relatório), tenho a honra de informar o seguinte:

1. No que se refere ao projecto relativo à “Assistência Técnica” importa referir que a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública funciona como “back-office” do Gabinete do Gestor do POAP, sendo as despesa depois de cabimentadas, autorizados pelo Gestor.
2. No que se refere às facturas e outros documentos de despesa são remetidos à Secretaria-Geral já com a aposição do carimbo identificador do Fundo Comunitário que comparticipa a despesa, pelo que não poderão ser duplamente apresentados para co-financiamento.
3. Contudo, e uma vez que, como foi referido anteriormente, os documentos são carimbados pelo Gabinete do Gestor, a partir desta data alertar-se-á sempre aquele Gabinete, nos termos do ponto 2 das Recomendações;
4. Quanto à discrepância entre a contabilização efectuada pelo Gestor do POAP e a registada nesta Secretaria-Geral, a mesma é devida ao facto de ser necessário proceder ao pagamento das despesas e só posteriormente solicitar o respectivo reembolso: Assim, por norma, as primeiras despesas são suportadas pelo financiamento nacional e depois de recebidos os respectivos

reembolsos as despesas até aquele montante são suportadas pelo financiamento comunitário.

5. Nos extractos bancários do Instituto de Gestão da Tesouraria do Crédito Público encontra-se a débito o montante transferido pelo Gestor do POAP. Já no que se refere ao crédito, na maior parte das vezes, verificam-se vários lançamentos, uma vez que só é possível receber o montante correspondente às facturas que se encontram em condições de pagar, de acordo com as orientações do Ofício Circular da Direcção – Geral do Orçamento, de 12 de Maio de 2005, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos, 

O Secretário-Geral

  
J. A. de Mendonça Canteiro

17 11 08 22258



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

## Ofício Circular

Ex.º. Senhor

**Assunto:** Contabilização dos fundos comunitários pelos serviços integrados, de acordo com o novo circuito estabelecido pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

Considerando que a partir de 1 de Janeiro de 2005 os serviços integrados passaram a executar os fundos comunitários após a conversão em receita das verbas que lhe são disponibilizadas pelos respectivos gestores, alterando-se o circuito que vinha sendo adoptado, na forma de utilização destes fundos, a partir da conta “verbas comunitárias cativas”, que anualmente era aberta na DGT.

Considerando o controlo da receita com origem nestes fundos e visando minimizar os constrangimentos resultantes de pedidos de estornos, para devolução aos gestores, de verbas convertidas em receita orçamental pelos serviços, mas que não chegaram a ser utilizadas por estes, emitem-se as seguintes orientações, para serem seguidas por todos os serviços integrados executores da receita comunitária:

1. Os fundos comunitários disponibilizados pelos gestores aos serviços integrados, para execução de projectos incluídos no seu orçamento, devem ser depositados em conta de operações de tesouraria, aberta para o efeito, em nome destes, na DGT;
2. Os serviços só deverão converter em receita orçamental o montante correspondente à previsão de pagamentos, considerado em cada Pedido de Libertação de Créditos (PLC);

3. Atendendo à natureza das despesas enquadráveis no Capítulo 50, a previsão de pagamentos deve basear-se em documentos com data prevista de pagamento até ao final do mês a que respeita o PLC, por forma a que no final deste, os pagamentos efectuados, sejam de montante igual às verbas transferidas pelos serviços para o NIB da receita orçamental;

4. Os serviços devem enviar à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), conjuntamente com o PLC, os documentos comprovativos das verbas convertidas em receita orçamental (extractos da operação de homebanking), bem como a ordem de pagamento do gestor, por conta da qual foi entregue a receita nos cofres do Tesouro;

5. No sistema de informação contabilista (SIC) no módulo da receita, deve ser lançada, pelos serviços, apenas a receita convertida em receita orçamental, cujo suporte documental é o referido no ponto 4., sendo neste caso o valor liquidado igual ao cobrado;

6. As Delegações, no final do ano, confirmam os eventuais saldos da receita orçamental, apurados pelos serviços, após o que os serviços solicitarão à DGT o respectivo estorno para a conta referida no ponto 1, a fim de que estas verbas possam ser devolvidas aos respectivos gestores, efectuando também no SIC os correspondentes estornos da receita registada.

7. No final do ano, as verbas transferidas pelos serviços das contas referidas no ponto 1, para a o NIB da receita orçamental, têm de ser de montante igual aos pagamentos efectuados.

As contas de operações de tesouraria abertas em nome dos serviços na DGT, para receber estes fundos, após a devolução pelos serviços aos gestores respectivos, dos saldos apurados, terão de estar saldadas;

8. Estas instruções vigoram desde o início de 2005, devendo os serviços solicitar à DGT, após autorização da respectiva Delegação da DGO, o estorno para a conta de operações de tesouraria referida no ponto 1, das importâncias já indevidamente transferidas e proceder às respectivas correcções no SIC.

Direcção-Geral do Orçamento, em 12 de Maio de 2005

O Director-Geral

*Francisco Brito Onofre*

(Francisco Brito Onofre)



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

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

Sua referência  
18390 – DA III.1

Sua comunicação de  
10-11-2008

Nossa referência  
2008/6917

Data  
12 Nov. 08

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE 2007 – Auditoria ao PO Administração Pública**

*Caro Dr. José Tavares,*

No âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), nada há a observar quanto ao relato de auditoria em referência.

Com os melhores cumprimentos, *o estorno pessoal*

O Director-Geral

*Luís Morais Sarmiento*

Luís Morais Sarmiento

DGTC 17 11'08 22260



Rua da Alfândega, 5 - 2º  
1149 - 004 Lisboa (Portugal)



21 884 63 00 / 02 / 03  
Fax: 21 882 49 62

Internet: <http://www.dgo.pt>  
Email: [dgo@dgo.pt](mailto:dgo@dgo.pt)

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

Por Protocolo

N.º Ref.º n.º 914/POAP/2008

**Assunto:** Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública

**Proc. Nº** 02/08 – Audit DA III.1

Na sequência da notificação de V. Exa., Ofício nº 18439 de 11 de Novembro último, referente ao Proc. n.º 02/08 – Audit DA III.1, correspondente ao assunto supra mencionado e no que concerne ao ponto 2.7.2 e respectiva parte do Anexo IB, cumpre prestar os seguintes esclarecimentos e alegações no âmbito do exercício do contraditório do relatório recebido:

1. A apresentação de contas ao Tribunal relativa ao ano 2006 foi efectuada a com mesma metodologia que nos anos 2005 e 2007, isto é, através do recurso à informação que à data (Março/Abril – 2007) se encontrava ( e se encontra actualmente) no sítio oficial do Tribunal de Contas: [WWW.tcontas.pt/Actos/Instruções](http://WWW.tcontas.pt/Actos/Instruções):

- Instrução n.º 1/2003/2ª Secção: Instruções sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão;
- Modelos para *Download*

2. De acordo com o n.º 12 da Instrução n.º 1/2003/2ª Secção, “As contas a que se aplicam as presentes instruções serão remetidas ao Tribunal de Contas (T.C.) nos prazos previstos no Art.º 52º da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto”.

DGTC 17 11'08 22336

3. As instruções referidas foram aprovadas no ano 2003, não havendo qualquer indicação no sítio oficial do T.C. que tivessem sido entretanto modificadas ou objecto de qualquer alteração, pelo que, em boa fé, foram seguidas as instruções directa e literalmente, interpretando o dia 15 de Maio como data-limite para a entrega dos documentos ao T.C.

4. Aliás, os documentos relativos à prestação de contas/2007 foram assinados pelo Gestor do Eixo 1 e 2 do POAP, em substituição, por meu impedimento, por forma a cumprir o prazo que, em boa fé, se considerava estipulado nas Instruções do Tribunal de Contas, 15 de Maio de 2008.

Mais se alega que:

5. O Gabinete de Gestão do POAP não foi (nem fora até à presente data) objecto de qualquer chamada de atenção, advertência, recomendação ou juízo de censura por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer outro organismo de controlo, pelo facto de uma pressuposta intempestiva apresentação de contas ao T.C. relativas ao ano de 2006, facto que reforçou o entendimento de que a metodologia adoptada para prestação de contas ao T.C. estava correcta.

6. Com a presente notificação é a primeira vez que o T.C. vem censurar o notificado por acto por si praticado.

Assim, tendo em conta as alegações e os factos expostos e considerando que no caso vertente se verificam as condições estabelecidas nas alíneas a), b) e c) do nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, solicito a V.Exa. que me seja relevada a responsabilidade por infracção financeira, ao abrigo da mesma disposição.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do POAP



Nuno Venade

17 NOV 2008 15:56

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

Por Protocolo

**N.ª Ref.ª n.º 915/POAP/2008**

**Assunto:** Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública

**Proc. Nº 02/08 – Audit DA III.1**

Na sequência da notificação de V. Exas., ofício 18438 de 11 de Novembro último, referente ao Proc. n.º 02/08 – Audit DA III.1, correspondente ao assunto supra mencionado e no que concerne ao ponto 2.7.2 e respectiva parte do Anexo IB, cumpre prestar os seguintes esclarecimentos e alegações no âmbito do exercício do contraditório do relatório recebido.

1. A apresentação de contas ao Tribunal relativa ao ano 2007 foi efectuada a com mesma metodologia que nos anos anteriores (2005 e 2006), isto é, através do recurso à informação que à data (Março/Abril – 2008) se encontrava ( e se encontra actualmente) no sítio oficial do Tribunal de Contas: [WWW.tcontas.pt/Actos/Instruções](http://WWW.tcontas.pt/Actos/Instruções):

- Instrução n.º 1/2003/2ª Secção: Instruções sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão;
- Modelos para *Download*

2. De acordo com o n.º 12 da Instrução n.º 1/2003/2ª Secção, “As contas a que se aplicam as presentes instruções serão remetidas ao Tribunal de Contas (T.C.) nos prazos previstos no Art.º 52º da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto”.

BGTC 17 11'08 22337

  
[www.poap.pt](http://www.poap.pt)

3. As instruções referidas foram aprovadas no ano 2003, não havendo qualquer indicação no sítio oficial do T.C. que tivessem sido entretanto modificadas ou objecto de qualquer alteração, pelo que, em boa fé, foram seguidas as instruções directa e literalmente, interpretando o dia 15 de Maio como data-limite para a entrega dos documentos ao T.C.

4. Aliás, os documentos relativos à prestação de contas/2007 só foram por mim assinados, em substituição, por impedimento do Gestor do POAP naquela data, por forma a cumprir o prazo que, em boa fé, se considerava estipulado nas Instruções do Tribunal de Contas, 15 de Maio de 2008.

Mais se alega que:

5. O Gabinete de Gestão do POAP não foi (nem fora até à presente data) objecto de qualquer chamada de atenção, advertência, recomendação ou juízo de censura por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer outro organismo de controlo, pelo facto de uma pressuposta intempestiva apresentação de contas ao T.C. relativas ao ano de 2006, facto que reforçou o entendimento de que a metodologia adoptada para prestação de contas ao TC estava correcta.

6. Com a presente notificação é a primeira vez que o T.C. vem censurar o notificado por acto por si praticado.

Assim, tendo em conta as alegações e os factos expostos e considerando que no caso vertente se verificam as condições estabelecidas nas alíneas a), b) e c) do nº 8 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, solicito a V.Exa. que me seja relevada a responsabilidade por infracção financeira, ao abrigo da mesma disposição.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do Eixo 1 e 2 do POAP



Manuel Moura

1 NOV 2008 8 58

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61  
**1069-045 LISBOA**

Por Protocolo

**N.ª Ref.ª n.º 913/POAP/2008**

**Assunto:** Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública

Na sequência da notificação de V. Exas., ofício 18391 de 10 de Novembro último, referente ao Proc. n.º 02/08 – Audit DA III.1, correspondente ao assunto supra mencionado, cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos e alegações no âmbito do exercício do contraditório do relatório recebido.

