



Tribunal de Contas

Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)



Relatório de Auditoria N.º 50/2009 – 2.ª Secção

Dezembro de 2009



PROCESSO N.º 11/09-AUDIT

**Auditoria
ao
“Modelo de Governação e Controlo do QREN”**

**Relatório de Auditoria
N.º 50/2009 – 2.ª Secção**

Dezembro de 2009



ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS.....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS	4
ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
SIGLAS UTILIZADAS.....	5
GLOSSÁRIO	7
FICHA TÉCNICA.....	9
1 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	10
1.1 – Âmbito e objectivos da auditoria.....	10
1.2 – Entidades envolvidas na auditoria	10
1.3 – Síntese metodológica.....	11
1.4 – Condicionantes	11
1.5 – Caracterização do QREN.....	11
1.6 – Enquadramento do QREN.....	13
<i>1.6.1 – Aspectos normativos.....</i>	<i>13</i>
<i>1.6.2 – Processo de preparação e aprovação do QREN e dos PO</i>	<i>15</i>
<i>1.6.3 – Articulação com os vários instrumentos de planeamento</i>	<i>16</i>
<i>1.6.4 – Prioridades estratégicas de desenvolvimento</i>	<i>17</i>
1.7 – Audição das entidades auditadas em cumprimento do princípio do contraditório.....	17
2 – PARTE EXPOSITIVA.....	19
2.1 – Comparabilidade do QREN com o QCA III	19
2.2 – Medidas de transição do QCA III para o QREN.....	23
2.3 – Modelo de governação e controlo do QREN e dos PO	23
<i>2.3.1 – Órgãos de governação e controlo</i>	<i>24</i>
<i>2.3.2 – Contratualização com Organismos Intermédios.....</i>	<i>34</i>
<i>2.3.3 – Contratualização com Organismos Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas.....</i>	<i>36</i>
<i>2.3.4 – Contratualização com Associações de Municípios</i>	<i>37</i>
<i>2.3.5 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN.....</i>	<i>38</i>
2.4 – Circuitos Administrativos	42
2.5 – Circuitos Financeiros.....	42
<i>2.5.1 – Do FEDER e do FC.....</i>	<i>42</i>
<i>2.5.2 – Do FSE</i>	<i>44</i>
2.6 – Sistemas de Informação.....	45



2.7 – Programação e Execução Financeira do QREN	50
2.7.1 – <i>Estrutura e plano financeiro</i>	50
2.7.2 – <i>Fluxos financeiros em 2007</i>	52
2.7.3 – <i>Fluxos financeiros em 2008</i>	53
2.7.4 – <i>Execução financeira acumulada</i>	56
2.7.5 – <i>Execução física</i>	59
3 – CONCLUSÕES	61
3.1 – Enquadramento do QREN	61
3.2 – Comparabilidade do QREN com o QCA III	61
3.3 – Modelo de Governação e Controlo do QREN e dos PO	61
3.4 – Circuitos Financeiros do QREN	64
3.5 – Sistemas de Informação	64
3.6 – Programação e Execução Financeira do QREN	65
3.6.1 – <i>Estrutura e Plano financeiro</i>	65
3.6.2 – <i>Fluxos Financeiros da UE</i>	65
3.6.3 – <i>Execução financeira do QREN em 2007</i>	66
3.6.4 – <i>Execução financeira do QREN em 2008</i>	66
3.6.5 – <i>Execução financeira acumulada</i>	66
3.6.6 – <i>Execução física do QREN</i>	66
3.6.7 – <i>Principais razões para a fraca execução do QREN</i>	67
3.6.8 – <i>Reflexos dos fluxos financeiros relativos ao QREN na CGE 2008</i>	67
4 – RECOMENDAÇÕES	68
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	69
6 – EMOLUMENTOS	69
7 – DETERMINAÇÕES FINAIS	70
ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO	72
ANEXO II – PRINCÍPIOS DE INTERVENÇÃO	75
ANEXO III – PROGRAMAS OPERACIONAIS POR EIXOS PRIORITÁRIOS	76
ANEXO IV – PROGRAMAS OPERACIONAIS DE COOPERAÇÃO	77
ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS	78
ANEXO VI – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	79



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro Comparativo QCA III e QREN.....	19
Quadro 2 – Síntese do Modelo de Governação e Controlo do QREN e actividades desenvolvidas	25
Quadro 3 – Síntese do Modelo de Governação dos PO e actividades desenvolvidas	32
Quadro 4 – Organismos Intermédios e funções delegadas	35
Quadro 5 – Tipologias de Intervenção Contratualizadas com OREPP e BREP	37
Quadro 6 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN	38
Quadro 7 – Estrutura dos Sistemas de Informação	46
Quadro 8 – Estrutura da contribuição comunitária por fundo estrutural.....	51
Quadro 9 – Transferências da UE a título de pré-financiamentos em 2007.....	53
Quadro 10 – Transferências da UE a título de pré-financiamentos em 2008.....	54
Quadro 11 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2008	56

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2008.....	57
Gráfico 2 – Taxas de compromisso, de execução e de realização por PO em 31 de Dezembro de 2008	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Hierarquização da Regulamentação do QREN e dos PO	13
Figura 2 – Circuito Administrativo.....	42
Figura 3 – Circuito Financeiro FEDER e FC.....	42
Figura 4 – Circuito Financeiro FSE	44



SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
AA	Autoridade de Auditoria
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AC	Autoridade de Certificação
ACIDI	Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, I.P.
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AdI	Agência de Inovação, SA
AEP	Associação Empresarial de Portugal
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E
AIMINHO	Associação Industrial do Minho
AIP	Associação Industrial Portuguesa
AM	Associação de Municípios
AMA	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
AML	Área Metropolitana de Lisboa
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
AT	Assistência Técnica
BREPP	Beneficiário responsável pela execução de políticas públicas nacionais
CA	Comissão de Acompanhamento do PO
CAE	Comissão de Aconselhamento Estratégico
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP	Confederação do Comércio e Serviços de Portugal
CD	Comissão Directiva
CE	Comissão Europeia
CEC/CCIC	Conselho Empresarial de Centro/Câmara de Comércio e Indústria do Centro
CGE	Conta Geral do Estado
Ciência Viva	Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica
CIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
CIM	Comunidades Intermunicipais
CM	Conselho de Ministros
CMC QREN	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CODR	Centros de Observação das Dinâmicas Regionais
CRT QREN	Centros de Racionalidade Temática
CSS	Conta da Segurança Social
CTC	Comissão Técnica de Coordenação do QREN
DG EMPLOI	Direcção- Geral do Emprego e Assuntos Sociais
DG REGIO	Direcção-Geral da Política Regional
DGAL	Direcção-Geral da Administração Local
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGIDC	Direcção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGRHE	Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação
DRPFE	Direcção Regional de Planeamento e Fundos Estruturais
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
FC	Fundo de Coesão
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu para a Pesca



Sigla	Significado
FSE	Fundo Social Europeu
GT QREN	Grupo Trabalho QREN
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P.
IDR da RAM	Instituto de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira, I.P.
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
INAG	Instituto da Água, I.P.
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OE	Orçamento do Estado
OI	Organismo Intermédio
OISG	Organismo Intermédio com Subvenção Global
OREPP	Organismos responsáveis pela execução de políticas públicas
PO	Programa Operacional
POAT	Programa Operacional Assistência Técnica
POFC	Programa Operacional Factores de Competitividade
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
POR	Programa Operacional Regional
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PPI	Pedido de Pagamento Intermédio
PROVERE	Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos
PTD	Planos Territoriais de Desenvolvimento
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RE	Regulamento Específico
RI	Regulamento Interno
SFC 2007	Sistema de Informação da Comissão Europeia
SI	Sistema de Informação
SIGA QREN	Sistema de Informação de Gestão e Auditoria do QREN
SIIFSE	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
ST	Secretariado Técnico
TP	Turismo de Portugal, I.P.
UE	União Europeia



GLOSSÁRIO

	Definições
Autoridade de Auditoria	Autoridade pública ou um organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designado pelo Estado-Membro para cada programa operacional, responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo.
Autoridade de Certificação	Autoridade pública ou organismo público nacional, regional ou local, designado pelo Estado-Membro para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão. No caso dos PO no âmbito do Objectivo da Cooperação Territorial Europeia esta autoridade é designada pelos Estados-Membros que participam no programa, tem o nome de autoridade de certificação única e desempenha as suas funções em toda a área territorial a que se reporta o respectivo programa. Recebe os pagamentos efectuados pela Comissão e, regra geral, efectua os pagamentos ao beneficiário principal.
Autoridade de Gestão	Autoridade pública nacional, regional ou local, ou um organismo público ou privado, designada pelo Estado-Membro, para gerir o PO, sendo, neste âmbito, responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução. No caso dos PO no âmbito do Objectivo da Cooperação Territorial Europeia esta autoridade é designada pelos Estados-Membros que participam no programa, tem o nome de autoridade de gestão única e desempenha as suas funções em toda a área territorial a que se reporta o respectivo programa.
Beneficiário	Um operador, organismo ou empresa, do sector público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução de uma operação; no caso de operações relativas a auxílios de Estado, os beneficiários são empresas públicas ou privadas que realizam projectos individuais e recebem um auxílio estatal, os beneficiários responsáveis pelo arranque de operações são as entidades que, no quadro desse projecto, tomam a iniciativa, estabelecem as especificações técnicas e administrativas, contratam a execução, asseguram o financiamento, são responsáveis pela contabilização e apresentação dos documentos comprovativos das despesas realizadas decorrentes da contratação da execução realizada pelos destinatários das ajudas e acompanham a execução, os beneficiários responsáveis pelo arranque e execução de operações são as entidades que tomam a iniciativa, estabelecem as especificações técnicas e administrativas, executam, asseguram o financiamento, e são responsáveis pela contabilização e apresentação dos documentos comprovativos das despesas realizadas.
Certificação de Despesas	Procedimento formal através do qual a AC declara à CE que as despesas apresentadas para reembolso são elegíveis, que se encontram justificadas por facturas e respectivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente e que foram realizadas no âmbito de operações devidamente aprovadas para financiamento a título de um PO.
Decisão de Financiamento	Compromisso jurídico e financeiro através do qual um beneficiário adquire o direito à atribuição de financiamento comunitário e, nalguns casos, nacional, no âmbito de PO tendo em vista a realização de uma operação em concreto.
Eixo Prioritário	Uma das prioridades da estratégia de um PO, incluindo um grupo de operações relacionadas entre si e com objectivos específicos quantificáveis.
Grande Projecto	Uma operação susceptível de financiamento pelo FEDER ou pelo FC que inclua uma série de obras, actividades ou serviços destinados a realizar uma acção indivisível de natureza técnica ou económica precisa, com objectivos claramente identificados e cujo custo total seja superior a 25 milhões de euros no domínio do ambiente e a 50 milhões de euros noutros domínios.
Organismo Intermédio - OI	Qualquer organismo ou serviço público ou privado com o qual uma AG tenha estabelecido um contrato de delegação de competências e que pode desempenhar funções, em nome desta autoridade, em relação aos beneficiários que executam as operações.
Operação	Um projecto ou grupo de projectos coerentes seleccionados pela AG do PO em causa, ou sob a sua responsabilidade, e executados por um ou mais beneficiários.
Organismos Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas - OREPP	Organismos da Administração Pública dotados de competências próprias no quadro das políticas públicas (promoção da formação profissional, do emprego e da inclusão social) definidas pelo Governo, em conformidade com a legislação nacional que estabelece, designadamente, o âmbito e a natureza dos apoios, os destinatários, as condições, os requisitos, modalidades e montantes dos apoios a conceder, e bem assim as competências institucionais pela gestão, decisão e avaliação das operações. Os organismos em causa são dotados de competências institucionais formais, definidas através das suas leis orgânicas ou de outros diplomas reguladores das políticas públicas de que são responsáveis.
Orientações Técnicas Gerais e Específicas	Conjunto de indicações técnicas, de ordem geral, com aplicação a todo o PO, ou específica, de aplicação a um eixo prioritário ou a uma tipologia de investimentos, incluídas, em regra, em manuais de gestão, que tem por objectivo a difusão e uniformização de regras e procedimentos dentro da estrutura técnica da AG e dos OI, constituindo um instrumento normalizador das práticas de gestão.
Pagamento Intermédio	Reembolso pela CE das despesas efectivamente pagas no âmbito de um PO, após a sua certificação pela AC. Os pagamentos intermédios são efectuados ao nível de cada PO e calculados ao nível do eixo prioritário.
Pedido de Pagamento	Apresentação à CE pela AC, mediante preenchimento de modelo próprio, de uma declaração certificada das despesas efectivamente pagas a título dos fundos com vista ao seu reembolso.
Reserva de eficiência	Dotação adicional correspondente a 4% dos fundos estruturais do QCA III que foi concedida pela CE a meio do período da execução dos PO, constituindo um instrumento de estímulo à sua eficiência. A análise da eficiência de cada um dos PO foi efectuada após a avaliação intercalar e teve como base os resultados intercalares, medidos através de um número limitado de indicadores de acompanhamento que reflectiram a eficácia, a gestão e a execução financeira face aos objectivos específicos iniciais. Esta reserva foi atribuída em 2004, pela CE, em estreita concertação com o Estado-membro, com base numa proposta por este apresentada.