Sobre o Relatório, no quarto parágrafo do ponto “1.5.2 – Processo de Decisão” (pág. 12), importa referir que os projectos são aprovados pelo Gestor do POAP de acordo com as competências subdelegadas pelo Secretário de Estado da Administração Pública (Despacho n.º 20.601/2008, 2ª Série, de 10 de Julho, publicado em 6 de Agosto de 2008), após submissão a parecer da Unidade de Gestão do POAP. Os projectos do Eixo 1 são, ainda, homologados pelo Secretário de Estado da Administração Pública.

Sobre as Recomendações:

- o **N.º 2. (ponto 2.5.4 – Regularidade formal das facturas e recibos)**

Sobre os carimbos apostos nos documentos de despesa financiados, o Gestor do POAP, cumpriu e fez cumprir as regras legais e procedimentais existentes:

- no âmbito do FSE, o disposto no art.º 17 da Portaria 799-B/2000, de 20 de Setembro

DGTC 17 11'08 22338

  
www.poap.pt

- no âmbito do FEDER as regras constantes do ponto “3.3 – verificação e controlo de despesas”, pág. 19 *in fine*, do Manual de Procedimentos do FEDER, da então Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

Já no que respeita ao “Eixo 3 - Assistência Técnica”, importa referir, a título preliminar, que não existe qualquer disposição ou obrigação para que o acesso aos apoios revista a forma de “pedido de financiamento”, *qua tale*. No entanto, por questões de transparência e de uniformização de tratamento, decidiu o Gestor adoptar um procedimento análogo ao utilizado para os restantes Eixos do Programa, naturalmente, com as devidas adaptações.

Por outro lado, as despesas ao abrigo do “Eixo 3 - Assistência Técnica” ao Programa, são todas efectuadas através de um único projecto, inscrito no PIDDAC da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e em todos os documentos de despesa é apostado um carimbo, de modelo único e utilização exclusiva da Assistência Técnica do POAP, com a menção de “Financiado pelo FSE”, sendo certo que neste âmbito não pode haver qualquer tipo de confusão com outros projectos porque só existe um projecto no âmbito da “Assistência Técnica” do POAP e um único modelo de carimbo (de utilização exclusiva).

Pelo exposto, pode concluir-se que a metodologia utilizada pelo Gabinete de Gestão do POAP para garantir a conformidade e regularidade formal das facturas e recibos em todos os Eixos do Programa, através da aposição de carimbos, se encontra não apenas de acordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis mas garante, no seu conjunto, o objectivo primordial de não permitir a reutilização dos mesmos documentos de despesa para efeito de co-financiamento por outros Programas Operacionais ou, mesmo, outros fins.

Contudo, se outro for o entendimento e orientação do Tribunal de Contas, os procedimentos serão alterados em conformidade para os projectos ainda em execução.

o **N.º 3. (ponto 2.6.1 – Procedimentos de pagamento)**

Nos projectos co-financiados pelo FEDER (Medida 2 do Eixo 1) e da “Assistência Técnica” (Eixo 3), não foram utilizados documentos designados “Ordem de Pagamento”, pela razão de que o número de projectos e de pagamentos efectuados é extremamente reduzido (apenas 10 projectos FEDER) e que as “Informações” que propõem ao Gestor a autorização



da despesa e do seu pagamento são claras e exaustivas, e contêm todos os dados essenciais para aquilatar a regularidade do seu pagamento. Assim, tendo em consideração o princípio de simplificação burocrática, e uma vez que o procedimento adoptado oferecia todas as garantias de regularidade dos pagamentos, não se considerou útil nem oportuna a utilização de mais um passo procedimental e mais um documento.

Nas restantes medidas (Medida 1 Eixo 1 e Eixo 2) o processamento das “Ordens de Pagamento” é efectuado pelo Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE), através do qual é gerido todo o ciclo de vida dos projectos dos Eixos 1 e 2/FSE.

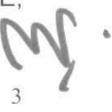
Contudo, se outro for o entendimento e orientação do Tribunal de Contas, os procedimentos serão alterados em conformidade para os próximos pagamento a efectuar.

o **N.º 4. (ponto 2.6.2 – Evidência bancária das transferências)**

Apesar de poder parecer complexo para efeitos de controlo ou verificação, o procedimento adoptado, através do sistema de *homebanking* do Instituto de Gestão do Crédito Público e do Tesouro, é perfeitamente passível de verificação em relação a todos e cada um dos pagamentos efectuados aos beneficiários. Saliente-se que, no âmbito do FSE, os procedimentos de pagamento são informatizados através do SIIFSE, onde é gerado um ficheiro para efectuar as transferências que, por sua vez, é introduzido no sistema de *homebanking* do IGCP.

Este Instituto após efectuar as transferências procede à respectiva confirmação através de um ficheiro de retorno que é novamente introduzido no SIIFSE que permite a identificação individualizada dos pagamentos efectuados.

A Recomendação apresentada no Relatório, de efectuar uma operação de *homebanking* para cada pagamento, em períodos normais de execução – com enormes números de operações de pagamento em processamento simultâneo – iria certamente originar sérios constrangimentos ao normal funcionamento do serviço, tendo em conta o elevado número de operações *homebanking* a mais que seria necessário processar. O sistema tal como está, processando vários pagamentos com uma única operação de *homebanking*, é fiável e assegura não apenas a concretização dos pagamentos com a maior celeridade possível, como garante, simultaneamente, através do ficheiro de retorno que é introduzido no SIIFSE,



o meio mais eficaz e eficiente de controlo e verificação de cada um dos pagamentos individuais.

Contudo, se outro for o entendimento e orientação do Tribunal de Contas, os procedimentos serão alterados em conformidade e para os próximos pagamentos será efectuada uma transferência bancária por cada pagamento/projecto.

o **N.º 5. (ponto 2.4 – Avaliação de resultados na óptica da execução física)**

Os indicadores a que o Relatório de refere são os que se encontram definidos no “Complemento de Programação do POAP”, documento aprovado na Comissão de Acompanhamento do POAP e que resulta de uma complexa negociação entre o Estado Português e a Comissão Europeia.

Excepcionam-se os indicadores relativos à Medida 1 do Eixo 1 (número de organismos ou serviços da Administração Pública Modernizados; número de processos reformulados) que, pela sua natureza, só após conclusão dos projectos será possível o respectivo apuramento, que constará do relatório final de execução do Programa. Informa-se, ainda, que está em curso a recolha destes elementos para subsequente tratamento da informação coligida.

o **N.º 6. (ponto 2.4 – Avaliação de resultados na óptica da execução física)**

Na sequência do que é mencionado na resposta à Recomendação anterior, esclarece-se que só através de uma alteração formal do documento “Complemento de Programação do Programa” tal seria possível e isso implicaria abrir, novamente, complexas negociações com os serviços da Comissão Europeia o que seria, de todo, desaconselhável e contraproducente porque durante esse processo as transferências de fundos de Bruxelas seriam suspensas o que prejudicaria irremediavelmente a execução do Programa

Acresce que, se se fizesse uma actualização permanente das “metas” em função dos resultados alcançados, se estaria perante uma mera ‘transferência’ dos dados da execução para o “Complemento de Programação”, desvirtuando o conceito “metas” a atingir.

Por outro lado, importa também frisar que é objectivo essencial da Gestão de um Programa atingir e, se possível, superar as metas previstas no Programa e que, por tal, não deveria



ser censurada ou penalizada, visto que se trata de uma melhor e mais eficiente gestão dos recursos financeiros públicos postos à sua disposição, pois significa “fazer mais” com menos – ou com os mesmos - fundos.

Informa-se, finalmente, que a inferência na base da Recomendação que a execução de 2008 poderia tornar “ainda mais notórias as disparidades” entre as metas fixadas e os resultados obtidos (pag. 30), deve ser mitigada pela consideração do facto que os dados referentes à execução física do Eixo 2 eram praticamente finais a 31 de Dezembro de 2007, pois no ano de 2008 não existiu execução física de projectos formativos/estágios.

○ **N.º 7. (ponto 2.2 – Execução do POAP)**

Durante o ano de 2008, todos projectos em execução foram acompanhados de perto pela Gestão do Programa, nomeadamente através de reuniões bilaterais e contactos permanentes com os beneficiários, tendo em vista a sua sensibilização para a absorção da totalidade das verbas postas à disposição do Programa. De acordo com os dados disponíveis nesta data, esse objectivo será plenamente atingido, prevendo-se uma execução do Programa a 100%.

○ **N.º 8. (ponto 2.5.5 – Contabilização dos documentos de despesa no beneficiário)**

Ver Ofício 002120DPGF, de 13.11.2008, da Secretaria-Geral M FAP, em anexo.

○ **N.º 9. (Contratos Públicos de Aprovisionamento)**

Esta situação tem implicações transversais em todos os Programas Operacionais do QCA III e a sua resolução perante os serviços da Comissão Europeia está a ser coordenada pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), sendo acompanhada de perto pela Gestão do POAP.

A Gestão do Programa respeitou sempre, pontual e escrupulosamente, todas as orientações sobre este assunto veiculadas por aquele Instituto até este momento.



Nesta data não há indicação, ou previsão, que seja necessária a substituição da totalidade - ou de parte - da despesa dos contratos celebrados ao abrigo da central de compras do Estado, Portaria 161/99, de 23 de Fevereiro. Se tal vier a ser o caso, releva-se que essa substituição não depende tanto da Gestão do Programa como da capacidade dos beneficiários afectados disporem de despesa elegível para apresentar em substituição e, mais, que o possam fazer atempadamente.

Saliente-se, ainda, que, tendo em consideração as *aleas* da execução, a Gestão do Programa decidiu aprovar em *overbooking* - em devido tempo e de acordo com as boas práticas de gestão - um valor de potencial despesa, de modo a prevenir quebras de execução e garantir, na medida do possível, a execução do Programa a 100%. Concluindo, a substituição da totalidade da despesa nos termos sugeridos na Recomendação não constitui uma “opção” de dependa de livre decisão da Gestão do Programa, neste momento não se dispõe de informação sobre a necessidade da mesma, e seria de muito difícil execução, senão mesmo impossível, atendendo à complexidade dos processos técnicos, decisoriais e procedimentais envolvidos e, sobretudo, pelas circunstâncias temporais relacionadas com o (demasiado) próximo encerramento do Programa.

o **N.º 10. (ponto 2.7 – Contas de gerência)**

A apresentação de contas ao Tribunal relativas aos anos 2006 e 2007 foi efectuada – tal como a relativa ao ano de 2005 - com recurso à metodologia e informação disponibilizada à data no sítio oficial do Tribunal de Contas: [WWW.tcontas.pt/Actos/Instruções](http://WWW.tcontas.pt/Actos/Instruções):

- Instrução n.º 1/2003/2ª Secção: Instruções sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão;
- Modelos para *Download*

De acordo com o n.º 12 da Instrução n.º 1/2003/2ª Secção, “As contas a que se aplicam as presentes instruções serão remetidas ao Tribunal de Contas nos prazos previstos no Art.º 52º da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto”.

As instruções referidas foram aprovadas no ano 2003, não havendo qualquer indicação no sítio oficial do T.C. que tivessem sido entretanto modificadas ou objecto de qualquer alteração, pelo que, em boa fé, os dirigentes e os serviços do GGPOAP, seguiram as instruções directa e literalmente, interpretando o dia 15 de Maio como data-limite para a entrega dos documentos ao T.C.

Note-se, ainda, que o Gabinete de Gestão do POAP não foi (nem fora até à presente data) objecto de qualquer chamada de atenção, advertência, ou juízo de censura por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer outro organismo de controlo, pelo facto de uma pressuposta intempestiva apresentação de contas ao T.C. relativas ao ano de 2006.

Este facto reforçou o entendimento dos dirigentes e serviços do GGPOAP que a metodologia adoptada para prestação de contas ao T.C. estava correcta.

Para a apresentação de contas ao T.C. relativas ao ano de 2007, uma vez mais, foi utilizada a mesma metodologia que no ano anterior (de 2006), isto é, através do recurso à informação que à data (Março/Abril/2008) se encontrava (e se encontra actualmente) disponibilizada no sítio oficial do Tribunal de Contas.

Ainda no âmbito da prestação de contas/2007 ao T.C., informa-se que os respectivos documentos só foram assinados pelo Gestor do Eixo 1 e 2 do POAP, em substituição, por impedimento do Gestor (em férias) naquela data e por forma a cumprir o prazo que se considerava estipulado nas Instruções do Tribunal de Contas, 15 de Maio de 2008.

Com os melhores cumprimentos.

O Gestor do POAP



Nuno Venade



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

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

17. NOV 08 03034

*- Da entrada  
- Ao Departamento de Auditoria*

Sua referência  
Of. 18388

*2008/11/17*  
*Jose*

Sua Comunicação  
10-11-2008

Nossa referência  
Ent. 9524/08 Proc. 02.01

Assunto: Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de, no exercício do contraditório, transmitir a V. Exª em relação a alguns dos pontos do Relatório de Auditoria em causa, o seguinte:

#### Sobre o Relatório

No quarto parágrafo do ponto “1.5.2 – Processo de Decisão” (pág. 12), importa referir que os projectos são aprovados pelo Gestor do POAP de acordo com as competências subdelegadas pelo Secretário de Estado da Administração Pública (Despacho n.º 20 601/2008, 2.ª Série, de 10 de Julho, publicado em 6 de Agosto de 2008), após submissão a parecer da Unidade de Gestão do POAP.

Os projectos do Eixo 1 são, ainda, homologados pelo Secretário de Estado da Administração Pública.

#### Sobre as Recomendações

- Recomendação 1 - Promover a competitividade na contratação dos fornecimentos de bens e serviços de informática.

A Agência Nacional de Compras Públicas tem em curso vários concursos para celebrar novos Contratos Públicos de Aprovisionamento para a Administração Pública, a partir de Acordos-Quadro. De entre os concursos a decorrer encontram-se os de “Licenciamento de Software” e de “Equipamento Informático”

- Recomendação 2 – Regularidade formal das facturas e recibos

Sobre os carimbos apostos nos documentos de despesa financiados, o Gestor do POAP cumpriu e fez cumprir as regras legais e procedimentais existentes:

- no âmbito do FSE, o disposto no artigo 17.º da Portaria n.º 799-B/2000, de 20 de Setembro;
- no âmbito do FEDER, as regras constantes do ponto “3.3 – verificação e controlo de despesas”, pág. 19 *in fine*, do Manual de Procedimentos do FEDER da então Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional;

*707* 1



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Já no que respeita ao “Eixo 3 - Assistência Técnica”, importa referir que não existe qualquer disposição ou obrigação para que o acesso aos apoios revista a forma de “pedido de financiamento” *qua tale*. No entanto, por questões de transparência e de uniformização de tratamento, decidiu o Gestor adoptar um procedimento análogo ao utilizado para os restantes Eixos do Programa, naturalmente, com as devidas adaptações.

Por outro lado, as despesas ao abrigo do “Eixo 3 - Assistência Técnica” ao Programa, são efectuadas através de um único projecto, inscrito no PIDDAC da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública. Em todos os documentos de despesa é aposto um carimbo, de modelo único e utilização exclusiva da Assistência Técnica do POAP, com a menção de “Financiado pelo FSE”, sendo certo que, neste âmbito, não haverá confusão com outros projectos porque só existe um projecto no âmbito da “Assistência Técnica” do POAP e um único modelo de carimbo (de utilização exclusiva).

Pelo exposto, entendemos que a metodologia utilizada pelo GGPOAP para garantir a conformidade e regularidade formal das facturas e recibos em todos os Eixos do Programa, através da aposição de carimbos, está de acordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis e garante, no seu conjunto, s.m.o., a não reutilização dos mesmos documentos de despesa para efeito de co-financiamento por outros Programas Operacionais ou, mesmo, outros fins.

▪ Recomendação 3 – Procedimentos de pagamento

Nos projectos co-financiados pelo FEDER (Medida 2 do Eixo 1) e da “Assistência Técnica” (Eixo 3), não foram utilizados documentos designados “Ordem de Pagamento”, dado que o número de projectos e de pagamentos efectuados é extremamente reduzido (apenas 10 projectos FEDER) e que as Informações que propõem ao Gestor a autorização da despesa e do seu pagamento são claras e exaustivas, e contêm todos os dados essenciais para aquilatar a regularidade do seu pagamento. Assim, tendo em consideração o princípio de simplificação, e uma vez que o procedimento adoptado oferecia todas as garantias de regularidade dos pagamentos, não se considerou útil nem oportuna a utilização de mais um passo procedimental e mais um documento.

Nas restantes medidas (Medida 1, Eixo 1 e Eixo 2) o processamento das “Ordens de Pagamento” é efectuado pelo Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE), através do qual é gerido todo o ciclo de vida dos projectos dos Eixos 1 e 2/FSE.

▪ Recomendação 4 – Evidência bancária das transferências

O procedimento adoptado, através do sistema de homebanking do Instituto de Gestão do Crédito Público e do Tesouro, é passível de verificação em relação a todos e cada um dos pagamentos efectuados aos beneficiários. Saliente-se que, no âmbito do FSE, os procedimentos de pagamento são informatizados através do SIIFSE, onde é gerado um ficheiro para efectuar as transferências que, por sua vez, é introduzido no sistema de homebanking do IGCP.

Após efectuar as transferências, o IGCP procede à respectiva confirmação através de um ficheiro de retorno que é novamente introduzido no SIIFSE, que permite a identificação individualizada dos pagamentos efectuados.

TOM 2



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Note-se que a execução de uma operação de homebanking por cada pagamento originaria constrangimentos ao normal funcionamento do serviço, atendendo ao elevado número de operações homebanking a mais que seria necessário processar em períodos normais de execução.

▪ Recomendação 5 – Avaliação de resultados na óptica da execução física

Os indicadores a que o Relatório se refere são os que se encontram definidos no “Complemento de Programação do POAP”, documento aprovado na Comissão de Acompanhamento do POAP e que resulta de negociação entre o Estado Português e a Comissão Europeia.

Excepcionam-se os indicadores relativos à Medida 1 do Eixo 1 (número de organismos ou serviços da Administração Pública Modernizados; número de processos reformulados) que, pela sua natureza, só após conclusão dos projectos será possível o respectivo apuramento, que constará do relatório final de execução do Programa. Informa-se, ainda, que está em curso a recolha destes elementos para subsequente tratamento da informação coligida.

▪ Recomendação 6 – Avaliação de resultados na óptica da execução física

Na sequência da resposta à Recomendação anterior, esclarece-se que só através de uma alteração formal do documento “Complemento de Programação do Programa” tal seria possível, o que implicaria a abertura de complexas negociações com os serviços da Comissão Europeia. Este facto seria contraproducente, porque durante o processo as transferências de fundos de Bruxelas seriam suspensas, o que prejudicaria a execução do Programa.

Informa-se, por outro lado, que os dados referentes à execução física do Eixo 2 eram praticamente finais a 31 de Dezembro de 2007, pois no ano de 2008 não existiu execução física de projectos formativos/estágios, pelo que deve ser mitigada a inferência que a execução de 2008 poderia tornar “ainda mais notórias as disparidades” entre as metas fixadas e os resultados obtidos (pág. 30).

▪ Recomendação 7 – Execução do POAP

Durante 2008, todos os projectos em execução foram acompanhados de perto pela Gestão do Programa, nomeadamente através de reuniões bilaterais e contactos permanentes com os beneficiários, tendo em vista a sua sensibilização para a absorção da totalidade das verbas postas à disposição do Programa. De acordo com os dados disponíveis nesta data, esse objectivo será plenamente atingido, prevendo-se uma execução do Programa a 100%.

▪ Recomendação 8 – Contabilização dos documentos de despesa

A discrepância entre a contabilização efectuada pelo Gestor do POAP e a registada pela SGMFAP resulta, conforme transmitido pela SGMFAP ao Tribunal de Contas, da necessidade de proceder ao pagamento das despesas e só posteriormente solicitar o respectivo reembolso. Assim, por norma, as primeiras despesas são suportadas pelo financiamento nacional sendo que, depois de recebidos os respectivos reembolsos, as despesas até aquele montante são suportadas pelo financiamento comunitário.

731 3



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

▪ Recomendação 9 – Contratos públicos de aprovisionamento

Esta situação tem implicações transversais em todos os Programas Operacionais do QCA III e a sua resolução perante os serviços da Comissão Europeia está a ser coordenada pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, sendo acompanhada pelo GGPOAP.

A Gestão do Programa respeitou sempre, pontual e escrupulosamente, todas as orientações sobre este assunto veiculadas por aquele Instituto.

Nesta data não se prevê a necessidade de substituição da totalidade ou de parte da despesa dos contratos celebrados ao abrigo da central de compras do Estado, Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro. Se tal vier a ser o caso, releva-se que essa substituição não depende tanto da Gestão do Programa como da capacidade dos beneficiários afectados disporem atempadamente de despesa elegível para apresentar em substituição.

Saliente-se ainda que a Gestão do Programa decidiu aprovar em *overbooking* – em devido tempo e de acordo com as boas práticas de gestão – um valor de potencial despesa, de modo a prevenir quebras de execução e garantir, na medida do possível, a execução do Programa a 100%.

Concluindo, a substituição da totalidade da despesa nos termos sugeridos na Recomendação não constitui uma opção que dependa de livre decisão da Gestão do Programa. Neste momento não se dispõe de informação sobre a necessidade da mesma, e seria de muito difícil execução, atendendo à complexidade dos processos técnicos, decisoriais e procedimentais envolvidos e, sobretudo, pelas circunstâncias temporais relacionadas com o (demasiado) próximo encerramento do Programa.

▪ Recomendação 10 – Contas de gerência

1. A apresentação de contas ao Tribunal de Contas (TC) relativas aos anos de 2006 e 2007 foi efectuada – tal como a relativa ao ano de 2005 – com recurso à metodologia e informação disponibilizada à data (e disponível actualmente) no sítio oficial do TC: [www.tcontas.pt/actos/instrucoes](http://www.tcontas.pt/actos/instrucoes):
  - Instrução n.º 1/2003/2.<sup>a</sup> Secção: Instruções sobre a prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão;
    - Modelos para *download*.
2. De acordo com o n.º 12 da Instrução n.º 1/2003/2.<sup>a</sup> Secção, “As contas a que se aplicam as presentes instruções serão remetidas ao Tribunal de Contas nos prazos previstos no artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 27 de Agosto”.
3. Em boa fé, os dirigentes e os serviços do GGPOAP seguiram as referidas instruções, interpretando o dia 15 de Maio como data-limite para a entrega dos documentos.
4. O Gabinete de Gestão do POAP não foi (nem fora até à presente data) objecto de qualquer chamada de atenção, advertência, ou juízo de censura por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer outro organismo de controlo, pelo facto de uma pressuposta intempestiva apresentação de contas ao TC relativas ao ano de 2006.

FOM 4



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

5. Este facto reforçou o entendimento dos dirigentes e serviços do GGPOAP que a metodologia adoptada para prestação de contas ao TC estava correcta.
6. No âmbito da prestação de contas de 2007, informa-se que os respectivos documentos só foram assinados pelo Gestor do Eixo 1 e 2 do POAP, em substituição, por impedimento do Gestor (em férias) naquela data e por forma a cumprir o prazo que se considerava estipulado nas Instruções do Tribunal de Contas, 15 de Maio de 2008.

Com os melhores cumprimentos,

*Al* O Chefe do Gabinete,

*Filipa Bandeira de Melo*

(Álvaro Aguiar)

*Filipa Bandeira de Melo*

Chefe do Gabinete  
em Substituição

C/c: Gab. SEAO  
Gab. SETF  
Gab. SEAP  
Senhor SG MFAP

ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Ex.mo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/Refª: Proc. Nº 02/08-Audit DA III.1, de 10.11.08

Assunto: **Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública**

Em resposta à comunicação de V. Exa. nº 18389, de 10 de Novembro de 2008, vimos por este meio apresentar os seguintes esclarecimentos:

#### 1. Enquadramento

A Agência para a Modernização Administrativa, criada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007 de 27 de Abril, viu autorizada a sua inscrição orçamental por despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Presidência, de 30/09/2007, com efeitos a 01 de Outubro de 2007, a partir dos saldos remanescentes do ex-Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão - IGLC (Anexo 1 - Despacho de criação do orçamento da AMA, I.P.). Nesta data, a AMA deu início à actividade nas finanças e desencadeou um conjunto de procedimentos inerentes à transição do ex-IGLC.