	Definições
Reserva de programação	Instrumento de flexibilidade do QCA III e dos PO, destinado a aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão temporal do período de programação, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à eventual ocorrência de situações imprevistas que justifiquem a adaptação das actuais intervenções ou a criação de novos Programas Operacionais. Representou 3,33% das dotações dos fundos estruturais do QCAIII. A CE, em estreita concertação com o Estado-Membro e sob proposta por este apresentada, atribuiu a reserva de programação em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da reserva de eficiência.
Regiões em Phasing-in	Regiões de nível NUTS II totalmente abrangidas pelo Objectivo 1 em 2006, cujo PIB nominal per capita excede 75% do PIB médio da UE-15 (efeito económico), passando a ser elegíveis, numa base transitória e específica, para financiamento pelos fundos estruturais a título do Objectivo "Competitividade Regional e Emprego".
Regiões em Phasing-out	Regiões de nível NUTS II que teriam sido elegíveis para o Objectivo "Convergência" se o limiar de elegibilidade se tivesse mantido em 75% do PIB médio da UE-15, mas que deixaram de o ser pelo facto do nível do respectivo PIB nominal per capita exceder 75% do PIB médio da UE-25 (efeito estatístico), passando a ser elegíveis, numa base transitória e específica, para financiamento pelos fundos estruturais a título do Objectivo "Convergência".
Regulamento Específico	Conjunto de normas aplicáveis a um PO, a um eixo prioritário, ou a uma tipologia de investimentos, a ser observado pela respectiva AG, pelos OI e pelos beneficiários e aprovado pela CMC respectiva ou, no caso dos PO das Regiões Autónomas, segundo modalidade a definir pelos respectivos Governos Regionais.
Subvenção Global	Apoio relativo a uma operação, enquanto grupo de projectos coerentes, relativamente à qual a AG delega competências no âmbito da respectiva gestão a um OI.
Tipologia de Investimentos	Operação ou conjunto de operações que prosseguem objectivos comuns, definida por RE ou pela AG. Em situações específicas, a tipologia de investimentos pode coincidir com a totalidade das intervenções enquadradas num eixo prioritário.



FICHA TÉCNICA

Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN		
EQUIPA DE AUDITORIA		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
AUDITOR COORDENADOR	António de Sousa e Menezes	Licenciado em Organização e Gestão de Empresas
AUDITOR CHEFE	António Marques do Rosário	Licenciado em Direito
AUDITORES	Fátima Sousa	Licenciada em Economia
	Ana Cristina Lindo do Cabo	Licenciada em Organização e Gestão de Empresas
	Daphnie Góis	Licenciada em Direito
APOIO INFORMÁTICO	Anabela Janeiro	



1 – PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 – Âmbito e objectivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2009, através da Resolução n.º 07/08-2.ª Secção, de 11 de Dezembro, realizou-se a presente auditoria ao “Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)”.

A auditoria teve como objectivo estratégico o levantamento e estudo do enquadramento normativo do QREN, do modelo de governação instituído, a análise das estruturas e dos sistemas de gestão, acompanhamento, controlo e avaliação, o levantamento dos circuitos administrativos, documentais e financeiros, bem como a identificação dos sistemas de informação.

Esta auditoria visou também a recolha de informação a considerar no Parecer da CGE de 2008, no âmbito do capítulo “Fluxos Financeiros com a UE”, particularmente no que se relaciona com a execução financeira do QREN.

Foram definidos os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Caracterização do QREN em termos dos seus objectivos e sua articulação com outros instrumentos de planeamento;
- ◆ Análise do modelo de governação do QREN e dos PO, dos seus sistemas de gestão, de acompanhamento, de controlo e de avaliação, com evidenciação dos pontos fortes e fracos;
- ◆ Comparabilidade entre os modelos de governação instituídos para o QREN e para o QCA III, relevando as principais diferenças observadas;
- ◆ Entidades envolvidas na gestão, execução e controlo do QREN;
- ◆ Caracterização da programação financeira do QREN;
- ◆ Análise do desenvolvimento do QREN à data de 31 de Dezembro de 2008, em termos de execução física e financeira;
- ◆ Análise da evidenciação contabilística dos fluxos financeiros provenientes da UE.

1.2 – Entidades envolvidas na auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto das seguintes entidades:

- ◆ Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais do QREN;
- ◆ Direcção-Geral do Orçamento (DGO);
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR, I.P.);
- ◆ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE, I.P.);
- ◆ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP, I.P.);



- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, I.P.);
- ◆ Observatório do QREN.

1.3 – Síntese metodológica

No desenvolvimento desta acção foram utilizados os seguintes procedimentos:

- ◆ Estudo da legislação comunitária e nacional de enquadramento do QREN;
- ◆ Análise dos documentos de “*Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo*” e outros documentos de gestão, dos documentos técnicos relativos ao modelo de governação do QREN e dos relatórios de execução anual dos PO;
- ◆ Levantamento dos circuitos administrativo, financeiro e contabilístico;
- ◆ Entrevistas com as entidades responsáveis pela gestão, certificação, monitorização estratégica operacional e financeira do QREN;
- ◆ Apuramento dos fluxos financeiros provenientes da UE em 2008 e da respectiva execução financeira.

A auditoria foi desenvolvida segundo métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e das normas da INTOSAI.

1.4 – Condicionantes

A acção decorreu regularmente, registando-se a colaboração dos técnicos e responsáveis das diversas entidades abrangidas na auditoria na disponibilização da vasta documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

No entanto, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) só em 11 de Agosto p.p. remeteu o conjunto de elementos que lhe foram solicitados pela primeira vez em 13 de Fevereiro de 2009, na qualidade de Autoridade de Auditoria altura em que decorria a elaboração do relato da presente auditoria.

1.5 – Caracterização do QREN

O Quadro de Referência Estratégico Nacional constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. A sua arquitectura estruturou-se em função de três grandes “Agendas Operacionais Temáticas”, que incidem sobre três domínios essenciais de intervenção: o potencial humano, os factores de competitividade da economia e a valorização do território.

A concretização destas três Agendas Temáticas é operacionalizada, no respeito pelos princípios orientadores assumidos pelo QREN - da concentração, da selectividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica - pelos seguintes Programas Operacionais:



- ◆ Programas Operacionais Temáticos: Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território, co-financiados, respectivamente, pelo Fundo Social Europeu (FSE), pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e, conjuntamente, pelo FEDER e Fundo de Coesão (FC).
- ◆ Programas Operacionais Regionais (POR) do Continente: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, co-financiados pelo FEDER.
- ◆ Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, co-financiados pelo FEDER e pelo FSE.
- ◆ Programas Operacionais de Cooperação Territorial Transfronteiriça (Portugal-Espanha e Bacia do Mediterrâneo), Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira-Açores-Canárias), Inter-regional e de Redes de Cooperação Inter-regional, co-financiados pelo FEDER.
- ◆ Programas Operacionais de Assistência Técnica, co-financiados pelo FEDER e pelo FSE.

A execução do QREN e dos respectivos Programas Operacionais é viabilizada pela mobilização de cerca de € 21,5 mil milhões de recursos comunitários, cuja utilização respeitará três orientações principais:

- ◆ Reforço das dotações destinadas à Qualificação dos Recursos Humanos, passando o FSE a representar cerca de 37% do conjunto dos fundos estruturais, correspondentes a um montante superior a € 6 mil milhões.
- ◆ Reforço dos financiamentos dirigidos à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa, com uma dotação superior a € 5 mil milhões, destinados ao PO Temático Factores de Competitividade e aos PO Regionais; as correspondentes intervenções, co-financiadas pelo FEDER, passam a representar cerca de 65% deste fundo estrutural.
- ◆ Reforço do financiamento dos POR do Continente, exclusivamente co-financiados pelo FEDER, que passam a representar 55% do total de FEDER a mobilizar no Continente.

Relativamente ao anterior quadro comunitário foram introduzidas significativas modificações: programação mono-fundo, mono-objectivo e convergência entre os fundos estruturais e de coesão em matéria de programação plurianual (obrigatoriedade de programação conjunta do FEDER e do FC em programas operacionais de abrangência territorial nacional, sendo que cada eixo prioritário é financiado apenas por um fundo).

Os potenciais beneficiários das intervenções do QREN são empresas (privadas, públicas, de capitais mistos e o sector empresarial local), associações empresariais, agências de desenvolvimento regional, câmaras municipais, associações de municípios, organismos da administração central, instituições de ensino superior e politécnico, entidades do sistema científico e tecnológico, associações de desenvolvimento local, entre outros.

Na assistência técnica são beneficiários os órgãos de Governação do QREN e dos PO ou estruturas da administração central que assegurem o seu funcionamento jurídico-administrativo, o IFDR e a IGF.



1.6 – Enquadramento do QREN

1.6.1 – Aspectos normativos

O n.º 1 do artigo 30.º do Decreto - Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro¹, estabelece que “A governação dos PO é efectuada em conformidade com a legislação nacional, com a regulamentação comunitária, com o QREN, com as decisões da Comissão Europeia relativas à aprovação dos PO, com o conteúdo dos PO aprovados e com os regulamentos e as orientações técnicas, administrativas e financeiras estabelecidos no âmbito de cada tipologia de investimentos ou tipologia de acções susceptível de financiamento pelos PO”.

O enquadramento normativo do QREN e dos PO encontra-se estruturado de acordo com três níveis de regulamentação:

Figura 1 – Hierarquização da Regulamentação do QREN e dos PO



A regulamentação comunitária integra, para além da legislação geral sobre os fundos estruturais², as decisões de aprovação dos PO e as orientações dirigidas às Autoridades de Gestão (AG) pela Comissão Europeia (CE)³ relativas à definição dos circuitos e procedimentos de gestão.

¹ O Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2008, de 21 de Abril, e objecto de uma segunda alteração pelo Decreto-Lei n.º 99/2009, de 28 de Abril. De ora em diante, as menções feitas no texto a este diploma consideram as respectivas alterações.

² Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, os Regulamentos n.º 1080/2006 e n.º 1081/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, ambos de 5 de Julho, que instituem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu, o Regulamento n.º 1084/2006 do Conselho, de 11 de Julho, relativo ao Fundo de Coesão, bem como o Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de Dezembro, que prevê as normas de execução dos fundos estruturais.

³ Destacam-se as orientações constantes dos seguintes documentos: “System Assessment” (onde se encontra elencado um conjunto de requisitos chave para a definição dos circuitos e procedimentos de gestão), “Conseils pour une méthodologie commune permettant d’évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres (période de programmation 2007-2013)” e “Draft working document concerning good practice in relation to management verifications to be carried out by Member States on projects co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period” – documento do Comité de Coordenação dos Fundos 08/0020/01, de 31 de Março de 2008.



A legislação nacional é constituída por três tipologias de regulamentação: de enquadramento, transversal aos vários PO⁴ e específica de cada PO. As tipologias de intervenção que integram os eixos prioritários de cada um dos PO foram definidas por Regulamentos Específicos (RE) elaborados pelas AG e aprovados pelas Comissões Ministeriais de Coordenação (CMC) de cada um dos PO⁵.

A governação do QREN e dos PO encontra-se ainda subordinada às orientações de natureza geral e de natureza técnica emitidas pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN (CMC)⁶, pela Comissão Técnica de Coordenação do QREN (CTC)⁷, pelo Observatório do QREN⁸, pelo IFDR⁹ e IGFSE,¹⁰ e às orientações técnicas, administrativas e financeiras¹¹ das AG dirigidas aos Organismos Intermédios (OI) e aos beneficiários.