Anteriormente àquela inscrição, em Junho de 2007, a AMA solicitou uma reunião à Direcção Geral do Tesouro, no sentido de, em conjunto, se avaliar as medidas a tomar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Nessa reunião constatou-se a existência de alguns constrangimentos, de natureza operacional, sendo, contudo, o maior e a montante, o facto de a correcção, no momento, passar pela transferência de procedimentos para uma entidade que formalmente já se encontrava extinta - o IGLC-, quando se esperava ter, em curto prazo, totalmente regularizada a inscrição da nova entidade jurídica - a AMA -, dotada de orçamento próprio e com um nº de pessoa colectiva distinto.

Do ponto de vista operacional os problemas respeitavam ao processamento de vencimentos e, em particular, ao processamento dos suplementos remuneratórios aos trabalhadores presentes na Lojas do Cidadão, ambos exigindo a criação de condições

DGTC 18 11 08 22389

- Pág. 1 -



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PRESENCIALMENTE DO GOVERNO DE PORTUGAL

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

técnicas para o efeito (criação de ficheiros compatíveis com o formato definido pelo IGCP). Acresceram também e persistem, aliás, as dificuldades derivadas dos pagamentos por débito em conta (água, electricidade, etc.) e as inerentes à gestão dos fundos de maneo das lojas e dos recebimentos em numerário resultantes da actividade destas, não enquadráveis nas práticas diárias de movimentação das contas do Tesouro.

Na sequência da já citada reunião de Junho de 2007, concluiu-se que o princípio da unidade de tesouraria tinha que estar associado ao início de actividade da AMA como nova entidade jurídica, o que veio a verificar-se em Outubro de 2007.

Desta forma, convém evidenciar que os factos a que o relatório de auditoria do Programa Operacional da Administração Pública - POAP se refere, ocorrem num contexto de transição orçamental do IGLC para a AMA, o que na prática levou a que os pagamentos no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" coincidisse com a transferência das contas bancárias do IGLC para a AMA e com a configuração de acessos ao sistema de *homebanking* do Tesouro.

Por último, é importante realçar que assim que a transição ocorreu foram desencadeados mecanismos para a correcção da situação, que se espera que culmine com a sua total regularização em Dezembro de 2008. Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) – (ver ponto 3.3 deste ofício).

## 2. Relatório

No ponto 2.5.1.1 do relatório de auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública - POAP, foi referido que a "AMA executou financeiramente o projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão", através de uma conta bancária na Caixa Geral de Depósitos (CGD) durante os meses de Novembro e Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Tendo ainda sido referido que foi para esta conta que a AMA transferiu os recebimentos do POAP no valor de 1.793.126,61 EUR e que efectuou designadamente os pagamentos aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

be



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranhes Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Refere ainda que em 31/12/2007, de acordo com o extracto bancário da Caixa Geral de Depósitos o seu saldo era de 2.176.658,23 EUR.

### 3. Situação de facto

3.1 Os recebimentos do POAP no valor global de 1.793.126 EUR, no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" foram transferidos para a conta da Direcção-Geral do Tesouro, actual IGCP, conta com o nº 01120012188, aberta para o efeito, e não para a conta da Caixa Geral de Depósitos como é referenciado no relatório da auditoria. Os referidos recebimentos ocorreram entre 06 e 21 de Dezembro de 2007 (ver extracto bancário em Anexo 2).

Foi também desta conta que saíram as verbas para pagamento aos fornecedores ainda que o pagamento se tenha verificado através da conta 0412/0000001930 da Caixa Geral de Depósitos. Os referidos pagamentos ocorreram entre 6 de Dezembro de 2007 e 7 de Janeiro de 2008, não tendo ocorrido nenhum pagamento em Novembro de 2007.

O mapa seguinte evidencia os movimentos de entradas e saídas da conta do Tesouro e a data de quitação do pagamento através da Caixa Geral de Depósitos:

**Mapa Comparativo dos Movimentos Bancários**  
Entre o Tesouro (Conta 01120012188) e a Caixa Geral de Depósitos (Conta 0412/000001930)

Descritivo	Valor	Conta do Tesouro 01120012188		Conta da Caixa Geral de Depósitos 0412/000001930
		Data de Entrada	Data de Saída	Data de Documento de Quitação
2º Pedido de Pagamento	32.307,00	03-12-2007	10-12-2007	06-12-2007
1º Pedido de Pagamento	4.492,13	06-12-2007	14-12-2007	17-12-2007
3º Pedido de Pagamento	257.886,31	07-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
4º Pedido de Pagamento	946.884,92	14-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
5º Pedido de Pagamento	528.851,12	14-12-2007	19-12-2007	19-12-2007
6º Pedido de Pagamento	22.705,13	21-12-2007	27-12-2007	07-01-2008
TOTAL	1.793.126,61			

Como se constata, as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os

k



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G.  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.

Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento, conforme mapa anterior.

**3.2** Convém salientar que todas as disponibilidades passavam pelo Tesouro, nomeadamente, pelas seguintes contas:

- Transferências do OE/PIDDAC – 078101120000000471103 – onde entravam todas as verbas provenientes da requisição de fundos do OE/PIDDAC.
- Receitas Próprias-078101120000000658507 – onde entravam, mensalmente, a totalidade de receitas próprias, provenientes das participações dos parceiros, muito embora as mesmas fossem inicialmente depositadas numa conta da CGD.
- Fundos Comunitários – para onde eram transferidas todas as verbas provenientes de candidaturas a fundos comunitários:
  - FSE – 078101120000000647255;
  - POAP -078101120112001218851;
  - INFOCID 078101120000000825250;
  - TRANF F COM –PROJ 122/3.6/D/CEN 078101120000000827093
  - TRANSF F COM-PROJ RIAC-078101120000000824959;
  - TELECID 078101120000000801291

Para a realização dos pagamentos eram efectuadas transferências do banco do Tesouro para a Caixa Geral de Depósitos. Ou seja, na prática havia uma centralização da tesouraria no Banco do Tesouro, servindo a Caixa Geral de Depósitos apenas para

a

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

concretizar pagamentos, sendo que os juros obtidos foram sempre entregues posteriormente no Tesouro (anexo 3 - Guia de entrega).

**3.3** Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nomeadamente:

- Operacionalização do sistema de homebanking do Tesouro de forma a permitir o pagamento por transferência bancária das facturas a fornecedores (Anexo 4 – pedido de instalação);
- Operacionalização com os parceiros, entidades presentes nas Lojas do Cidadão, do depósito das receitas provenientes da cedência de espaços directamente nas contas do IGCP (Anexo 5 – comunicação aos parceiros);
- Pagamento das facturas de fornecedores por transferência bancária directamente através das contas do IGCP.

Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) (Anexo 6 – balancete da conta 12 – Depósito em Instituições Financeiras), sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro.

**3.4** Relativamente ao saldo no montante de **2.176.658,23 EUR**, a sua quase totalidade - 2.046.238,18 EUR -, destinou-se a pagamentos no período complementar, ou seja, até 07 de Janeiro de 2008 (ver anexo 7 – balancete da conta 252 – Credores pela execução do orçamento) e ao pagamento do IRS e da Segurança Social, respectivamente de 54.976,62 € e 52.782,08 € (ver anexo 8 – balancete analítico da conta 24 – Estado e outros entes públicos).

**3.5** Uma última nota, relativamente ao enunciado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a concretização do referido princípio de cumprimento da unidade de tesouraria está enformado pelo disposto no n.º 1 do artigo 2º quanto à prestação de

*M*

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUTO DA GESTÃO PÚBLICA DE PORTUGAL

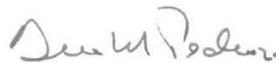
www.ama.pt  
R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL  
Tel.: (+351) 21 723 12 00  
Fax.: (+351) 21 723 12 20  
ama@ama.pt

serviços equiparados ao da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, por parte da Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, tendo em conta as necessidades específicas da actividade da AMA no que concerne, em particular, a gestão das Lojas do Cidadão, é importante assegurar um conjunto de funcionalidades que o Tesouro não disponibilizava (como ainda não disponibiliza) tais como o “Serviço de Débito Directo”, para pagamento de despesas por exemplo de água, electricidade, comunicações e “Recebimentos de depósitos em numerário” efectuados directamente aos balcões da CGD por alguns clientes da AMA.

Assim, e na sequência dos esclarecimentos agora prestados relativamente aos factos apurados e no enquadramento referido, entende o Conselho Directivo da AMA, I.P., não estarmos perante uma situação que configure possível infracção financeira.

Continuando à disposição de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento que considere pertinente, apresento os meus melhores cumprimentos, *também de elevada estima pessoal*

A Presidente da AMA, I.P.



Anabela Pedrosa

# ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abrantes Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Ex.mo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/Refª: Proc. Nº 02/08-Audit DA III.1

18.11.2008 08337 -

**Assunto: Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública**

Em resposta à comunicação de V. Exa. nº 18437, de 11 de Novembro de 2008 e perante o quadro de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante de pág. 37 do relato da Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública (POAP), enviado em anexo, venho por este meio apresentar os seguintes esclarecimentos:

## 1. Enquadramento

A Agência para a Modernização Administrativa, criada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007 de 27 de Abril, viu autorizada a sua inscrição orçamental por despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Presidência, de 30/09/2007, com efeitos a 01 de Outubro de 2007, a partir dos saldos remanescentes do ex-Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão - IGLC (Anexo 1 - Despacho de criação do orçamento da AMA, I.P.). Nesta data, a AMA deu início à actividade nas finanças e desencadeou um conjunto de procedimentos inerentes à transição do ex-IGLC.

Anteriormente àquela inscrição, em Junho de 2007, a AMA solicitou uma reunião à Direcção Geral do Tesouro, no sentido de, em conjunto, se avaliar as medidas a tomar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Nessa reunião constatou-se a existência de alguns constrangimentos, de natureza operacional, sendo, contudo, o maior e a montante, o facto de a correcção, no momento, passar pela transferência de procedimentos para uma entidade que formalmente já se encontrava extinta - o IGLC-, quando se esperava ter, em curto prazo, totalmente regularizada a inscrição da

DGTC 18 11'08 22390

4

- Pág. 1 -

# ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

nova entidade jurídica - a AMA -, dotada de orçamento próprio e com um nº de pessoa colectiva distinto.

Do ponto de vista operacional os problemas respeitavam ao processamento de vencimentos e, em particular, ao processamento dos suplementos remuneratórios aos trabalhadores presentes na Lojas do Cidadão, ambos exigindo a criação de condições técnicas para o efeito (criação de ficheiros compatíveis com o formato definido pelo IGCP). Acresceram também e persistem, aliás, as dificuldades derivadas dos pagamentos por débito em conta (água, electricidade, etc.) e as inerentes à gestão dos fundos de maneo das lojas e dos recebimentos em numerário resultantes da actividade destas, não enquadráveis nas práticas diárias de movimentação das contas do Tesouro.

Na sequência da já citada reunião de Junho de 2007, concluiu-se que o princípio da unidade de tesouraria tinha que estar associado ao início de actividade da AMA como nova entidade jurídica, o que veio a verificar-se em Outubro de 2007.

Desta forma, convém evidenciar que os factos a que o relatório de auditoria do Programa Operacional da Administração Pública - POAP se refere, ocorrem num contexto de transição orçamental do IGLC para a AMA, o que na prática levou a que os pagamentos no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" coincidissem com a transferência das contas bancárias do IGLC para a AMA e com a configuração de acessos ao sistema de *homebanking* do Tesouro.

Por último, é importante realçar que assim que a transição ocorreu foram desencadeados mecanismos para a correcção da situação, que se espera que culmine com a sua total regularização em Dezembro de 2008. Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) – (ver ponto 3.3 deste ofício).

le



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUTO PARA O COMERCIO DE SERVIÇOS

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

## 2. Relatório

No ponto 2.5.1.1 do relatório de auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública - POAP, foi referido que a “AMA executou financeiramente o projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão”, através de uma conta bancária na Caixa Geral de Depósitos (CGD) durante os meses de Novembro e Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Tendo ainda sido referido que foi para esta conta que a AMA transferiu os recebimentos do POAP no valor de 1.793.126,61 EUR e que efectuou designadamente os pagamentos aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

Refere ainda que em 31/12/2007, de acordo com o extracto bancário da Caixa Geral de Depósitos o seu saldo era de 2.176.658,23 EUR.

## 3. Situação de facto

3.1 Os recebimentos do POAP no valor global de 1.793.126 EUR, no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” foram transferidos para a conta da Direcção-Geral do Tesouro, actual IGCP, conta com o nº 01120012188, aberta para o efeito, e não para a conta da Caixa Geral de Depósitos como é referenciado no relatório da auditoria. Os referidos recebimentos ocorreram entre 06 e 21 de Dezembro de 2007 (ver extracto bancário em Anexo 2).

Foi também desta conta que saíram as verbas para pagamento aos fornecedores ainda que o pagamento se tenha verificado através da conta 0412/0000001930 da Caixa Geral de Depósitos. Os referidos pagamentos ocorreram entre 6 de Dezembro de 2007 e 7 de Janeiro de 2008, não tendo ocorrido nenhum pagamento em Novembro de 2007.

O mapa seguinte evidencia os movimentos de entradas e saídas da conta do Tesouro e a data de quitação do pagamento através da Caixa Geral de Depósitos:

h



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

**Mapa Comparativo dos Movimentos Bancários**  
Entre o Tesouro (Conta 01120012188) e a Caixa Geral de Depósitos (Conta 0412/000001930)

Descritivo	Valor	Conta do Tesouro 01120012188		Conta da Caixa Geral de Depósitos 0412/000001930
		Data de Entrada	Data de Saída	Data de Documento de Quitação
2º Pedido de Pagamento	32.307,00	03-12-2007	10-12-2007	06-12-2007
1º Pedido de Pagamento	4.492,13	06-12-2007	14-12-2007	17-12-2007
3º Pedido de Pagamento	257.886,31	07-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
4º Pedido de Pagamento	946.884,92	14-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
5º Pedido de Pagamento	528.851,12	14-12-2007	19-12-2007	19-12-2007
6º Pedido de Pagamento	22.705,13	21-12-2007	27-12-2007	07-01-2008
<b>TOTAL</b>	<b>1.793.126,61</b>			

Como se constata, as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.

Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento, conforme mapa anterior.

**3.2** Convém salientar que todas as disponibilidades passavam pelo Tesouro, nomeadamente, pelas seguintes contas:

- Transferências do OE/PIDDAC – 07810112000000471103 – onde entravam todas as verbas provenientes da requisição de fundos do OE/PIDDAC.
- Receitas Próprias-07810112000000658507 – onde entravam, mensalmente, a totalidade de receitas próprias, provenientes das participações dos parceiros, muito embora as mesmas fossem inicialmente depositadas numa conta da CGD.

*h*

- Fundos Comunitários – para onde eram transferidas todas as verbas provenientes de candidaturas a fundos comunitários:
  - FSE – 078101120000000647255;
  - POAP -078101120112001218851;
  - INFOCID 078101120000000825250;
  - TRANF F COM –PROJ 122/3.6/D/CEN 078101120000000827093
  - TRANSF F COM-PROJ RIAC-078101120000000824959;
  - TELECID 078101120000000801291

Para a realização dos pagamentos eram efectuadas transferências do banco do Tesouro para a Caixa Geral de Depósitos. Ou seja, na prática havia uma centralização da tesouraria no Banco do Tesouro, servindo a Caixa Geral de Depósitos apenas para concretizar pagamentos, sendo que os juros obtidos foram sempre entregues posteriormente no Tesouro (anexo 3 - Guia de entrega).

**3.3** Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nomeadamente:

- Operacionalização do sistema de homebanking do Tesouro de forma a permitir o pagamento por transferência bancária das facturas a fornecedores (Anexo 4 – pedido de instalação);
- Operacionalização com os parceiros, entidades presentes nas Lojas do Cidadão, do depósito das receitas provenientes da cedência de espaços directamente nas contas do IGCP (Anexo 5 – comunicação aos parceiros);
- Pagamento das facturas de fornecedores por transferência bancária directamente através das contas do IGCP.

Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) (Anexo 6 – balancete da conta 12 – Depósito em Instituições Financeiras), sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PROPOSTA DE LEI N.º 11/2007

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro.

**3.4** Relativamente ao saldo no montante de **2.176.658,23 EUR**, a sua quase totalidade - 2.046.238,18 EUR -, destinou-se a pagamentos no período complementar, ou seja, até 07 de Janeiro de 2008 (ver anexo 7 – balancete da conta 252 – Credores pela execução do orçamento) e ao pagamento do IRS e da Segurança Social, respectivamente de 54.976,62 € e 52. 782,08 € (ver anexo 8 – balancete analítico da conta 24 – Estado e outros entes públicos).

**3.5** Uma última nota, relativamente ao enunciado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a concretização do referido princípio de cumprimento da unidade de tesouraria está enformado pelo disposto no n.º 1 do artigo 2º quanto à prestação de serviços equiparados ao da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, por parte da Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, tendo em conta as necessidades específicas da actividade da AMA no que concerne, em particular, a gestão das Lojas do Cidadão, é importante assegurar um conjunto de funcionalidades que o Tesouro não disponibilizava (como ainda não disponibiliza) tais como o “Serviço de Débito Directo”, para pagamento de despesas por exemplo de água, electricidade, comunicações e “Recebimentos de depósitos em numerário” efectuados directamente aos balcões da CGD por alguns clientes da AMA.

Assim, tendo em conta os elementos agora presentes nesta exposição, designadamente no que concerne aos factos relatados – centralização dos fundos no Tesouro ainda que com a intermediação da CGD na fase de pagamento, ao contexto e enquadramento verificados, ao volume de fundos movimentados e à inexistência de lesão dos dinheiros públicos, entende a signatária não se verificar infracção financeira. Contudo, mesmo que se entendesse que, por causa da intermediação na fase de pagamentos, se verificava uma infracção – e pelo contexto apresentado, não se verifica - entende ainda a signatária não existir dolo da sua parte. Entende por fim que mesmo a eventual negligência sempre estaria desacompanhada de qualquer elemento subjectivo.

ke

ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

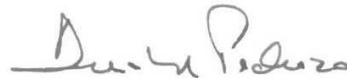
Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Em conclusão, pelo que atrás foi exposto, deve ser relevada qualquer falta ou irregularidade na actuação da signatária no exercício das funções de presidente do Conselho Directivo da AMA.

Continuando à disposição de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento que considere pertinente, apresento os meus melhores cumprimentos, *também de elevada estima pessoal*

A Presidente do Conselho Directivo da AMA, I.P.



Anabela Pedroso

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUTO DO COMÉRCIO DE LISBOA

www.ama.pt

R. Abranços Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Ex.mo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/Refª: Proc. Nº 02/08-Audit DA III.1

18.11.2008 08338 -

**Assunto: Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública**

Em resposta à comunicação de V. Exa. nº 18435, de 11 de Novembro de 2008 e perante o quadro de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante de pág. 37 do relato da Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública (POAP), enviado em anexo, venho por este meio apresentar os seguintes esclarecimentos:

### **1. Enquadramento**

A Agência para a Modernização Administrativa, criada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007 de 27 de Abril, viu autorizada a sua inscrição orçamental por despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Presidência, de 30/09/2007, com efeitos a 01 de Outubro de 2007, a partir dos saldos remanescentes do ex-Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão - IGLC (Anexo 1 - Despacho de criação do orçamento da AMA, I.P.). Nesta data, a AMA deu início à actividade nas finanças e desencadeou um conjunto de procedimentos inerentes à transição do ex-IGLC.

Anteriormente àquela inscrição, em Junho de 2007, a AMA solicitou uma reunião à Direcção Geral do Tesouro, no sentido de, em conjunto, se avaliar as medidas a tomar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Nessa reunião constatou-se a existência de alguns constrangimentos, de natureza operacional, sendo, contudo, o maior e a montante, o facto de a correcção, no momento, passar pela transferência de procedimentos para uma entidade que formalmente já se encontrava extinta - o IGLC-, quando se esperava ter, em curto prazo, totalmente regularizada a inscrição da

DGTC 18 11'08 22391

- Pág. 1 -





AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUTO DO COMARCO DE LISBOA

www.ama.pt  
R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL  
Tel.: (+351) 21 723 12 00  
Fax.: (+351) 21 723 12 20  
ama@ama.pt

nova entidade jurídica - a AMA -, dotada de orçamento próprio e com um nº de pessoa colectiva distinto.

Do ponto de vista operacional os problemas respeitavam ao processamento de vencimentos e, em particular, ao processamento dos suplementos remuneratórios aos trabalhadores presentes na Lojas do Cidadão, ambos exigindo a criação de condições técnicas para o efeito (criação de ficheiros compatíveis com o formato definido pelo IGCP). Acresceram também e persistem, aliás, as dificuldades derivadas dos pagamentos por débito em conta (água, electricidade, etc.) e as inerentes à gestão dos fundos de maneiio das lojas e dos recebimentos em numerário resultantes da actividade destas, não enquadráveis nas práticas diárias de movimentação das contas do Tesouro.

Na sequência da já citada reunião de Junho de 2007, concluiu-se que o princípio da unidade de tesouraria tinha que estar associado ao início de actividade da AMA como nova entidade jurídica, o que veio a verificar-se em Outubro de 2007.

Desta forma, convém evidenciar que os factos a que o relatório de auditoria do Programa Operacional da Administração Pública - POAP se refere, ocorrem num contexto de transição orçamental do IGLC para a AMA, o que na prática levou a que os pagamentos no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" coincidissem com a transferência das contas bancárias do IGLC para a AMA e com a configuração de acessos ao sistema de *homebanking* do Tesouro.

Por último, é importante realçar que assim que a transição ocorreu foram desencadeados mecanismos para a correcção da situação, que se espera que culmine com a sua total regularização em Dezembro de 2008. Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) – (ver ponto 3.3 deste ofício).

## 2. Relatório

No ponto 2.5.1.1 do relatório de auditoria ao Programa Operacional da Administração



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PROPOSTA DE LEI Nº 10/2007

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Pública - POAP, foi referido que a “AMA executou financeiramente o projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão”, através de uma conta bancária na Caixa Geral de Depósitos (CGD) durante os meses de Novembro e Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Tendo ainda sido referido que foi para esta conta que a AMA transferiu os recebimentos do POAP no valor de 1.793.126,61 EUR e que efectuou designadamente os pagamentos aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

Refere ainda que em 31/12/2007, de acordo com o extracto bancário da Caixa Geral de Depósitos o seu saldo era de 2.176.658,23 EUR.

### 3. Situação de facto

3.1 Os recebimentos do POAP no valor global de 1.793.126 EUR, no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” foram transferidos para a conta da Direcção-Geral do Tesouro, actual IGCP, conta com o nº 01120012188, aberta para o efeito, e não para a conta da Caixa Geral de Depósitos como é referenciado no relatório da auditoria. Os referidos recebimentos ocorreram entre 06 e 21 de Dezembro de 2007 (ver extracto bancário em Anexo 2).

Foi também desta conta que saíram as verbas para pagamento aos fornecedores ainda que o pagamento se tenha verificado através da conta 0412/0000001930 da Caixa Geral de Depósitos. Os referidos pagamentos ocorreram entre 6 de Dezembro de 2007 e 7 de Janeiro de 2008, não tendo ocorrido nenhum pagamento em Novembro de 2007.