Dada a extensão da legislação comunitária e nacional de enquadramento do QREN e dos PO apresentam-se no Anexo I os diplomas legais mais relevantes.

⁴ Decreto-Lei n.º 312/2007 de 17 de Setembro, que define o modelo de governação do QREN e dos respectivos PO; Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de Agosto, que aprova o enquadramento nacional dos Sistemas de Incentivos do QREN, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 65/2009, de 20 de Março;

Regulamento Geral do FEDER e Fundo de Coesão, aprovado pela CMC do QREN em 4 de Outubro de 2007 e anulado e substituído pela CMC do QREN, em 18 de Setembro de 2009, que estabelece o regime geral de aplicação do FEDER e do FC;

Decreto-Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 13/2008, de 18 de Junho, que estabelece o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento no âmbito dos PO financiados pelo FSE.

⁵ O processo de elaboração dos regulamentos específicos dos PO teve início em meados de Agosto de 2007, com a entrada em funções das comissões directivas das AG dos PO. Os regulamentos relativos ao Sistema de Incentivos QREN foram aprovados em Novembro de 2007 pela Comissão Ministerial de Coordenação do POFC. O processo de elaboração e de aprovação dos restantes regulamentos específicos dos PO FEDER e FSE foi concluído nos meses de Abril e Maio de 2008.

⁶ Nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.

⁷ Nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.

⁸ Nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.

⁹ Nos termos da alínea e) do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.

¹⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Regulamentar n.º 84 -A/2007.

¹¹ Nos termos do n.º 6 do artigo 30.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.



1.6.2 – Processo de preparação e aprovação do QREN e dos PO

Os trabalhos de preparação do QREN tiveram formalmente início em Janeiro de 2005 com a criação pelo Despacho Conjunto n.º 131/2005, de 26 de Janeiro¹² do Grupo de Trabalho QREN (GT)¹³, responsável pela coordenação dos estudos preparatórios e pela elaboração do Quadro. Os termos da proposta do QREN e a respectiva calendarização foram definidos pelo Despacho Conjunto n.º 637/2005, de 28 de Julho¹⁴.

As orientações fundamentais para a elaboração do QREN e dos PO foram definidas pela RCM n.º 25/2006, de 10 de Março, tendo o seu n.º 12 incumbido o GT QREN de apresentar a proposta do Quadro e dos PO ao Governo, através do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. As orientações financeiras foram aprovadas pela Deliberação n.º 420/2006, do Conselho de Ministros, de 31 de Agosto.

No âmbito das actividades desenvolvidas pelo GT foram apresentados relatórios trimestrais e elaborados três documentos de trabalho, relativos às Prioridades Estratégicas e Operacionais e à Programação do QREN.

Na base da preparação e elaboração da proposta do QREN foram considerados os relatórios finais dos Estudos de Avaliação Intercalar do QCA III, realizados em 2004, e respectivas actualizações, os resultados das actividades realizadas no âmbito das Plataformas de Integração Estratégica e Operacional do QCA III (Competitividade, Potencial Humano, Desenvolvimento Regional e Administração Pública) e os Estudos Horizonte 2007-2013¹⁵.

Em cumprimento do n.º 2 do artigo 28.º e do n.º 3 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho¹⁶, a proposta do QREN foi preparada em concertação com a CE, após consulta e participação de um conjunto alargado de entidades sectoriais, tendo sido aprovada pelo Conselho de Ministros (CM) em 15 de Janeiro de 2007 e apresentada formalmente à CE em 1 de Fevereiro de 2007¹⁷.

¹² Despacho Conjunto dos Ministro de Estado, das Actividades Económicas e do Trabalho, das Finanças e da Administração Pública, das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional.

¹³ Foram ainda criados outros grupos de trabalho, na área da Educação e no âmbito da Cooperação Territorial respectivamente, pelo Despacho n.º 3032/2006, de 2 de Janeiro, da Ministra da Educação, e pelo Despacho n.º 10906/2006, de 13 de Março, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional.

¹⁴ Despacho Conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Trabalho e da Solidariedade Social.

¹⁵ Estudos temáticos sectoriais e regionais realizados por iniciativa do Observatório do QCA III, da ex – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), do IGFSE e do Departamento de Prospectiva e Planeamento.

¹⁶ Estes artigos estabelecem que cada Estado-Membro devia apresentar à Comissão, no prazo de cinco meses, a contar da aprovação das orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão, o quadro de referência estratégico nacional e as propostas dos programas operacionais.

¹⁷ O processo de aprovação formal do QREN foi precedido de um conjunto de actos formais: entrega do Projecto QREN, em 14/09/2006, à Comissária Danuta Hubner, realização de uma reunião entre o Coordenador do GT QREN com a DG REGIO e DG EMPLOI, em 25/09/2006, para uma primeira troca informal de impressões sobre o Projecto QREN, a recepção, em 31/10/2006, de uma carta da CE (DG REGIO e DG EMPLOI) com comentários ao Projecto QREN.



As propostas dos PO foram aprovadas em CM, em 1 de Março de 2007, na sequência de um processo de consulta pública e da realização de um processo de avaliação ex-ante e de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)¹⁸, tendo sido apresentados à CE em 5 de Março de 2007.

O documento QREN acordado entre as autoridades portuguesas e a CE foi validado pela RCM n.º 86/2007, de 3 de Julho, e aprovado pela Comissão nos termos da Decisão C (2007) 3165, de 28 de Julho, tendo a maioria dos PO sido aprovados no decurso do mês de Outubro de 2007, com excepção, dos PO da Cooperação Territorial que foram aprovados em Setembro e da Assistência Técnica do FEDER e FSE, em Dezembro.

1.6.3 – Articulação com os vários instrumentos de planeamento

Na concepção do QREN foi decisiva a contribuição dos instrumentos de concepção, de programação e de financiamento de políticas públicas de natureza estratégica e operacional, a concretizar no período 2007-2013, no âmbito dos quais se destacam, pela sua transversalidade:

- ◆ As Grandes Opções do Plano para 2005-2009 – 1.ª Grande Opção - “Assegurar uma Trajectória de Crescimento Sustentado, Assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos”; 2.ª Grande Opção - “Reforçar a Coesão, Reduzindo a Pobreza e Criando mais Igualdade de Oportunidades” e 3.ª Grande Opção - “Melhorar a Qualidade de Vida e Reforçar a Coesão Territorial num Quadro Sustentável de Desenvolvimento”, consagradas na Lei n.º 52/2006, de 31 de Agosto;
- ◆ A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) 2015 – aprovada nos termos da RCM n.º 109/2007, de 20 de Agosto. Neste documento são encontradas referências à articulação com o QREN e à sua importância enquanto instrumento de financiamento chave para a implementação da ENDS;
- ◆ O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) – que define um conjunto de actuações que permitem implementar as orientações da Estratégia de Lisboa. Destacam-se neste âmbito, pela sua importância, as reformas que complementam os investimentos do QREN.

No âmbito dos Planos e Estratégias Sectoriais enunciam-se, a título exemplificativo, o Plano Nacional de Emprego (PNE), a Iniciativa Novas Oportunidades, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado (PRACE), o Plano Nacional de Acção para a Inclusão, o Plano Nacional para a Igualdade (PNI), o Plano Nacional para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade, o Plano Tecnológico, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX), o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC).

¹⁸Foram submetidos a AAE as propostas de PO apoiados pelo FEDER e pelo FC (POFC, POVT, os POR do Continente e os PO das Regiões Autónomas), que envolviam uma incidência física e enquadravam futuros projectos enumerados nos Anexos I e II da Directiva 85/337/CE, da Comissão, de 27 de Junho, designadamente. No âmbito deste processo de avaliação foi produzido o Relatório de Factores Críticos da Avaliação Ambiental Estratégica.



1.6.4 – Prioridades estratégicas de desenvolvimento

Nos termos da RCM n.º 86/2007, de 3 de Julho, o QREN assume como desígnio estratégico “a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia, e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização de igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas”.

São 12 os princípios gerais subjacentes ao QREN consagrados no Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, que se enunciam no Anexo II.

A prossecução deste desígnio estratégico tem subjacentes cinco prioridades estratégicas: a qualificação dos portugueses; o crescimento sustentado; a coesão social; a qualificação do território e das cidades; e a eficiência da governação.

De entre os vários princípios orientadores do QREN destacam-se o da concentração das intervenções dos recursos e das tipologias de acção, assegurada através da consagração de um número reduzido de PO Temáticos e de uma estruturação temática dos POR do Continente e da respectiva dimensão financeira, e o da coesão e valorização territoriais que potenciem os factores de desenvolvimento científico e tecnológico, de progresso económico, sócio-cultural e ambientais específicos de cada região, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e regionalmente equilibrado do país.

Na elaboração do QREN estiveram subjacentes diversas Agendas Operacionais Temáticas que se relacionam com os diferentes PO do QREN que, à semelhança do que já acontecia no QCA III, continuaram a decompor-se por Eixos Prioritários, apresentados no Anexo III.

1.7 – Audição das entidades auditadas 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 Agosto¹⁹, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ao Ministro da Economia, Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ À Comissão Ministerial de Coordenação do QREN;
- ◆ Às Comissões Ministeriais de Coordenação dos Programas Operacionais Temáticos;
- ◆ À Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente;
- ◆ Ao Presidente da Comissão Técnica de Coordenação do QREN;
- ◆ Ao Director-Geral do Orçamento;
- ◆ Ao Inspector-Geral de Finanças;

¹⁹Este 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.



- ◆ Às Autoridades de Gestão dos PO;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;
- ◆ Ao Coordenador do Observatório do QREN.

Destas entidades não apresentaram alegações o Ministro de Estado e das Finanças, as AG dos PO Regionais do Centro e do Algarve e a AG do POFC.

As alegações apresentadas, depois de analisadas, 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 VI**, 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 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

Das respostas dadas no âmbito do contraditório realça-se, em termos genéricos:

- ◆ O Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, na qualidade de Coordenador da CMC do QREN e da CMC dos POR do Continente comunicou “(...) não haver razões para o exercício de um contraditório substancial quer no que respeita à componente descritiva, quer às conclusões e recomendações do Relato de Auditoria.” Sublinhou ainda que no que concerne às conclusões e recomendações respeitantes à instituição dos Centros de Racionalidade Temática e à diligência no sentido da melhor articulação com o FEADER, é “(...) matéria que a Comissão Técnica de Coordenação e Observatório do QREN estão a acompanhar.”
- ◆ A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, na qualidade de Coordenadora da CMC do POPH e a AG do POPH que apresentaram alegações nos mesmos termos, tendo informado que no tocante às recomendações “ (...) introduzirá rapidamente as correcções necessárias ao seu funcionamento interno na perspectiva do cumprimento de formalidades, pelo que a recomendação está a ser desde já observada.”
- ◆ O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações na qualidade de CMC do POVT prescindiu, atendendo ao facto de o relato não ter nenhuma recomendação dirigida a esta Comissão, do exercício do direito do contraditório.
- ◆ O IGCP comunicou que nada tinha a acrescentar ao conteúdo do relato.
- ◆ A AG do POR do Alentejo referiu que iria “(...) diligenciar no sentido de dar cumprimento às recomendações efectuadas às Autoridades de Gestão.”



- ◆ A AG do POVT assinalou “ (...) o interesse do levantamento de informação subjacente, bem como da análise crítica efectuada sobre o modelo de governação do QREN.”

2 – PARTE EXPOSITIVA

2.1 – Comparabilidade do QREN com o QCA III

As reformas introduzidas em domínios fundamentais da intervenção da União Europeia, resultantes quer das Orientações Estratégicas Comunitárias 2007-2013, em matéria de Coesão, aprovada pela Decisão n.º 2006/702/CE, de 6 de Outubro, quer das Perspectivas Financeiras para 2007-2013²⁰, determinaram alterações significativas em diversos domínios.