O mapa seguinte evidencia os movimentos de entradas e saídas da conta do Tesouro e a data de quitação do pagamento através da Caixa Geral de Depósitos:



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUÍDA POR LEI N.º 10/2001

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

**Mapa Comparativo dos Movimentos Bancários**  
Entre o Tesouro (Conta 01120012188) e a Caixa Geral de Depósitos (Conta 0412/000001930)

Descritivo	Valor	Conta do Tesouro 01120012188		Conta da Caixa Geral de Depósitos 0412/000001930
		Data de Entrada	Data de Saída	Data de Documento de Quitação
2º Pedido de Pagamento	32.307,00	03-12-2007	10-12-2007	06-12-2007
1º Pedido de Pagamento	4.492,13	06-12-2007	14-12-2007	17-12-2007
3º Pedido de Pagamento	257.886,31	07-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
4º Pedido de Pagamento	946.884,92	14-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
5º Pedido de Pagamento	528.851,12	14-12-2007	19-12-2007	19-12-2007
6º Pedido de Pagamento	22.705,13	21-12-2007	27-12-2007	07-01-2008
<b>TOTAL</b>	<b>1.793.126,61</b>			

Como se constata, as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.

Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento, conforme mapa anterior.

**3.2** Convém salientar que todas as disponibilidades passavam pelo Tesouro, nomeadamente, pelas seguintes contas:

- Transferências do OE/PIDDAC – 078101120000000471103 – onde entravam todas as verbas provenientes da requisição de fundos do OE/PIDDAC.
- Receitas Próprias-078101120000000658507 – onde entravam, mensalmente, a totalidade de receitas próprias, provenientes das participações dos parceiros, muito embora as mesmas fossem inicialmente depositadas numa conta da CGD.

# ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PROTECTORIA DO COMARCO DO LISBOA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G.  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

- Fundos Comunitários – para onde eram transferidas todas as verbas provenientes de candidaturas a fundos comunitários:
  - FSE – 078101120000000647255;
  - POAP -078101120112001218851;
  - INFOCID 078101120000000825250;
  - TRANF F COM –PROJ 122/3.6/D/CEN 078101120000000827093
  - TRANSF F COM-PROJ RIAC-078101120000000824959;
  - TELECID 078101120000000801291

Para a realização dos pagamentos eram efectuadas transferências do banco do Tesouro para a Caixa Geral de Depósitos. Ou seja, na prática havia uma centralização da tesouraria no Banco do Tesouro, servindo a Caixa Geral de Depósitos apenas para concretizar pagamentos, sendo que os juros obtidos foram sempre entregues posteriormente no Tesouro (anexo 3 - Guia de entrega).

**3.3** Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nomeadamente:

- Operacionalização do sistema de homebanking do Tesouro de forma a permitir o pagamento por transferência bancária das facturas a fornecedores (Anexo 4 – pedido de instalação);
- Operacionalização com os parceiros, entidades presentes nas Lojas do Cidadão, do depósito das receitas provenientes da cedência de espaços directamente nas contas do IGCP (Anexo 5 – comunicação aos parceiros);
- Pagamento das facturas de fornecedores por transferência bancária directamente através das contas do IGCP.

Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) (Anexo 6 – balancete da conta 12 – Depósito em Instituições Financeiras), sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PROTECTORADO DO CONCELHO DE LISBOA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro.

**3.4** Relativamente ao saldo no montante de **2.176.658,23 EUR**, a sua quase totalidade - 2.046.238,18 EUR -, destinou-se a pagamentos no período complementar, ou seja, até 07 de Janeiro de 2008 (ver anexo 7 – balancete da conta 252 – Credores pela execução do orçamento) e ao pagamento do IRS e da Segurança Social, respectivamente de 54.976,62 € e 52. 782,08 € (ver anexo 8 – balancete analítico da conta 24 – Estado e outros entes públicos).

**3.5** Uma última nota, relativamente ao enunciado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a concretização do referido princípio de cumprimento da unidade de tesouraria está enformado pelo disposto no n.º 1 do artigo 2º quanto à prestação de serviços equiparados ao da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, por parte da Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, tendo em conta as necessidades específicas da actividade da AMA no que concerne, em particular, a gestão das Lojas do Cidadão, é importante assegurar um conjunto de funcionalidades que o Tesouro não disponibilizava (como ainda não disponibiliza) tais como o “Serviço de Débito Directo”, para pagamento de despesas por exemplo de água, electricidade, comunicações e “Recebimentos de depósitos em numerário” efectuados directamente aos balcões da CGD por alguns clientes da AMA.

Assim, tendo em conta os elementos agora presentes nesta exposição, designadamente no que concerne aos factos relatados – centralização dos fundos no Tesouro ainda que com a intermediação da CGD na fase de pagamento, ao contexto e enquadramento verificados, ao volume de fundos movimentados e à inexistência de lesão dos dinheiros públicos, entende a signatária não se verificar infracção financeira. Contudo, mesmo que se entendesse que, por causa da intermediação na fase de pagamentos, se verificava uma infracção – e pelo contexto apresentado, não se verifica - entende ainda a signatária não existir dolo da sua parte. Entende por fim que mesmo a eventual negligência sempre estaria desacompanhada de qualquer elemento subjectivo.



**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PREPARAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

[www.ama.pt](http://www.ama.pt)

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

[ama@ama.pt](mailto:ama@ama.pt)

Em conclusão, pelo que atrás foi exposto, deve ser relevada qualquer falta ou irregularidade na actuação da signatária no exercício das funções de vogal do Conselho Directivo da AMA.

Continuando à disposição de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento que considere pertinente, apresento os meus melhores cumprimentos

A Vogal do Conselho Directivo da AMA, I.P.



**Maria Pulquéria Lúcio**

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt  
R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL  
Tel.: (+351) 21 723 12 00  
Fax.: (+351) 21 723 12 20  
ama@ama.pt

Ex.mo Senhor  
Director Geral do Tribunal de Contas  
Av.ª Barbosa do Bocage, nº 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/Refª: Proc. Nº 02/08-Audit DA III.1

18.11.2008 08339 -

Assunto: **Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública**

Em resposta à comunicação de V. Exa. nº 18436, de 11 de Novembro de 2008 e perante o quadro de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante de pág. 37 do relato da Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública (POAP), enviado em anexo, venho por este meio apresentar os seguintes esclarecimentos:

### 1. Enquadramento

A Agência para a Modernização Administrativa, criada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007 de 27 de Abril, viu autorizada a sua inscrição orçamental por despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Presidência, de 30/09/2007, com efeitos a 01 de Outubro de 2007, a partir dos saldos remanescentes do ex-Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão - IGLC (Anexo 1 - Despacho de criação do orçamento da AMA, I.P.). Nesta data, a AMA deu início à actividade nas finanças e desencadeou um conjunto de procedimentos inerentes à transição do ex-IGLC.

Anteriormente àquela inscrição, em Junho de 2007, a AMA solicitou uma reunião à Direcção Geral do Tesouro, no sentido de, em conjunto, se avaliar as medidas a tomar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Nessa reunião constatou-se a existência de alguns constrangimentos, de natureza operacional, sendo, contudo, o maior e a montante, o facto de a correcção, no momento, passar pela transferência de procedimentos para uma entidade que formalmente já se encontrava extinta - o

DGTC 18 11'08 22392

*U. Bento*

- Pág. 1 -

# ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

IGLC-, quando se esperava ter, em curto prazo, totalmente regularizada a inscrição da nova entidade jurídica - a AMA -, dotada de orçamento próprio e com um nº de pessoa colectiva distinto.

Do ponto de vista operacional os problemas respeitavam ao processamento de vencimentos e, em particular, ao processamento dos suplementos remuneratórios aos trabalhadores presentes na Lojas do Cidadão, ambos exigindo a criação de condições técnicas para o efeito (criação de ficheiros compatíveis com o formato definido pelo IGCP). Acresceram também e persistem, aliás, as dificuldades derivadas dos pagamentos por débito em conta (água, electricidade, etc.) e as inerentes à gestão dos fundos de maneiço das lojas e dos recebimentos em numerário resultantes da actividade destas, não enquadráveis nas práticas diárias de movimentação das contas do Tesouro.

Na sequência da já citada reunião de Junho de 2007, concluiu-se que o princípio da unidade de tesouraria tinha que estar associado ao início de actividade da AMA como nova entidade jurídica, o que veio a verificar-se em Outubro de 2007.

Desta forma, convém evidenciar que os factos a que o relatório de auditoria do Programa Operacional da Administração Pública - POAP se refere, ocorrem num contexto de transição orçamental do IGLC para a AMA, o que na prática levou a que os pagamentos no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" coincidisse com a transferência das contas bancárias do IGLC para a AMA e com a configuração de acessos ao sistema de *homebanking* do Tesouro.

Por último, é importante realçar que assim que a transição ocorreu foram desencadeados mecanismos para a correcção da situação, que se espera que culmine com a sua total regularização em Dezembro de 2008. Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) – (ver ponto 3.3 deste ofício).

U. Bento

- Pág. 2 -



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

## 2. Relatório

No ponto 2.5.1.1 do relatório de auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública - POAP, foi referido que a “AMA executou financeiramente o projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão”, através de uma conta bancária na Caixa Geral de Depósitos (CGD) durante os meses de Novembro e Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Tendo ainda sido referido que foi para esta conta que a AMA transferiu os recebimentos do POAP no valor de 1.793.126,61 EUR e que efectuou designadamente os pagamentos aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

Refere ainda que em 31/12/2007, de acordo com o extracto bancário da Caixa Geral de Depósitos o seu saldo era de 2.176.658,23 EUR.

## 3. Situação de facto

**3.1** Os recebimentos do POAP no valor global de 1.793.126 EUR, no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” foram transferidos para a conta da Direcção-Geral do Tesouro, actual IGCP, conta com o nº 01120012188, aberta para o efeito, e não para a conta da Caixa Geral de Depósitos como é referenciado no relatório da auditoria. Os referidos recebimentos ocorreram entre 06 e 21 de Dezembro de 2007 (ver extracto bancário em Anexo 2).

Foi também desta conta que saíram as verbas para pagamento aos fornecedores ainda que o pagamento se tenha verificado através da conta 0412/0000001930 da Caixa Geral de Depósitos. Os referidos pagamentos ocorreram entre 6 de Dezembro de 2007 e 7 de Janeiro de 2008, não tendo ocorrido nenhum pagamento em Novembro de 2007.

O mapa seguinte evidencia os movimentos de entradas e saídas da conta do Tesouro e a data de quitação do pagamento através da Caixa Geral de Depósitos:



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PRESENCIAL DA UNICOMAR DE AMARALIA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

### Mapa Comparativo dos Movimentos Bancários

Entre o Tesouro (Conta 01120012188) e a Caixa Geral de Depósitos (Conta 0412/000001930)

Descritivo	Valor	Conta do Tesouro 01120012188		Conta da Caixa Geral de Depósitos 0412/000001930
		Data de Entrada	Data de Saída	Data de Documento de Quitação
2º Pedido de Pagamento	32.307,00	03-12-2007	10-12-2007	06-12-2007
1º Pedido de Pagamento	4.492,13	06-12-2007	14-12-2007	17-12-2007
3º Pedido de Pagamento	257.886,31	07-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
4º Pedido de Pagamento	946.884,92	14-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
5º Pedido de Pagamento	528.851,12	14-12-2007	19-12-2007	19-12-2007
6º Pedido de Pagamento	22.705,13	21-12-2007	27-12-2007	07-01-2008
TOTAL	1.793.126,61			

Como se constata, as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.

Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento, conforme mapa anterior.

**3.2** Convém salientar que todas as disponibilidades passavam pelo Tesouro, nomeadamente, pelas seguintes contas:

- Transferências do OE/PIDDAC – 07810112000000471103 – onde entravam todas as verbas provenientes da requisição de fundos do OE/PIDDAC.
- Receitas Próprias-07810112000000658507 – onde entravam, mensalmente, a totalidade de receitas próprias, provenientes das participações dos parceiros, muito embora as mesmas fossem inicialmente depositadas numa conta da CGD.