Da análise comparativa do Regulamento (CE) n.º 1260/99 do Conselho, de 21 de Junho, que estabeleceu disposições gerais sobre os fundos estruturais no âmbito do QCA III, com o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no âmbito do QREN, foram identificados vários domínios cuja comparação se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 1 – Quadro Comparativo QCA III e QREN

Domínios	QCA III	QREN
Fundos	Quatro fundos estruturais: FEDER, FSE, FEOGA, IFOP; 4 Iniciativas Comunitárias (URBAN, INTERREG, EQUAL, LEADER +).	Três fundos da Política de Coesão: FEDER FSE e FC. O FEADER e o FEP foram autonomizados, passando a integrar os instrumentos de política agrícola comum e da política comum da pesca.
Objectivos	Três objectivos: Objectivo 1 - Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP), Objectivo 2 - Apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais (FEDER, FSE) e Objectivo 3 - Apoio à adaptação e modernização das políticas de sistemas de educação, formação e emprego (FSE).	Consagração de três objectivos com orientações diferentes: Objectivo Convergência (FEDER, FSE, Fundo Coesão); Objectivo Competitividade Regional e do Emprego (FEDER, FSE); Objectivo Cooperação Territorial Europeia (FEDER).
Abordagem Estratégica	As prioridades foram definidas de acordo com as prioridades indicativas da União Europeia e as prioridades nacionais e regionais.	As prioridades foram definidas de acordo com as orientações estratégicas adoptadas pelo Conselho, com possibilidade de revisão intercalar, e com prioridades nacionais e regionais e tendo por base a concentração temática: 60% das despesas, no caso do objectivo Convergência e 75%, no caso do objectivo Competitividade Regional e do Emprego, têm de se destinar à promoção da competitividade e à criação de empregos (categorias de despesa em anexo ao Regulamento, vulgarmente denominadas de <i>earmarking</i>).
Etapas formais de Programação	Constituído pelo Quadro Comunitário de Apoio, pelos Programas Operacionais e pelos Complementos de Programação.	Constituído pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional e pelos Programas Operacionais.

²⁰ Aprovadas no Conselho Europeu de Bruxelas que decorreu a 15 e 16 de Dezembro de 2005.



Domínios		QCA III	QREN
Estrutura	Programas Operacionais	Quatro eixos prioritários: Eixo 1 - Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão nacional Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro Eixo 3 - Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país Eixo 4 - Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	Três Agendas Operacionais Temáticas: Agenda Potencial Humano; Agenda Factores de Competitividade; Agenda Valorização do Território. Com base nas agendas operacionais temáticas, foram definidas as prioridades estratégicas operacionais, os PO e os eixos prioritários.
		Constituído por 20 PO (12 PO Sectoriais ²¹ , 5 PO Regionais, 2 PO Regiões Autónomas, 1 PO AT). Os eixos 1, 2 e 3 são constituídos pelos PO Sectoriais. O eixo 4 corresponde aos 5 PO Regionais e aos 2 PO das Regiões Autónomas. Cada PO integra intervenções desconcentradas de todos os PO Sectoriais na região. Os 5 POR do Continente, além do financiamento FEDER, têm contribuições comunitárias com origem no FSE, FEOGA-O e IFOP.	Constituído por 14 PO (3 PO Temáticos, 5 POR do Continente, 4 PO das Regiões Autónomas, 2 PO Assistência Técnica - FEDER e FSE) e 8 PO Cooperação Territorial Europeia Programação mono-fundo ²² . Nos 5 POR do Continente a contribuição comunitária é integralmente FEDER.
Estrutura Orgânica e Funcional		Composta por: ²³ órgãos de coordenação e de gestão; órgãos de acompanhamento; órgãos de apoio à avaliação; órgãos de controlo.	Composta por: órgãos de direcção política; órgãos de coordenação técnica e de monitorização estratégica, operacional e financeira; órgãos de auditoria e controlo; órgãos de certificação; órgãos de gestão; órgãos de acompanhamento; órgãos de aconselhamento estratégico, no caso dos POR do Continente.
Estrutura Orgânica e Funcional		A gestão de cada PO era da responsabilidade de um Gestor apoiado por uma Unidade de Gestão e por estruturas de apoio técnico. Os gestores procediam ao pagamento aos beneficiários mediante a emissão de autorizações de pagamento. A execução da gestão técnica, administrativa e financeira foi contratualizada com entidades públicas e privadas por período determinado, mediante a celebração de contratos-programa.	A gestão de cada PO é da responsabilidade da AG constituída por dois órgãos: CD e ST. O pagamento aos beneficiários no âmbito dos PO financiados pelo FEDER e FC é da competência do IFDR, que relativamente ao Sistema de Incentivos QREN (POFC e POR do Continente) celebrou protocolos de delegação de competências com o IAPMEI e TP, constituindo-os como organismos pagadores. No âmbito do FSE só no PO AT é que os pagamentos aos beneficiários são realizados pela AG. No POPH os pagamentos aos beneficiários são realizados pelo IGFSS, em execução de protocolo de delegação de competências do IGFSE e também do POPH naquele organismo. O IGFSS executa os pagamentos aos beneficiários a partir de ordens de transferência da AG. A execução da gestão técnica, administrativa e financeira foi objecto de delegação de competências em OI, organismos responsáveis pela execução de políticas públicas e Associações de Municípios.

²¹ Os PO Sectoriais são os seguintes: Educação, Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, Ciência e Inovação 2010, Sociedade do Conhecimento, Saúde, Cultura, Administração Pública, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Pescas, Economia, Acessibilidades e Transportes, Ambiente.

²² O n.º 3 do artigo 34º do Regulamento CE n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho de 2006, excepta deste princípio o FC, estabelecendo que nos Estados-Membros que recebem apoio do FC, o FEDER e o FC intervêm conjuntamente em programas operacionais relativos a infra-estruturas de transportes e ao ambiente, incluindo os grandes projectos.

²³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, que define a estrutura orgânica responsável pela Gestão, Acompanhamento, Avaliação e Controlo da execução do QCA III.



Domínios	QCA III	QREN
Órgãos de controlo	<p>O sistema nacional de controlo era constituído por três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno, o segundo nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo²⁴.</p> <p>O exercício de funções de controlo competia aos seguintes órgãos: à IGF, ao IFDR (ex – Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) - no âmbito do FEDER), ao IGFSE (no âmbito do FSE), em articulação com as inspecções-gerais ou outros organismos integrados nos departamentos governamentais com competências atinentes aos sectores envolvidos nas intervenções operacionais designadas para o efeito pelo membro do Governo correspondente, à Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão, do MADRP em articulação com o Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (FEOGA – O) e à Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do MADRP (IFOP) e aos órgãos de gestão dos PO.</p>	<p>Existência de um modelo de auditoria e controlo único para todo o QREN.</p> <p>As funções de autoridade de auditoria do QREN são exercidas pela IGF.</p> <p>O exercício de funções de auditoria compete aos seguintes órgãos: à IGF, às estruturas de auditoria segregadas do IFDR (FEDER e FC) e do IGFSE (FSE), e à comissão técnica de auditoria²⁵.</p>
Processo de Decisão	<p>Sujeição a homologação ministerial das decisões de aprovação do financiamento</p>	<p>A aprovação final da decisão de financiamento é da competência da Comissão Directiva dos PO e dos OI com competências delegadas. Nos PO financiados pelo FEDER, em que há delegação de competências em OI, a decisão de aprovação encontra-se sujeita a confirmação da CD.</p> <p>A aprovação das operações com relevância financeira e de objectivos é sob proposta das AG confirmada pelas CMC, nos termos das alíneas a) e b) dos artigos 45º e 46º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro.</p>
Avaliação	<p>Quatro exercícios de avaliação: avaliação ex-ante, intercalar, actualização da avaliação intercalar e avaliação ex-post.</p>	<p>Três exercícios de avaliação: avaliação ex-ante, avaliação <i>on going</i>, indispensável se (i) o Estado-Membro optar pela reserva de desempenho, (ii) no caso de existirem desvios relevantes em relação aos objectivos ou (iii) sempre que sejam apresentadas propostas de revisão dos PO, e avaliação <i>ex-post</i>.</p>
Plano Financeiro	<p>Plano financeiro por eixo e medida; Despesa comunitária aprovada no valor de € 18.931 milhões²⁶ com a seguinte repartição: PO Sectoriais - € 9.323 milhões; PO Regionais - € 7.883 milhões; PO Regiões Autónomas - € 1.653 milhões; PO Assistência Técnica - € 72 milhões.</p>	<p>Plano financeiro por domínios/tipologias de intervenção. Despesa comunitária aprovada no valor de € 21.412 milhões²⁷ com a seguinte repartição: PO Temáticos - € 13.880 milhões; PO Regionais - € 5.764 milhões; PO Regiões Autónomas - € 1.602 milhões; PO Assistência Técnica - € 166 milhões.</p>

²⁴ Conforme referido no n.º 1 do artigo 42º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, (Define a estrutura orgânica responsável pela gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III) “*É instituído um sistema nacional de controlo do QCA III, constituído por órgãos que exercerão de forma articulada os controlos a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno, o segundo nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo.*”.

²⁵ Compete-lhe a coordenação da actividade de auditoria sendo composta pela IGF, que coordena, e pelas estruturas de auditoria segregadas do IFDR e do IGFSE.

²⁶ Excluindo o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural, o PO Mar, bem como as Iniciativas Comunitárias.

²⁷ Excluindo os PO de Cooperação Territorial Europeia.



Domínios		QCA III	QREN
Dotações Orçamentais		<p>Pagamento por conta de 7% da dotação dos fundos, faseado por dois exercícios;</p> <p>Pagamento por conta reembolsado caso nenhum pedido de pagamento tivesse sido apresentado até 18 meses a contar da decisão da aprovação do Programa.</p>	<p>Pré-financiamento, faseado em 3 exercícios, de 7,5% da participação dos fundos estruturais nos programas operacionais²⁸.</p> <p>Pré-financiamento, faseado em 3 exercícios, de 7,5% da participação do FC no programa operacional.</p> <p>Pré-financiamento reembolsado caso nenhum pedido de pagamento seja apresentado até 24 meses a contar do pagamento da primeira fracção do pré-financiamento.</p>
Anulação Automática		<p>Entre 2000 e 2006 era automaticamente anulada qualquer parte de uma autorização orçamental que não tivesse sido executada até final do segundo ano seguinte (n+2).</p>	<p>Entre 2007 e 2010, é automaticamente anulada qualquer parte de uma autorização orçamental que não tenha sido executada até final do terceiro ano seguinte (n+3).</p> <p>Entre 2011 e 2013, é automaticamente anulada qualquer parte de uma autorização orçamental que não tenha sido executada até final do segundo ano seguinte (n+2).</p>
Aspectos Financeiros	Taxa máxima de financiamento	<p>A taxa máxima de financiamento é de 75% do custo total elegível, elevando-se a 80% ou 85% em situações excepcionais nos países abrangidos pelo FC e nas regiões ultra-periféricas, sendo que no caso dos investimentos em empresas a taxa máxima é de 35% do custo total elegível.</p>	<p>A decisão da Comissão que aprova um PO fixa a taxa máxima e o montante máximo da participação por fundo para cada PO e para cada eixo prioritário. A participação dos fundos relativa a cada eixo prioritário não pode ser inferior a 20% da despesa pública elegível.</p> <p>A decisão mostra separadamente as dotações para regiões que recebem um apoio transitório.</p> <p>A taxa máxima de financiamento dos fundos é de 85% das despesas elegíveis. A participação dos fundos ao nível dos eixos prioritários não fica sujeita aos limites máximos. Todavia, a participação é estabelecida de forma a assegurar o respeito do montante máximo de participação dos fundos e a taxa de participação máxima de cada fundo estabelecida ao nível do PO.</p>
	Reservas	<p>Reserva de programação - A Comissão em estreita concertação com o Estado - Membro e sob proposta por este apresentada, atribuiu a reserva de programação que representou 3,33% das dotações dos fundos estruturais do QCA III.</p> <p>Reserva de eficiência - em estreita concertação com a Comissão, cada Estado-Membro avaliou no âmbito do exercício de avaliação intercalar (o mais tardar até 31 de Dezembro de 2003), a eficiência de cada um dos seus PO ou documentos únicos de programação.</p>	<p>Reserva nacional de desempenho - criada por iniciativa do Estado-Membro a título do Objectivo da Convergência e/ou da Competitividade Regional e do Emprego, com 3% da sua dotação total para cada objectivo. Cada Estado-Membro deve avaliar, até 30/06/2011, no âmbito de cada um dos objectivos, o desempenho dos seus PO.</p> <p>Até 31/12/2011, com base em propostas de cada Estado-Membro, e em estreita consulta com o mesmo, a Comissão deve afectar a reserva nacional de desempenho.</p> <p>Reserva nacional para imprevistos - criada por iniciativa do Estado - Membro num montante correspondente a 1% da participação anual dos fundos estruturais a título do Objectivo da Convergência e a 3% da participação anual dos fundos estruturais a título do Objectivo da Competitividade Regional e do Emprego, a fim de enfrentar crises locais ou sectoriais imprevistas relacionadas com a reestruturação económica e social ou com as consequências da abertura comercial. O Estado-Membro pode afectar a reserva para cada objectivo a um programa nacional específico ou a programas operacionais.</p>

²⁸Nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 1º do Regulamento (CE) n.º 284/2009, do Conselho, de 7 de Abril, que alterou o Regulamento (CE) n.º 1083/2006.



Domínios	QCA III	QREN
Adicionalidade	O nível de despesas estruturais públicas ou equiparadas que o Estado-Membro deve manter foi previamente negociado e fez parte da decisão do QCA. Foram três as fases de verificação da adicionalidade: verificação ex-ante (serviu de quadro de referência para todo o período de programação), verificação intercalar (ocorreu três anos após a aprovação do quadro comunitário de apoio ou dos documentos únicos de programação, até 31/12/2003) e verificação ex-post (ocorreu em 31/12/2005).	O nível de despesas estruturais públicas ou equiparadas que o Estado-Membro deve manter faz parte da decisão do QREN e o seu não alcance pode motivar correções financeiras. Mantêm-se as três fases de verificação da adicionalidade: verificação ex-ante, verificação intercalar da adicionalidade para o Objectivo da Convergência em 2011 e verificação ex-post da adicionalidade para o Objectivo da Convergência em 31/12/2016.
Grandes Projectos	Custo total superior a € 50 milhões.	Custo total superior a € 25 milhões no domínio do ambiente e de € 50 milhões nos restantes domínios. Existe a obrigatoriedade de apresentação de uma lista indicativa de grandes projectos no momento da apresentação do PO.
Encerramento das operações	Encerramento final	Dois tipos de encerramento: Encerramento parcial ²⁹ ; Encerramento final

2.2 – Medidas de transição do QCA III para o QREN

O artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 consagrou um regime de transição entre o QCA III e o QREN. Nos termos do n.º 4 e n.º 5 do mesmo artigo foram extintas as AG dos PO sectoriais e regionais do Continente e as estruturas sectoriais do FC II, sendo as respectivas atribuições, direitos e obrigações assumidas pelas AG do QREN. Durante o período de transição foi admitida a acumulação de funções de gestão no âmbito do QREN com funções de gestão no âmbito do QCA III ou do FC II, sem direito a acumulação remuneratória ainda que com possibilidade de opção pelo regime mais favorável aplicável.

A transição do pessoal³⁰ ao serviço das estruturas de apoio técnico dos PO do QCA III para o QREN decorreu ao longo do ano de 2008, encontrando-se ainda em curso, à data de conclusão do trabalho de campo³¹.

2.3 – Modelo de governação e controlo do QREN e dos PO

O modelo de governação do QREN e dos PO foi definido pela RCM n.º 26/2005, que no ponto 9 estabeleceu os tipos de órgãos de governação dos PO Temáticos, Regionais e das Regiões Autónomas e os órgãos de governação global do QREN, bem como a respectiva articulação institucional.

A arquitectura do modelo de governação teve por base as obrigações impostas aos Estados-Membros pelo n.º 1 do artigo 59.º e pelo artigo 63.º do Regulamento (CE) 1083/2006, relativamente à

²⁹O encerramento parcial diz respeito a operações concluídas durante o período que termina em 31 de Dezembro do ano anterior.

³⁰Prevista nos n.ºs 6 e 10 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, conjugado com o disposto no n.º 13 da RCM n.º 25/2008, de 13 de Fevereiro.

³¹O trabalho de campo terminou em 24/07/2009.



designação das autoridades de gestão³², de certificação³³, de auditoria³⁴ e de acompanhamento e respectiva definição de funções consagradas, respectivamente nos artigos 60.º a 62.º e 65.º do referido Regulamento comunitário, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º, que determina que cada Estado-Membro deve estabelecer as regras que regem as suas relações com as autoridades referidas, bem como as relações destas com a Comissão.

A RCM n.º 87/2006, estabeleceu nos pontos VI.3 e VI.4, sob a epígrafe, respectivamente, “*Orientações Políticas para a Governação*” e “*Modelo de governação do QREN e dos Programas*”, orientações sobre o modelo de governação operacional do QREN e respectivos PO, tendo a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de monitorização, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de aconselhamento estratégico, de acompanhamento e de avaliação sido definida pelo Decreto-Lei n.º 312/2007.

2.3.1 – Órgãos de governação e controlo

A estrutura orgânica de governação do QREN e dos respectivos PO compreende três níveis de actuação - nível global do QREN, nível de cada um dos fundos comunitários (FEDER, FC e FSE) e nível de cada PO - e várias categorias de órgãos - direcção política, de coordenação técnica, de monitorização estratégica, operacional e financeira, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de acompanhamento e ainda de aconselhamento estratégico, no caso dos POR do Continente.

Apresenta-se no quadro que se segue a configuração dos órgãos de governação do QREN e a actividade desenvolvida.

³² A alínea a) do artigo 59.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, define autoridade de gestão: “*Uma autoridade pública ou um organismo público nacional ou privado nacional, regional ou local que gere o PO*”.

³³ A alínea b) do artigo 59.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, define autoridade de certificação: “*Uma autoridade ou um organismo público nacional, regional ou local que certifica as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes dos mesmos serem enviados à Comissão*”.

³⁴ A alínea c) do artigo 59.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, define autoridade de auditoria: “*Uma autoridade ou um organismo público nacional, regional ou local, designado para cada PO e responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo*”.



Quadro 2 – Síntese do Modelo de Governação e Controlo do QREN e actividades desenvolvidas

Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Direcção Política ³⁵	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN	<ul style="list-style-type: none">• Coordenação global do QREN e dos PO;• Estabelecer orientações relativas à monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN e dos PO;• Apreciar e aprovar os relatórios anuais de monitorização estratégica do QREN e os relatórios anuais de monitorização operacional e financeira;• Instituir os CRT;• Estabelecer orientações gerais sobre a gestão dos PO, sob proposta da CTC do QREN;• Apreciar os relatórios anuais de execução do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego, designadamente nas matérias relativas ao respectivo contributo do PO;• Apreciar e aprovar o plano global de avaliação do QREN e dos PO;• Apreciar e aprovar as especificações técnicas, bem como os termos de referência dos estudos de avaliação de âmbito estratégico do QREN;• Apreciar os relatórios de auditoria aos sistemas de gestão e controlo dos PO realizados pela AA;• Apreciar e aprovar os relatórios de aferição do cumprimento do princípio da adicionalidade;• Estabelecer orientações em matérias relevantes que envolvam interacções com a CE e demais órgãos e serviços comunitários;• Apreciar as propostas de revisão e de reprogramação do QREN e dos PO;• Informar, através do ministro coordenador, ao CM sobre a prossecução das prioridades estratégicas do QREN e dos PO, bem como sobre a respectiva execução operacional e financeira.	<ul style="list-style-type: none">• Definição de orientações gerais, destinadas à boa execução do QREN e dos PO, sob a forma de deliberação³⁶;• Aprovação do Plano de Comunicação³⁷, do Programa de Actividades 2008-2009 do Observatório, do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO e os termos de referência dos estudos de avaliação de âmbito estratégico do QREN.

³⁵ A composição dos órgãos de coordenação e de direcção política do QREN e dos PO foi definida na reunião do CM, de 4 de Abril de 2007.

³⁶ As orientações referem-se às seguintes matérias: estruturação dos Secretariados Técnicos dos PO; recomendações para a estruturação dos ST dos PO; delegação de competências das AG em OI - elegibilidade dos encargos; estratégia Global de Comunicação do QREN e do Plano de Comunicação da marca QREN- 2007-2013; aprovação dos organogramas do Secretariado Técnico dos PO Temáticos e dos POR; simplificação dos procedimentos de financiamento público de projectos; modelo de relatório de indicadores conjunturais de monitorização, e execução da Medida M062 do Programa SIMPLEX 2008.

³⁷ Foi constituído um grupo de trabalho integrando representantes dos PO Temáticos e Regionais, do IFDR, do IGFSE e do Observatório do QCA III, para a definição de um Plano de Comunicação para o QREN.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Coordenação Técnica	Comissão Técnica de Coordenação do QREN	<ul style="list-style-type: none">• Articular o exercício das competências do Observatório do QREN, do IFDR, do IGFSE e da IGF na promoção da eficácia e eficiência da execução dos PO;• Assegurar a coordenação da monitorização estratégica, exercida pelo Observatório do QREN, com a monitorização operacional e financeira, exercida pelo IFDR, nas matérias relativas às operações co-financiadas pelo FEDER e pelo FC, e pelo IGFSE, no quadro das operações apoiadas pelo FSE;• Propor à CMC do QREN orientações gerais sobre a gestão dos PO e acompanhar a respectiva aplicação;• Analisar e submeter à apreciação da CMC do QREN os relatórios de aferição do cumprimento do princípio da adicionalidade;• Analisar e submeter à apreciação das CMC dos PO pertinentes propostas de revisão e de reprogramação dos PO e do QREN;• Emitir orientações técnicas que apoiem o exercício correcto das funções das autoridades de gestão e acompanhar a respectiva aplicação, sem prejuízo das atribuições do IFDR, do IGFSE, e da IGF;• Aprovar a estratégia global de comunicação do QREN e as orientações transversais para os restantes níveis de comunicação e promover e acompanhar a respectiva aplicação;• Assegurar a coerência e articulação funcional dos sistemas de informação no âmbito do QREN;• Promover o cumprimento dos normativos comunitários, incluindo os que se referem às regras da concorrência, à contratação pública, à protecção e melhoria do ambiente, à promoção da igualdade de género e à protecção dos direitos dos consumidores;• Promover a articulação das acções e financiamentos e as necessárias sinergias entre os PO, bem como com as realizadas no âmbito dos instrumentos de programação do FEADER e do FEP;• Elaborar e submeter à apreciação da CMC do QREN, através do respectivo ministro coordenador, relatórios anuais de monitorização operacional e financeira do QREN;• Apoiar o funcionamento da CMC do QREN.	<ul style="list-style-type: none">• Articulação e coordenação em matéria de monitorização das competências exercidas pelo Observatório, pelo IFDR e IGFSE, através designadamente da publicação de um boletim informativo da CTC do QREN sobre “Indicadores Conjunturais de Monitorização”³⁸, disponibilizado trimestralmente a todos os interessados no acompanhamento dos fundos comunitários em Portugal;• Elaboração do Relatório anual do QREN, integrando a perspectiva da monitorização estratégica, sob a responsabilidade do Observatório do QREN, a perspectiva da auditoria e controlo sob a responsabilidade da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria e a perspectiva da territorialização das intervenções financiadas, também da responsabilidade do Observatório;• Acompanhamento e prestação regular de informação à CMC do QREN (notas informativas) sobre a evolução da sua implementação, bem como sobre os progressos no que respeita à descrição dos sistemas de gestão e controlo e ainda sobre os processos de ajustamento/revisão de PO;• Coordenação pelo presidente da CTC do QREN da rede informal de contacto, intercâmbio de experiência e boas praticas entre os responsáveis pela comunicação e informação do Observatório do QREN, IFDR, IGFSE e autoridades de gestão, enquanto apoio à concretização da estratégia global de comunicação;• Elaboração de notas informativas dirigidas às Autoridades de Gestão, em particular sobre: a avaliação de desempenho nas estruturas de gestão dos PO e no Observatório do QREN; a Rede Europeia de Autoridades Ambientais para a Política de Coesão;• Elaboração e difusão de orientações técnicas a respeito da metodologia para classificação das intervenções QREN por dimensão territorial.