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
Presidência do Conselho de Ministros

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama @ ama.pt

- Fundos Comunitários – para onde eram transferidas todas as verbas provenientes de candidaturas a fundos comunitários:
  - FSE – 078101120000000647255;
  - POAP -078101120112001218851;
  - INFOCID 078101120000000825250;
  - TRANF F COM –PROJ 122/3.6/D/CEN 078101120000000827093
  - TRANSF F COM-PROJ RIAC-078101120000000824959;
  - TELECID 078101120000000801291

Para a realização dos pagamentos eram efectuadas transferências do banco do Tesouro para a Caixa Geral de Depósitos. Ou seja, na prática havia uma centralização da tesouraria no Banco do Tesouro, servindo a Caixa Geral de Depósitos apenas para concretizar pagamentos, sendo que os juros obtidos foram sempre entregues posteriormente no Tesouro (anexo 3 - Guia de entrega).

**3.3** Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nomeadamente:

- Operacionalização do sistema de homebanking do Tesouro de forma a permitir o pagamento por transferência bancária das facturas a fornecedores (Anexo 4 – pedido de instalação);
- Operacionalização com os parceiros, entidades presentes nas Lojas do Cidadão, do depósito das receitas provenientes da cedência de espaços directamente nas contas do IGCP (Anexo 5 – comunicação aos parceiros);
- Pagamento das facturas de fornecedores por transferência bancária directamente através das contas do IGCP.

Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) (Anexo 6 – balancete da conta 12 – Depósito em Instituições Financeiras), sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir

*U. Bento*

- Pág. 5 -



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro.

**3.4** Relativamente ao saldo no montante de **2.176.658,23 EUR**, a sua quase totalidade - 2.046.238,18 EUR -, destinou-se a pagamentos no período complementar, ou seja, até 07 de Janeiro de 2008 (ver anexo 7 – balancete da conta 252 – Credores pela execução do orçamento) e ao pagamento do IRS e da Segurança Social, respectivamente de 54.976,62 € e 52. 782,08 € (ver anexo 8 – balancete analítico da conta 24 – Estado e outros entes públicos).

**3.5** Uma última nota, relativamente ao enunciado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a concretização do referido princípio de cumprimento da unidade de tesouraria está enformado pelo disposto no n.º 1 do artigo 2º quanto à prestação de serviços equiparados ao da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, por parte da Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, tendo em conta as necessidades específicas da actividade da AMA no que concerne, em particular, a gestão das Lojas do Cidadão, é importante assegurar um conjunto de funcionalidades que o Tesouro não disponibilizava (como ainda não disponibiliza) tais como o “Serviço de Débito Directo”, para pagamento de despesas por exemplo de água, electricidade, comunicações e “Recebimentos de depósitos em numerário” efectuados directamente aos balcões da CGD por alguns clientes da AMA.

Assim, tendo em conta os elementos agora presentes nesta exposição, designadamente no que concerne aos factos relatados – centralização dos fundos no Tesouro ainda que com a intermediação da CGD na fase de pagamento, ao contexto e enquadramento verificados, ao volume de fundos movimentados e à inexistência de lesão dos dinheiros públicos, entende a signatária não se verificar infracção financeira. Contudo, mesmo que se entendesse que, por causa da intermediação na fase de pagamentos, se verificava uma infracção – e pelo contexto apresentado, não se verifica - entende ainda a signatária não existir dolo da sua parte. Entende por fim que mesmo a eventual negligência sempre estaria desacompanhada de qualquer elemento subjectivo.

*Urbento*

- Pág. 6 -

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
INSTITUTO DO COMÉRCIO DE LISBOA

[www.ama.pt](http://www.ama.pt)

R. Abranços Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

[ama@ama.pt](mailto:ama@ama.pt)

Em conclusão, pelo que atrás foi exposto, deve ser relevada qualquer falta ou irregularidade na actuação da signatária no exercício das funções de vogal do Conselho Directivo da AMA.

Continuando à disposição de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento que considere pertinente, apresento os meus melhores cumprimentos

A Vogal do Conselho Directivo da AMA, I.P.



**Maria Cristina Bento**

Exmo Sr,  
Director Geral do Tribunal de Contas  
Av<sup>a</sup> Barbosa du Bocage, n<sup>o</sup> 61  
1069-045 Lisboa

18.11.2008 08378 -

V/ REF. Proc. N<sup>o</sup> 02/08-Audit DA III.1

Em resposta ao V. Ofício 18434, de 11 de Novembro de 2008, e perante o quadro de eventual responsabilidade financeira sancionatória constante de página 37 do relato da Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública (POAP), enviado em anexo ao atrás citado ofício, cumpre-me informar:

Na data a que se referem os factos constantes no relato da auditoria acima citado não desempenhava as funções de Directora do Departamento de Gestão Financeira e de Recursos Humanos da AMA.

Com efeito, a signatária vinha exercendo as funções de técnica superior, bem como funções de coordenação de núcleo conforme deliberação de 20/02/2003 da Direcção do ex-IGLC (**anexo 1**), coexistindo um Director de Departamento.

Por efeitos da saída do Director de Departamento, Dra Cristina Peixoto em 01/11/2007 (**anexo 2**), o Conselho Directivo da AMA, deliberou em 29/10/2007 (**anexo 3**) atribuir-me competência para assinar facturas, mailling para os fornecedores e parceiros, bem como todo o expediente necessário do DAF (Departamento Administrativo e Financeiro) e SRH (Serviço de Recursos Humanos).

DTTC 19 11'08 22491

Por deliberação do Conselho Directivo da AMA de 28 de Janeiro de 2008, em **(anexo 4)**, fui designada para a coordenação do Departamento de Gestão Financeira e de Recursos Humanos com efeitos a 01/02/2008, em articulação com o referido Conselho Directivo, situação que se mantém até aos dias de hoje.

No entanto, dado que acompanhei o processo estarei em condições de vos apresentar os seguintes esclarecimentos:

## 1. Relatório

No ponto 2.5.1.1 do relatório de auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública - POAP, foi referido que a "AMA executou financeiramente o projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão", através de uma conta bancária na Caixa Geral de Depósitos (CGD) durante os meses de Novembro e Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

Tendo ainda sido referido que foi para esta conta que a AMA transferiu os recebimentos do POAP no valor de 1.793.126,61 EUR e que efectuou designadamente os pagamentos aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

Refere ainda que em 31/12/2007, de acordo com o extracto bancário da Caixa Geral de Depósitos o seu saldo era de 2.176.658,23 EUR.

## 2. Situação de facto

**2.1** Os recebimentos do POAP no valor global de 1.793.126 EUR, no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" foram transferidos para a conta da Direcção-Geral do Tesouro, actual IGCP, conta com o nº 01120012188, aberta para o efeito, e não para a conta da Caixa Geral de Depósitos como é referenciado no Anexo IA, que de seguida se transcreve " *...foi através desta conta que ocorreram também os recebimentos provenientes do POAP, no valor de 1.793.126,61...*". Os referidos recebimentos ocorreram entre 06 e 21 de Dezembro de 2007 (ver extracto bancário em **Anexo 5**).

Foi também desta conta que saíram as verbas para pagamento aos fornecedores ainda que o pagamento se tenha verificado através da conta 0412/0000001930 da Caixa Geral de Depósitos. Os referidos pagamentos ocorreram entre 6 de Dezembro



de 2007 e 7 de Janeiro de 2008, não tendo ocorrido nenhum pagamento em Novembro de 2007.

O mapa seguinte evidencia os movimentos de entradas e saídas da conta do Tesouro e a data de quitação do pagamento através da Caixa Geral de Depósitos:

**Mapa Comparativo dos Movimentos Bancários**  
 Entre o Tesouro (Conta 01120012188) e a Caixa Geral de Depósitos (Conta 0412/000001930)

Descritivo	Valor	Conta do Tesouro 01120012188		Conta da Caixa Geral de Depósitos 0412/000001930
		Data de Entrada	Data de Saída	Data de Documento de Quitação
2º Pedido de Pagamento	32.307,00	03-12-2007	10-12-2007	06-12-2007
1º Pedido de Pagamento	4.492,13	06-12-2007	14-12-2007	17-12-2007
3º Pedido de Pagamento	257.886,31	07-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
4º Pedido de Pagamento	946.884,92	14-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
5º Pedido de Pagamento	528.851,12	14-12-2007	19-12-2007	19-12-2007
6º Pedido de Pagamento	22.705,13	21-12-2007	27-12-2007	07-01-2008
<b>TOTAL</b>	<b>1.793.126,61</b>			

Como se constata, as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.

Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento, conforme mapa anterior.

**2.2** Convém salientar que todas as disponibilidades passavam pelo Tesouro, nomeadamente, pelas seguintes contas:

- Transferências do OE/PIDDAC – 078101120000000471103 – onde entravam todas as verbas provenientes da requisição de fundos do OE/PIDDAC.
- Receitas Próprias-078101120000000658507 – onde entravam, mensalmente, a totalidade de receitas próprias, provenientes das

comparticipações dos parceiros, muito embora as mesmas fossem inicialmente depositadas numa conta da CGD.

- Fundos Comunitários – para onde eram transferidas todas as verbas provenientes de candidaturas a fundos comunitários:
  - FSE – 078101120000000647255;
  - POAP -078101120112001218851;
  - INFOCID 078101120000000825250;
  - TRANF F COM –PROJ 122/3.6/D/CEN 078101120000000827093
  - TRANSF F COM-PROJ RIAC-078101120000000824959;
  - TELECID 078101120000000801291

Para a realização dos pagamentos eram efectuadas transferências do banco do Tesouro para a Caixa Geral de Depósitos. Ou seja, na prática havia uma centralização da tesouraria no Banco do Tesouro, servindo a Caixa Geral de Depósitos apenas para concretizar pagamentos, sendo que os juros obtidos foram sempre entregues posteriormente no Tesouro (**anexo 6** - Guia de entrega).

**2.3** Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nomeadamente:

- Operacionalização do sistema de homebanking do Tesouro de forma a permitir o pagamento por transferência bancária das facturas a fornecedores (**Anexo 7** – pedido de instalação);
- Operacionalização com os parceiros, entidades presentes nas Lojas do Cidadão, do depósito das receitas provenientes da cedência de espaços directamente nas contas do IGCP (**Anexo 8** – comunicação aos parceiros);
- Pagamento das facturas de fornecedores por transferência bancária directamente através das contas do IGCP.

Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) (**anexo 9** – balancete da conta 12 – Depósito em Instituições Financeiras), sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro.

**2.4** Relativamente ao saldo no montante de **2.176.658,23 EUR**, a sua quase totalidade - 2.046.238,18 EUR -, destinou-se a pagamentos no período complementar, ou seja, até 07 de Janeiro de 2008 (**ver anexo 10** – balancete da conta 252 – Credores pela execução do orçamento) e ao pagamento do IRS e da Segurança Social, respectivamente de 54.976,62 € e 52. 782,08 € (**ver anexo 11** – balancete analítico da conta 24 – Estado e outros entes públicos).

**2.5** Uma última nota, relativamente ao enunciado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a concretização do referido princípio de cumprimento da unidade de tesouraria está enformado pelo disposto no n.º 1 do artigo 2º quanto à prestação de serviços equiparados ao da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, por parte da Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, tendo em conta as necessidades específicas da actividade da AMA no que concerne, em particular, a gestão das Lojas do Cidadão, é importante assegurar um conjunto de funcionalidades que o Tesouro não disponibilizava (como ainda não disponibiliza) tais como o “Serviço de Débito Directo”, para pagamento de despesas por exemplo de água, electricidade, comunicações e “Recebimentos de depósitos em numerário” efectuados directamente aos balcões da CGD por alguns clientes da AMA.

Assim, tendo em conta os elementos agora presentes nesta exposição, designadamente no que concerne aos factos relatados – centralização dos fundos no Tesouro ainda que com a intermediação da CGD na fase de pagamento, ao contexto e enquadramento verificados, ao volume de fundos movimentados e à inexistência de lesão dos dinheiros públicos, entende a signatária não se verificar infracção financeira.