³⁸ Apresentam uma síntese da evolução conjuntural do QREN e dos PO.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Monitorização Estratégica	Observatório do QREN	<ul style="list-style-type: none">• Promover a prossecução das prioridades do QREN, assegurando designadamente a coerência da implementação dos PO no cumprimento da estratégia de desenvolvimento definida;• Elaborar e submeter à apreciação da CMC do QREN relatórios anuais de monitorização estratégica do QREN;• Elaborar e apresentar à CTC do QREN, propostas de revisão e de reprogramação dos PO dirigidas a melhorar a prossecução das prioridades do QREN;• Participar na elaboração dos relatórios anuais de execução do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego, designadamente nas matérias relativas ao respectivo contributo dos PO;• Elaborar, até ao final de 2009 e de 2012, relatórios sobre o contributo dos PO para a execução dos objectivos da política comunitária de coesão, para a consecução dos objectivos das orientações integradas para o crescimento e o emprego (2005 -2008);• Elaborar o plano global de avaliação do QREN e dos PO, em articulação com o IFDR, e o IGFSE, bem como com as AG;• Emitir orientações técnicas sobre os exercícios de avaliação a realizar no período 2007 -2013, participar no processo de selecção dos peritos e organismos que vão realizar os referidos estudos de avaliação,• Acompanhar, em estreita articulação com o IFDR, o IGFSE e as AG os exercícios de avaliação e emitir pareceres sobre os correspondentes relatórios intercalares e finais;• Propor especificações técnicas, bem como os termos de referência dos estudos de avaliação de âmbito estratégico do QREN à CMC do QREN e dos PO, à CMC do PO respectivo;• Acompanhar a elaboração dos relatórios de aferição do cumprimento do princípio da adicionalidade;• Preparar anualmente relatórios que permitam à CMC do QREN monitorizar a aplicação regional dos PO temáticos;• Divulgar informação sobre a monitorização estratégica do QREN, designadamente, no que respeita à prossecução das respectivas prioridades;• Coordenar e centralizar as interacções e a comunicação com os serviços da CE de âmbito estratégico.	<ul style="list-style-type: none">• Concepção e implementação da Estratégia Global de Comunicação e do Plano de Comunicação da Marca QREN;• Prestação de apoio técnico à actividade exercida pela CTC do QREN, cuja presidência compete ao Coordenador do Observatório do QREN;• Coordenação do processo de concepção da arquitectura do sistema de monitorização e de reporte do QREN, no âmbito da CTC e apresentação dos primeiros resultados decorrentes desse sistema, através da produção dos primeiros relatórios mensais sobre os indicadores conjunturais de monitorização, remetidos à CMC do QREN;• Coordenação do processo de elaboração, actualização e acompanhamento da implementação do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO, no quadro da rede de avaliação;• Emissão de orientações técnicas sobre os exercícios de avaliação³⁹ a realizar no período 2007-2013 e proposta de especificações técnicas, bem como os termos de referência dos estudos de avaliação de âmbito estratégico do QREN à CMC do QREN e à CMC dos PO;• Participação no processo de avaliação das candidaturas a Pólos de Competitividade e Tecnologia e a Outros Clusters e, posteriormente, dos Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), no âmbito da Comissão de Avaliação das Estratégias de Eficiência Colectiva - o Observatório do QREN participou no processo que conduziu ao reconhecimento de 11 pólos de competitividade e tecnologia, de 8 clusters e de 25 PROVERE; Participação na rede de coordenação da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, tendo contribuído quer para a elaboração do relatório anual de execução do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego, nas matérias relativas ao respectivo contributo dos PO para essa execução, quer para a preparação do Plano Nacional de Reforma para o período 2008-2010;

³⁹O Núcleo de Avaliação do Observatório do QREN emitiu, em Março de 2009, o documento denominado “Orientações gerais para a implementação dos planos de avaliação do QREN e dos PO”.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Monitorização Estratégica	Observatório do QREN		<ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento do caderno de encargos e especificações técnicas para o exercício de avaliação global da implementação do QREN previsto para 2009 no Plano Global de Avaliação do QREN e PO, para apreciação e aprovação pela CMC do QREN, e lançamento do respectivo concurso público, após essa aprovação;• Apoio à dinamização da rede informal de contacto, intercâmbio de experiência e boas práticas entre os responsáveis pela comunicação e informação do Observatório do QREN, IFDR, IGFSE e autoridades de gestão e coordenação da implementação de iniciativas conjuntas.
	Centros de Racionalidade Temática	<ul style="list-style-type: none">• Promover o contributo eficaz das operações apoiadas pelos PO para a prossecução das prioridades do QREN, de acordo com os objectivos das políticas públicas nacionais relevantes;• Analisar a execução dos PO na perspectiva das políticas públicas pertinentes;• Desenvolver iniciativas dirigidas à mobilização da procura qualificada nos PO e operações relevantes;• Emitir parecer não vinculativo elaborado na perspectiva das prioridades das políticas públicas sobre os regulamentos de aplicação dos PO, mediante solicitação das AG;• Emitir em articulação com entidades externas parecer não vinculativo sobre o mérito das candidaturas;• Participar na avaliação dos resultados alcançados e dos efeitos produzidos no âmbito do QREN.• Contribuir para o desenvolvimento das melhores práticas na execução dos PO.	<ul style="list-style-type: none">• Encontram-se por instituir os CRT.
	Centros de Observação das Dinâmicas Regionais	<ul style="list-style-type: none">• Acompanhar a execução e os efeitos regionais das políticas públicas e os respectivos instrumentos de execução no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial em cada região, em especial as operações que são objecto de financiamento pelos PO e pelos instrumentos de programação do FEADER e do FEP;• Desenvolver iniciativas de análise e de reflexão estratégica sobre o desenvolvimento económico, social e territorial de cada região.	<ul style="list-style-type: none">• Os CODR⁴⁰ foram instituídos por deliberação da CMC dos POR, de 15 de Dezembro de 2008. Foram produzidos vários documentos no 1.º semestre de 2009, relativos à monitorização e acompanhamento da execução dos efeitos regionais das políticas públicas em cada região.

⁴⁰ A actividade dos CODR é dinamizada pelas respectivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), que lhe prestam apoio técnico, administrativo e logístico.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Monitorização Operacional e Financeira	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (FEDER e FC)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a prossecução das prioridades operacionais e financeiras do QREN; • Apreciar e transmitir à CE, nos termos regulamentares comunitários e nas situações pertinentes, as propostas relativas a grandes projectos apresentadas pelas AG; • Assegurar os fluxos financeiros com a CE; • Análise dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais, nos termos do n.º 2 do artigo 5º do Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão; • Desenvolver os procedimentos necessários para garantir a compatibilização entre os sistemas de informação das AG e os sistemas de informação das AC; • Emitir normas e orientações técnicas que apoiem o adequado exercício das funções das AG; • Elaborar e apresentar à CTC do QREN, propostas de revisão e de reprogramação dos PO dirigidas a melhorar a eficácia e a eficiência do QREN; • Difundir boas práticas de gestão e acompanhar a respectiva aplicação pelas AG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de orientações técnicas⁴¹; • Divulgação de informação sobre a execução do QREN; • Participação na elaboração do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO.
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (FSE)	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir normas e orientações técnicas que apoiem o adequado exercício das funções das AG; • Elaborar e apresentar à CTC do QREN, propostas de revisão e de reprogramação dos PO dirigidas a melhorar a eficácia e a eficiência do QREN; • Difundir boas práticas de gestão e acompanhar a respectiva aplicação pelas AG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de orientações técnicas; • Divulgação de informação sobre a execução do QREN; • Participação na elaboração do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO.
Certificação	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (FEDER e FC)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e apresentar à CE declarações de despesa certificada e pedidos de pagamento, com base em informações disponibilizadas pelas AG; • Certificar que a declaração de despesas é exacta, resulta de sistemas de contabilidade fiáveis e se baseia em documentos justificativos verificáveis, bem como que as despesas declaradas estão em conformidade com as regras comunitárias e nacionais aplicáveis e foram incorridas em relação a operações seleccionadas para financiamento em conformidade com os critérios aplicáveis aos PO e com as regras nacionais e comunitárias; • Assegurar, para efeitos de certificação, que receberam informações adequadas das AG sobre os procedimentos e verificações levados a cabo em relação às despesas constantes das declarações de despesas; • Manter registos contabilísticos informatizados e actualizados das despesas declaradas à CE; Manter o 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Manual de Procedimentos da Autoridade de Certificação, aprovado pelo Conselho Directivo em 19/09/2008; • Elaboração da descrição dos sistemas de gestão e controlo do IFDR, enquanto Autoridade de Certificação para: <ul style="list-style-type: none"> - Os dez Programas Operacionais do QREN relativos aos objectivos “Convergência” e “Competitividade e Emprego”; - Os Programas Operacionais relativos ao objectivo “Cooperação Territorial”; • Emissão de orientações específicas, em matéria de certificação, dirigidas às Autoridades de Gestão; • Em 31 de Dezembro de 2008 não tinha sido submetido nenhum pedido de certificação à CE, nem em termos do FEDER nem do FC; Entre 20 de Abril e 13 de Novembro de 2009 foram formalizados à CE 15 PPI.

⁴¹ As orientações foram emitidas na sequência das aprovadas no Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF) e referem-se à definição de normas para a elaboração dos regulamentos específicos; definição dos modelos padronizados e condições específicas a que deve obedecer a prestação de informação a transmitir à AC para efeitos de certificação de despesas no âmbito do QREN; instrução dos grandes projectos; definição de normas relativas à constituição do Sistema Contabilístico de Dívidas FEDER e FC e caracterização do sistema de informação e identificação dos elementos de informação necessários ao acompanhamento individual de cada um dos processos de dívida; definição do sistema de contingência para registo das várias etapas referentes à recuperação de montantes pagos aos beneficiários.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (FSE)	registo dos montantes a recuperar e dos montantes retirados na sequência da anulação, na totalidade ou em parte, da participação numa operação.	<ul style="list-style-type: none">• Até 31/12/2008 a CE só tinha certificado um PPI relativo a despesa executada no âmbito do PO AT/FSE. O valor certificado ascendeu a cerca de € 4,2 milhões e foi recepcionado em 22/12/2008. Realça-se que quer o IFDR quer o IGFSE garantiram o princípio da separação de funções e de salvaguarda de conflito de interesses com o exercício das restantes atribuições deste organismo através da criação de uma Unidade de Certificação nas suas estruturas orgânicas
Auditoria e Controlo	Inspecção-Geral de Finanças	<ul style="list-style-type: none">• Assegurar a realização de auditorias a fim de verificar o funcionamento do sistema de gestão e de controlo do PO;• Assegurar a realização de auditorias em operações com base em amostragens adequadas que permitam verificar as despesas declaradas;• Apresentar à CE, num prazo de nove meses após a aprovação do programa, uma estratégia de auditoria que inclua os organismos que vão realizar as auditorias aos sistemas de gestão e de controlo dos PO;• Apresentar à CE, até 31 de Dezembro de cada ano durante o período de 2008 a 2015, um relatório anual de controlo;• Emitir um parecer com base nos controlos e auditorias efectuadas sobre o funcionamento e eficácia dos sistemas de gestão e controlo e apresentar, se necessário, uma declaração de encerramento parcial que avalie a legalidade e a regularidade das despesas em causa;• Apresentar à CE, até 31 de Dezembro de 2017, uma declaração de encerramento que avalie a validade do pedido de pagamento de saldo final e a legalidade e a regularidade das transacções subjacentes abrangidas pela declaração final de despesas, acompanhada de um relatório de controlo final.	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração do Manual de Auditoria;• Elaboração das Estratégias de Auditoria do FSE, do FEDER: Sistema comum POVT e POAT, do POFC e dos PO Regionais;• Emissão dos primeiros pareceres sobre a conformidade dos sistemas de gestão e controlo de todos os PO, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho e artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, da Comissão;• Emissão dos pareceres complementares de conformidade dos sistemas de gestão e controlo⁴² do POR Norte, POFC, POVT, POAT - FEDER e POPH.• De acordo com a informação prestada em 11 de Agosto de 2009, não foram emitidos relatórios de auditoria.