Contudo, mesmo que se entendesse que, por causa da intermediação na fase de pagamentos, se verificava uma infracção – e pelo contexto apresentado, não se verifica - entende ainda a signatária não existir dolo da sua parte. Entende por fim que mesmo a eventual negligência sempre estaria desacompanhada de qualquer elemento subjectivo.

Em conclusão, pelo que atrás foi exposto, deve ser relevada qualquer falta ou irregularidade na actuação da signatária no exercício das suas funções, que na data

a que os factos se reportam eram de técnica superior, não estando nomeada como directora de departamento.

Continuando à disposição de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento que considere pertinente, apresento os meus melhores cumprimentos

Sem prejuízo de posterior esclarecimento que V. Exa. entenda dever pedir, subscrevo-me com elevada estima e consideração.

  
Sílvia Chambel



# ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PRESENCIAL E EM LÍNEA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 729 12 00  
Fax.: (+351) 21 729 12 20

ama @ ama.pt

Para a realização dos pagamentos eram efectuadas transferências do banco do Tesouro para a Caixa Geral de Depósitos. Ou seja, na prática havia uma centralização da tesouraria no Banco do Tesouro, servindo a Caixa Geral de Depósitos apenas para concretizar pagamentos, sendo que os juros obtidos foram sempre entregues posteriormente no Tesouro (anexo 3 - Guia de entrega).

**3.3** Com a abertura da actividade da AMA, em 01/10/2007, foram sendo implementadas medidas no sentido do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nomeadamente:

- Operacionalização do sistema de homebanking do Tesouro de forma a permitir o pagamento por transferência bancária das facturas a fornecedores (Anexo 4 – pedido de instalação);
- Operacionalização com os parceiros, entidades presentes nas Lojas do Cidadão, do depósito das receitas provenientes da cedência de espaços directamente nas contas do IGCP (Anexo 5 – comunicação aos parceiros);
- Pagamento das facturas de fornecedores por transferência bancária directamente através das contas do IGCP.

Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) (Anexo 6 – balancete da conta 12 – Depósito em Instituições Financeiras), sendo nossa intenção até ao final do ano cumprir integralmente o princípio da Unidade de Tesouraria nas funcionalidades disponibilizadas pelo Tesouro.

**3.4** Relativamente ao saldo no montante de **2.176.658,23 EUR**, a sua quase totalidade - 2.046.238,18 EUR -, destinou-se a pagamentos no período complementar, ou seja, até 07 de Janeiro de 2008 (ver anexo 7 – balancete da conta 252 – Credores pela execução do orçamento) e ao pagamento do IRS e da Segurança Social, respectivamente de 54.976,62 € e 52. 782,08 € (ver anexo 8 – balancete analítico da conta 24 – Estado e outros entes públicos).

k

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferreira N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Ex.mo Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/Refª: Proc. Nº 02/08-Audit DA III.1, de 10.11.08 **17.11.2008 08335 -**

Assunto: **Auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública**

Em resposta à comunicação de V. Exa. nº 18389, de 10 de Novembro de 2008, vimos por este meio apresentar os seguintes esclarecimentos:

#### **1. Enquadramento**

A Agência para a Modernização Administrativa, criada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007 de 27 de Abril, viu autorizada a sua inscrição orçamental por despacho conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Presidência, de 30/09/2007, com efeitos a 01 de Outubro de 2007, a partir dos saldos remanescentes do ex-Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão - IGLC (Anexo 1 - Despacho de criação do orçamento da AMA, I.P.). Nesta data, a AMA deu início à actividade nas finanças e desencadeou um conjunto de procedimentos inerentes à transição do ex-IGLC.

Anteriormente àquela inscrição, em Junho de 2007, a AMA solicitou uma reunião à Direcção Geral do Tesouro, no sentido de, em conjunto, se avaliar as medidas a tomar para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Nessa reunião constatou-se a existência de alguns constrangimentos, de natureza operacional, sendo, contudo, o maior e a montante, o facto de a correcção, no momento, passar pela transferência de procedimentos para uma entidade que formalmente já se encontrava extinta - o IGLC-, quando se esperava ter, em curto prazo, totalmente regularizada a inscrição da nova entidade jurídica - a AMA -, dotada de orçamento próprio e com um nº de pessoa colectiva distinto.

DGTC 19 11 08 22492

- Pág. 1 -



AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PREFÉRENCIA DO COMARTE DO MINISTÉRIO

[www.ama.pt](http://www.ama.pt)

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 061 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00  
Fax.: (+351) 21 723 12 20

[ama@ama.pt](mailto:ama@ama.pt)

Do ponto de vista operacional os problemas respeitavam ao processamento de vencimentos e, em particular, ao processamento dos suplementos remuneratórios aos trabalhadores presentes na Lojas do Cidadão, ambos exigindo a criação de condições técnicas para o efeito (criação de ficheiros compatíveis com o formato definido pelo IGCP). Acresceram também e persistem, aliás, as dificuldades derivadas dos pagamentos por débito em conta (água, electricidade, etc.) e as inerentes à gestão dos fundos de maneiio das lojas e dos recebimentos em numerário resultantes da actividade destas, não enquadráveis nas práticas diárias de movimentação das contas do Tesouro.

Na sequência da já citada reunião de Junho de 2007, concluiu-se que o princípio da unidade de tesouraria tinha que estar associado ao início de actividade da AMA como nova entidade jurídica, o que veio a verificar-se em Outubro de 2007.

Desta forma, convém evidenciar que os factos a que o relatório de auditoria do Programa Operacional da Administração Pública - POAP se refere, ocorrem num contexto de transição orçamental do IGLC para a AMA, o que na prática levou a que os pagamentos no âmbito do projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão" coincidisse com a transferência das contas bancárias do IGLC para a AMA e com a configuração de acessos ao sistema de *homebanking* do Tesouro.

Por último, é importante realçar que assim que a transição ocorreu foram desencadeados mecanismos para a correcção da situação, que se espera que culmine com a sua total regularização em Dezembro de 2008. Estas medidas permitiram que à data de 31/10/2008, **96,76%** das disponibilidades estejam no Banco do Tesouro (IGCP) – (ver ponto 3.3 deste ofício).

## 2. Relatório

No ponto 2.5.1.1 do relatório de auditoria ao Programa Operacional da Administração Pública - POAP, foi referido que a "AMA executou financeiramente o projecto "Novo Modelo de Lojas do Cidadão", através de uma conta bancária na Caixa Geral de Depósitos (CGD) durante os meses de Novembro e Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008.

h

Tendo ainda sido referido que foi para esta conta que a AMA transferiu os recebimentos do POAP no valor de 1.793.126,61 EUR e que efectuou designadamente os pagamentos aos fornecedores no âmbito do projecto em causa.

Refere ainda que em 31/12/2007, de acordo com o extracto bancário da Caixa Geral de Depósitos o seu saldo era de 2.176.658,23 EUR.

### 3. Situação de facto

**3.1** Os recebimentos do POAP no valor global de 1.793.126 EUR, no âmbito do projecto “Novo Modelo de Lojas do Cidadão” foram transferidos para a conta da Direcção-Geral do Tesouro, actual IGCP, conta com o nº 01120012188, aberta para o efeito, e não para a conta da Caixa Geral de Depósitos como é referenciado no relatório da auditoria. Os referidos recebimentos ocorreram entre 06 e 21 de Dezembro de 2007 (ver extracto bancário em Anexo 2).

Foi também desta conta que saíram as verbas para pagamento aos fornecedores ainda que o pagamento se tenha verificado através da conta 0412/0000001930 da Caixa Geral de Depósitos. Os referidos pagamentos ocorreram entre 6 de Dezembro de 2007 e 7 de Janeiro de 2008, não tendo ocorrido nenhum pagamento em Novembro de 2007.

O mapa seguinte evidencia os movimentos de entradas e saídas da conta do Tesouro e a data de quitação do pagamento através da Caixa Geral de Depósitos:

**Mapa Comparativo dos Movimentos Bancários**  
 Entre o Tesouro (Conta 01120012188) e a Caixa Geral de Depósitos (Conta 0412/000001930)

Descritivo	Valor	Conta do Tesouro 01120012188		Conta da Caixa Geral de Depósitos 0412/000001930
		Data de Entrada	Data de Saída	Data de Documento de Quitação
2º Pedido de Pagamento	32.307,00	03-12-2007	10-12-2007	06-12-2007
1º Pedido de Pagamento	4.492,13	06-12-2007	14-12-2007	17-12-2007
3º Pedido de Pagamento	257.886,31	07-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
4º Pedido de Pagamento	946.884,92	14-12-2007	14-12-2007	19-12-2007
5º Pedido de Pagamento	528.851,12	14-12-2007	19-12-2007	19-12-2007
6º Pedido de Pagamento	22.705,13	21-12-2007	27-12-2007	07-01-2008
<b>TOTAL</b>	<b>1.793.126,61</b>			

h

# ama

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PRESENÇA DO COMITÉ DE GESTÃO

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00  
Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Como se constata, as verbas necessárias ao pagamento aos fornecedores foram entregues a estes através de cheques emitidos sobre a conta da Caixa Geral de Depósitos e/ou transferências bancárias também a partir da mesma conta. Os referidos pagamentos ocorreram, portanto, com poucos dias de diferença relativamente ao momento de saída da conta do Tesouro.

Assim, de acordo com o verificado, pode concluir-se que o projecto foi executado através da conta do Tesouro onde entraram todos os recebimentos do POAP e de onde saíram as verbas necessárias aos respectivos pagamentos, e que a intermediação do cheque e/ou da transferência bancária da CGD para titular os pagamentos, representou apenas uma curta diferença de dias entre a saída das verbas do Tesouro e a ordem de emissão do respectivo pagamento, conforme mapa anterior.

**3.2** Convém salientar que todas as disponibilidades passavam pelo Tesouro, nomeadamente, pelas seguintes contas:

- Transferências do OE/PIDDAC – 078101120000000471103 – onde entravam todas as verbas provenientes da requisição de fundos do OE/PIDDAC.
- Receitas Próprias-078101120000000658507 – onde entravam, mensalmente, a totalidade de receitas próprias, provenientes das participações dos parceiros, muito embora as mesmas fossem inicialmente depositadas numa conta da CGD.
- Fundos Comunitários – para onde eram transferidas todas as verbas provenientes de candidaturas a fundos comunitários:
  - FSE – 078101120000000647255;
  - POAP -078101120112001218851;
  - INFOCID 078101120000000825250;
  - TRANF F COM –PROJ 122/3.6/D/CEN 078101120000000827093
  - TRANSF F COM-PROJ RIAC-078101120000000824959;
  - TELECID 078101120000000801291

K

**ama**

AGÊNCIA PARA  
A MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA  
PREFÉRENCIA DO COMARCADE DE MINISTÉRIOS

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G  
1600 - 001 Lisboa  
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax.: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

**3.5** Uma última nota, relativamente ao enunciado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a concretização do referido princípio de cumprimento da unidade de tesouraria está enformado pelo disposto no n.º 1 do artigo 2º quanto à prestação de serviços equiparados ao da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, por parte da Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, tendo em conta as necessidades específicas da actividade da AMA no que concerne, em particular, a gestão das Lojas do Cidadão, é importante assegurar um conjunto de funcionalidades que o Tesouro não disponibilizava (como ainda não disponibiliza) tais como o “Serviço de Débito Directo”, para pagamento de despesas por exemplo de água, electricidade, comunicações e “Recebimentos de depósitos em numerário” efectuados directamente aos balcões da CGD por alguns clientes da AMA.

Assim, e na sequência dos esclarecimentos agora prestados relativamente aos factos apurados e no enquadramento referido, entende o Conselho Directivo da AMA, I.P., não estarmos perante uma situação que configure possível infracção financeira.

Continuando à disposição de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento que considere pertinente, apresento os meus melhores cumprimentos,

*de elevada estima e consideração*

A Presidente da AMA, I.P.



Anabela Pedrosa