⁴²Estes pareceres foram emitidos nos meses de Fevereiro, Junho e Julho de 2009, tendo substituído os primeiros pareceres emitidos em Outubro, Novembro e Dezembro de 2008.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
	<p>Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (FEDER e FC)</p> <p>Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (FSE)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar a proposta de planos anuais de auditoria em operações, incluindo a elaboração das respectivas amostras, a apresentar à AA;• Realizar auditorias a operações, com meios próprios ou com recurso a auditores externos;• Realizar acções de controlo cruzado junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objecto da auditoria.	<ul style="list-style-type: none">• Em 31 de Dezembro de 2008 na área do controlo do FEDER e do FC não tinha sido desenvolvida nenhuma auditoria, uma vez que não existia ainda um universo de operações que permitisse seleccionar uma amostra e, consequentemente, elaborar um plano de auditoria;• Foram, no entanto, no referido ano, desenvolvidos os instrumentos de trabalho a utilizar na execução das auditorias em operações, que constituem anexos ao manual de procedimentos de auditoria em operações entretanto aprovado pela Autoridade de Auditoria.• Existe uma Unidade de Auditoria para garantir o princípio da separação de funções e de salvaguarda de conflito de interesses com o exercício das restantes atribuições deste organismo.• Foram abertos 50 processos de auditoria dos quais 46 relativos ao POPH e 4 ao POAT. Tendo como referência um ponto de situação apresentado em Abril de 2009, destas auditorias 41 já tinham o trabalho de campo concluído, sendo que 7 ainda estavam em curso e 2 estavam na fase de planeamento;• Existe uma Unidade de Auditoria de forma a garantir o princípio da separação de funções e de salvaguarda de conflitos de interesses com o exercício das restantes atribuições deste organismo

No quadro seguinte apresenta-se a configuração dos órgãos de governação dos PO e a actividade desenvolvida.

**Quadro 3 – Síntese do Modelo de Governação dos PO e actividades desenvolvidas**

Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Direcção Política ⁴³	Comissão Ministerial de Coordenação dos PO	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação global da execução dos PO respectivos; • Promover a participação económica, social e institucional no acompanhamento dos PO respectivos; • Aprovar os RE dos PO respectivos; • Estabelecer orientações específicas sobre a gestão dos PO respectivos; • Definir as tipologias de investimentos e de acções que, pela sua dimensão financeira ou pela especial relevância dos seus objectivos, resultados ou efeitos, são objecto de confirmação da decisão de financiamento pela respectiva comissão ministerial de coordenação; • Definir, sob proposta do gestor, as tipologias de investimentos e de acções cujas candidaturas a financiamento pelos PO são objecto de apreciação de mérito com recurso a entidades externas; • Aprovar os contratos celebrados entre as AG e os OI relativos à execução do PO respectivo; • Apreciar as propostas dos relatórios anuais e o relatório final de execução do PO respectivo; • Apreciar e aprovar a proposta de plano de avaliação do PO respectivo; • Apreciar os relatórios finais de avaliação operacional do PO respectivo; • Apreciar as propostas de revisão e de reprogramação do PO respectivo e do QREN, sem prejuízo da competência, atribuída nesta matéria, à CA de cada PO; • Apreciar e aprovar as especificações técnicas, bem como os termos de referência dos estudos de avaliação de âmbito estratégico do respectivo PO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação dos RE dos PO e respectivas alterações; • Aprovação das minutas dos contratos celebrados entre as AG e os OI relativos à execução dos PO; • Emissão de deliberações⁴⁴ sobre a gestão dos PO; • Apreciação das propostas dos relatórios anuais de execução dos PO dos anos de 2007 e 2008; • Apreciação e aprovação das propostas dos Planos de Avaliação de cada PO.
Gestão	Autoridade de Gestão ⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Propor, no âmbito de cada tipologia de investimentos regulamentos e aprovar orientações técnicas, administrativas e financeiras relativas às candidaturas a financiamento pelo PO, ao processo de apreciação das candidaturas e ao acompanhamento da execução das operações financiadas; • Apreciar a aceitabilidade e o mérito das candidaturas a financiamento pelo PO, assegurando designadamente que as operações são seleccionadas em conformidade com os critérios aplicáveis ao PO; • Verificar a elegibilidade das despesas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração da descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo⁴⁶, do Plano de Comunicação, do Plano de avaliação dos PO, do Manual de Identidade do PO, do Manual de Procedimentos do PO, do Manual de Procedimentos do Sistema de Incentivos, de Guias de Apoio aos Beneficiários; • Definição de um conjunto de orientações de gestão e de normas técnicas internas dirigidas aos beneficiários e aos OI; • Elaboração dos RE dos PO; • Elaboração dos avisos e editais para apresentação de candidaturas; • Construção de referenciais de pontuação do

⁴³ A composição dos órgãos de coordenação e de direcção política do QREN e dos PO foi definida na reunião do CM, de 4 de Abril de 2007.

⁴⁴ Foram aprovadas orientações relativas às seguintes matérias: contratualização com subvenção global entre as AG dos POR e as AM; instituição dos Centros de Observação das Dinâmicas Regionais; alterações aos contratos de subvenção global assinados entre as AG dos POR e as CIM - consagra a modalidade de um adiantamento de 50% do valor do apoio financeiro a atribuir para a realização do investimento previsto na candidatura do ano de 2009 e permite a apresentação de candidaturas em que o beneficiário seja a própria AM signatária do contrato.

⁴⁵ As AG dos PO Temáticos, que têm como órgãos a Comissão Directiva e o Secretariado Técnico, foram instituídas pela RCM n.º 162/2007, de 14 de Junho, as dos POR pela RCM n.º 169/2007, de 19 de Outubro, e as AG dos PO AT do FEDER e do FSE pela RCM n.º 25/2008, de 17 de Janeiro.

⁴⁶ Nos termos do artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1083/ 2006.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
		<ul style="list-style-type: none">• Assegurar a criação e o funcionamento de um sistema informatizado de recolha e tratamento dos registos contabilísticos de cada operação financiada pelo PO, bem como uma recolha dos dados sobre a execução necessários para a gestão financeira, o acompanhamento, as verificações, as auditorias e a avaliação, bem como para a monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN;• Elaborar e assegurar a execução do plano de comunicação do PO e garantir o cumprimento dos requisitos em matéria de informação e publicidade estabelecidos nos normativos comunitários e nacionais;• Participar na elaboração do plano global de avaliação do QREN e dos PO e elaborar o plano de avaliação do PO;• Assegurar a criação e o funcionamento de um sistema de controlo interno que previna e detecte as situações de irregularidade e permita a adopção das medidas correctivas oportunas e adequadas;• Elaborar e, após apreciação pela CMC do PO, no caso dos PO temáticos, e aprovação pela CA do PO, apresentar à CE os relatórios anuais e final de execução do PO;• Elaborar a descrição do sistema de gestão e controlo interno do PO;• Aprovar as candidaturas a financiamento pelo PO que, reunindo condições de aceitabilidade, tenham mérito adequado a receberem apoio financeiro;• Confirmar as decisões de aprovação dos OI;• Celebrar contratos de financiamento e assinar termos de aceitação relativos às operações aprovadas e acompanhar a realização dos investimentos ou a execução das acções.	<p>mérito dos projectos;</p> <ul style="list-style-type: none">• Elaboração do RI de funcionamento da CD;• A AG do POFC assegurou a articulação com as CD dos POR⁴⁷, numa perspectiva de gestão coordenada dos Sistemas de Incentivos do FEDER, no que respeita nomeadamente à elaboração e aprovação do Plano Anual de Concursos dos Sistemas de Incentivos, à promoção da publicitação dos avisos para apresentação de candidaturas e funcionamento da Comissão de Selecção do SI;• Assinatura do Protocolo entre as AG do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) e as AG dos PO do QREN⁴⁸ no domínio da Agenda Factores de Competitividade, com vista a regular, de forma específica, a articulação das intervenções do FEADER e do FEDER, no que respeita aos Sistemas de Incentivos às empresas do QREN;• Realização de reuniões das CD de acordo com a periodicidade definida nos RI. As CD reuniram regularmente de acordo com o estabelecido nos respectivos RI, tendo sido desencadeados vários procedimentos de consulta escrita, sempre que houve necessidade de tomar decisões urgentes e na impossibilidade deste órgão se reunir.• Com excepção do POPH, as AG dos PO lavraram actas das reuniões realizadas, nos termos do n.º 1 do artigo 27.º do CPA.• À data de 31/12/2008, os PO FEDER não tinham realizado quaisquer acções de verificação⁴⁹, dada a fraca execução dos projectos. O POPH⁵⁰ realizou verificações no local a 58 projectos.

⁴⁷ O n.º 9 da RCM n.º 162/2007, determinou que a CD do POFC assegurasse a articulação com as CD dos POR no âmbito do Sistema de Incentivos QREN.

⁴⁸ Este protocolo foi assinado em 2 de Outubro de 2008, tendo sido definidas as fronteiras entre os tipos de investimentos financiados por cada um dos Fundos, designadamente no que se refere a actividades das CAE do sector agrícola e intervenções relativas ao Turismo em Espaço Rural e ao Turismo de Natureza.

⁴⁹ Nos termos da alínea b) do artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a AG é responsável pela gestão e execução do PO de acordo com o princípio da boa gestão financeira, devendo, em especial, verificar que foram fornecidos os produtos e os serviços co-financiados, assegurando que as despesas declaradas pelos beneficiários para as operações foram realmente efectuadas, no cumprimento das regras comunitárias e nacionais. Estas verificações no local são efectuadas por amostragem, de acordo com as regras de execução aprovadas pela Comissão, nos termos do n.º 3 do artigo 103.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. As verificações de gestão no local exigem a definição prévia de uma amostra representativa do universo dos projectos em execução, segundo uma metodologia que assegure uma representatividade das tipologias de projectos, bem como das entidades envolvidas nas verificações de gestão.

⁵⁰ No ano de 2008 nenhum dos OI no âmbito do POPH - IEF, CIG e AEP, que apresentaram projectos com execução, realizaram qualquer acção em virtude da fraca implantação dos projectos durante o ano.



Tipologia	Órgãos	Competências	Actividade entretanto desenvolvida
Acompanhamento	Comissões de Acompanhamento	<ul style="list-style-type: none">• Analisar e aprovar os critérios de selecção das operações financiáveis e aprovar revisões ou alterações desses critérios;• Examinar periodicamente os progressos realizados na prossecução dos objectivos do PO, designadamente no que respeita à realização dos objectivos específicos fixados para cada um dos eixos prioritários;• Analisar e aprovar os relatórios anuais de execução e o relatório final de execução do PO;• Analisar os resultados das avaliações estratégicas e operacionais relevantes para o PO e apresentar à AG propostas de realização de avaliações, designadamente quando os desvios entre os progressos verificados e os objectivos fixados em cada eixo prioritário forem considerados quantitativa ou qualitativamente significativos;• Receber informação e analisar as conclusões do relatório de controlo anual, ou da parte do relatório que se refere ao PO, bem como sobre eventuais observações pertinentes expressas pela CE após a respectiva análise;• Apresentar à AG propostas de revisão ou proceder a análises do PO susceptíveis de contribuir para a realização dos objectivos dos fundos comunitários referidos na regulamentação europeia ou de melhorar a gestão do PO, nomeadamente a sua gestão financeira;• Examinar e aprovar eventuais propostas de alteração do conteúdo da decisão da CE relativa à participação dos fundos comunitários;• Elaborar e aprovar o respectivo RI.	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração e aprovação dos respectivos RI;• Análise e aprovação dos critérios de selecção das operações financiáveis;• Análise e aprovação das propostas de relatórios anuais de execução dos anos de 2007 e 2008.
Aconselhamento Estratégico	Comissões de Aconselhamento Estratégico dos POR	<ul style="list-style-type: none">• Promover a concertação regional no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial em cada região;• Emitir pareceres sobre a execução regional dos PO temáticos;• Acompanhar a execução do POR, emitir pareceres sobre a adequação das operações apoiadas ao pleno aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento da região, e emitir recomendações sobre as orientações de gestão da AG;• Apreciar proposta da CD relativa à definição das tipologias de investimentos cujas candidaturas a apoio financeiro pelo PO são objecto de apreciação de mérito com intervenção de peritos, antes da correspondente deliberação pela CMC;• Apreciar e emitir parecer sobre os programas territoriais de desenvolvimento antes da respectiva aceitação formal pela AG do PO regional; <p>Tomar conhecimento dos contratos de delegação de competências da AG dos PO regionais nos OI e pronunciar -se sobre a respectiva execução.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Apreciação da situação dos concursos abertos;• Apreciação da execução regional dos PO Temáticos;• Apreciação da participação das AM de base NUTS III na gestão dos PO;• Emissão de parecer favorável aos PTD das AM com vista à contratualização com subvenção global.

2.3.2 – Contratualização com Organismos Intermédios



Nos termos do n.º 2 do artigo 59.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, da alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 61.º, do n.º 1 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 e do artigo 8.º do Decreto-Regulamentar n.º 84-A/2007, a execução dos PO pode ser concretizada através do estabelecimento de contratos de delegação de competências das AG em OI, com ou sem atribuição de subvenção global⁵¹.

No ano de 2008, as AG dos PO celebraram contratos de delegação de competências com vários OI. No quadro seguinte identificam-se os OI com e sem subvenção global e as funções delegadas.

Quadro 4 – Organismos Intermédios e funções delegadas

Fundo	PO	OI			
		Subvenção global	Funções delegadas	Sem subvenção global	Funções delegadas
FEDER	Valorização do Território	IDR da RAM	Análise das candidaturas e emissão de parecer; Aprovação das candidaturas a financiamento; Celebração de contratos de financiamento; Controlo e acompanhamento da execução dos projectos; Realização de pagamentos aos beneficiários das operações.	DGOTDU	Análise das candidaturas e emissão de parecer; Aprovação das candidaturas a financiamento; Celebração de contratos de financiamento; Controlo e acompanhamento da execução dos projectos.
		DRPFE		Estrutura de Missão para a Gestão do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios 2007-2013	
				INAG	
	Factores de Competitividade e	IAPMEI	Análise dos projectos e emissão de parecer; Celebração de contratos de financiamento; Controlo e acompanhamento da execução dos projectos; Pagamento dos incentivos.	AICEP	Análise dos projectos e emissão de parecer; Celebração de contratos de financiamento; Controlo e acompanhamento da execução dos projectos.
				FCT	
		Adl			
		AMA			
	Regionais do Continente	TP		Ciência Viva	
				TP	Análise dos projectos e emissão de parecer; Celebração de contratos de financiamento; Controlo e acompanhamento da execução dos projectos; Pagamento dos incentivos.
				IAPMEI	
			AICEP	Análise dos projectos e emissão de parecer; Celebração de contratos de financiamento;	

⁵¹ O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 prevê, nos artigos 42.º e 43.º, a criação da figura da subvenção global. Na sequência do disposto na alínea m) do n.º 4 da RCM n.º 25/2006, de 10 de Março, o Decreto-Lei n.º 312/2007 definiu no artigo 63.º as condições em que a subvenção global pode ser aprovada, bem como o conteúdo formal do documento a contratualizar. A diferença entre um OI com ou sem subvenção global tem a ver com o facto de lhe serem delegadas, ou não, funções financeiras. Nos termos do artigo 60.º, n.º 1, alínea e), do citado Decreto-Lei, entende-se por “subvenção global o apoio relativo a uma ou mais operações, relativamente à qual a autoridade de gestão delega competências no âmbito da respectiva gestão a um organismo intermédio, atribuindo a esse organismo intermédio recursos financeiros para o exercício das competências de gestão delegadas”.



Fundo	PO	OI			
		Subvenção global	Funções delegadas	Sem subvenção global	Funções delegadas
				AdI	Controlo e acompanhamento da execução dos projectos.
				AML ⁵²	Controlo e acompanhamento da execução dos projectos.
FSE	Potencial Humano	IEFP	Análise e aprovação das candidaturas a financiamento; Notificação dos beneficiários relativamente a decisões sobre as candidaturas, incluindo os procedimentos relativos aos termos de aceitação a devolver pelas entidades; Controlo e acompanhamento da execução dos projectos; Realização de pagamentos aos beneficiários das operações.	ANQ	Análise e aprovação das candidaturas a financiamento pelos PO; Notificação dos beneficiários relativamente a decisões sobre as candidaturas, incluindo os procedimentos relativos aos termos de aceitação a devolver pelas entidades ⁵³ ; Prestação de apoio técnico-pedagógico às entidades beneficiárias.
		ISS		DGAL	
		CIG			
		ACIDI			
		CAP			
		CCP			
		AEP			
		AIP			
		AIMINHO			
		CEC/CCIC			
IAPMEI	DGICD				

Fonte: Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO.

2.3.3 – Contratualização com Organismos Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas

A AG do POPH celebrou protocolos⁵⁴ de delegação de competências com organismos responsáveis pela execução de políticas públicas (OREPP)⁵⁵ relativamente a um conjunto de tipologias de intervenção, conforme enunciado no quadro 5.

É de assinalar ainda a intervenção de outras entidades designadas por beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas (BREP)⁵⁶, com competências distintas dos demais beneficiários, nalgumas tipologias de intervenção.

⁵² Aplicável apenas ao POR Lisboa.

⁵³ Função parcialmente delegada.

⁵⁴ A 31 de Julho de 2009, com excepção da tipologia 6.13, encontravam-se formalizados todos os protocolos entre os OREPP, BREP e o POPH.

⁵⁵ O conceito de OREPP surgiu na sequência de a CE ter levantado, no âmbito da análise da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do POPH, algumas questões acerca da concessão de apoios a alguns organismos previstos no artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, designados de BREP.

⁵⁶ Nos termos do artigo 54.º do Decreto-Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, e do n.º 2 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.



Quadro 5 – Tipologias de Intervenção Contratualizadas com OREPP e BREP

Entidades	BREP	OREPP
Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P. ⁵⁷	4.1 – Bolsas de Formação Avançada.	4.2 – Promoção do Emprego Científico.
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. ⁵⁷	1.1, 8.1.1 – Sistema de Aprendizagem; 5.1 – Apoio ao Emprego; 6.3, 8.6.3, 9.6.3 – Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiências e Incapacidades.	5.1 – Apoio ao Emprego; 5.2.– Estágios Profissionais. 6.3,8.6.3, 9.6.3 – Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiências e Incapacidades
Instituto da Segurança Social, I.P.		6.13 – Contratos Locais de Desenvolvimento
Direcção Geral do Ensino Superior		4.3 – Bolsas e Programas para estudantes do Ensino Superior.
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.	5.3 – Programa INOV Contacto – Programa de Estágios Internacionais de Jovens Quadros.	
Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, I.P. ⁵⁸		6.8, 8.6.8, 9.6.8 – Apoio ao Acolhimento e Integração de Imigrantes e Inclusão Social de Crianças e Jovens; 6.9,8.6.9, 9.6.9 – Acções de formação e iniciativas de sensibilização dirigidas a públicos estratégicos no domínio do acolhimento e integração dos imigrantes; 6.10 – Acções de Investigação e Promoção de Campanhas de Sensibilização da Opinião Pública em Matéria de Imigração.
Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	7.1 – Sistema Estratégico de Informação e Conhecimento.	

Fonte: AG do POPH.

2.3.4 – Contratualização com Associações de Municípios

Nos termos do n.º 2 do artigo 64.º do Decreto-Lei 312/2007, e de acordo com a alínea e) do seu artigo 60.º, as AG dos POR do Norte, do Centro e do Alentejo celebraram, no mês de Dezembro de 2008, contratos de subvenção global com associações de municípios⁵⁹, cuja dotação financeira foi, respectivamente, de € 677,7 milhões, de € 675,6 milhões e de € 255,9 milhões. Relativamente ao POR do Algarve decorrem as negociações com vista à contratualização com a AM, no valor de cerca de € 25,0 milhões.

⁵⁷ Estas entidades assumem a qualidade de BREP quando, enquanto responsáveis pela atribuição de apoios, efectuam directamente pagamentos aos destinatários, e de OREPP nos casos em que são organismos responsáveis pela selecção das entidades e acções apoiadas pelo FSE, sendo a selecção e a aprovação dos apoios aos beneficiários e os respectivos pagamentos efectuados, directa ou indirectamente, por outras entidades.

⁵⁸ A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social e a AG do POPH, no âmbito do contraditório, informaram que “(...) ainda em Agosto de 2009 (...) a Comissão Europeia questionou a situação de BREP referente ao ACIDI nas tipologias 6.8/8.6.8/9. 6.8, sendo provável que nestas tipologias este organismo venha a assumir a qualidade de OREPP na generalidade das acções elegíveis, pelo que se afigura que será de ponderar a coluna onde estas tipologias devem ser inseridas”.

⁵⁹ Para este efeito foram constituídas, ao longo do ano de 2008, Comunidades Intermunicipais (CIM).



As competências formalmente delegadas⁶⁰ referem-se à apreciação da aceitabilidade e mérito das candidaturas a financiamento e respectiva aprovação, à verificação das condições necessárias de cobertura orçamental das operações e organização dos processos de candidaturas de operações, da elegibilidade das despesas, à promoção de verificações de operações por amostragem e cumprimento dos normativos aplicáveis, designadamente nos domínios da concorrência, da contratação pública, do ambiente e da igualdade de oportunidades, das regras comunitárias.

O processo de contratualização com subvenção global entre as AG dos POR e as AM teve por base as orientações definidas na Deliberação da CMC dos POR em 19 de Março de 2008, que estabeleceu um conjunto de regras quanto à definição e apreciação dos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), à celebração dos contratos de subvenção global e definição de prazos quanto à abertura do período de submissão dos PTD⁶¹, à apreciação da CAE, à negociação da subvenção global entre a AG e as AM e consequente aprovação do contrato pela CMC dos POR.

O prazo relativo à apreciação dos PTD estabelecido no número 13 da Deliberação não foi cumprido⁶², tendo, consequentemente, determinado atrasos no processo de negociação da subvenção global entre a AG e a AM e a consequente aprovação do contrato por parte da CMC dos POR⁶³.

2.3.5 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN

A identificação dos pontos fortes e fracos do modelo de governação do QREN teve por base a análise da regulamentação dos PO, do funcionamento dos órgãos de governação instituídos, dos sistemas e procedimentos de gestão e é reflectido no quadro que a seguir se apresenta.

Quadro 6 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN

Domínios	Pontos Fortes	Pontos fracos
Regulamentação	<ul style="list-style-type: none">• Concentração legislativa e regulamentar;• Regulamentação específica por tipologias / domínios de intervenção;• Definição de orientações técnicas gerais e específicas dirigidas às AG dos PO, aos OI e aos potenciais beneficiários.	<ul style="list-style-type: none">• Inexistência de regulamentação aplicável à tipologia de intervenção Valorização Económica do Espaço Rural do Eixo 4, do POR Alentejo e dos critérios de selecção das operações financiáveis.

⁶⁰ As competências delegadas encontram-se previstas na alínea c) do n.º 1 do artigo 46º e nas alíneas a) a i), p) e r) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 312/2007.

⁶¹ A abertura do primeiro período para submissão de Programas Territoriais de Desenvolvimento a apresentar pelas AM decorreu entre 21 de Abril e 5 de Maio de 2008.

⁶² Para a apreciação dos PTD submetidos pela CAE foi estabelecido o prazo de 15 dias.

⁶³ Nos termos do número 13 da Deliberação aprovada pela CMC dos POR, em 19 de Março de 2008, foi fixado para o desenvolvimento deste processo o prazo de 75 dias a contar do final do período de submissão dos PDT. Este prazo poderia ser suspenso sempre que a AG solicitasse formalmente informações adicionais à AM e pelo tempo de duração da resposta formal desta entidade.



Domínios	Pontos Fortes	Pontos fracos
Órgãos de Governação	<ul style="list-style-type: none">• Instituição das CAE no âmbito dos POR do Continente;• Instituição dos CODR ao nível dos POR do Continente;• Reforço da participação dos municípios na condução política do QREN, através da participação do Conselho Directivo da ANMP⁶⁴, com assento na CMC do QREN, na CAE de cada POR do Continente, de um representante de cada uma das AM, organizadas por NUTS III, e de dois vogais na CD de cada um dos POR, indicados pela ANMP⁶⁵.• Atribuição de funções de monitorização estratégica ao Observatório do QREN;• Maior relevância atribuída á contratualização da execução dos PO com os OI, os OREPP e com as AM;• Acompanhamento da execução e dos efeitos regionais das políticas públicas e dos respectivos instrumentos de execução em especial das operações que são objecto de financiamento pelos PO e pelos instrumentos de programação do FEADER e do FEP e desenvolvimento de iniciativas de análise e de reflexão estratégica sobre o desenvolvimento económico, social e territorial da região;• Instituição de um novo modelo organizativo de funcionamento em rede do Sistema de Incentivos QREN;• Atribuição aos órgãos de gestão e aos OI de competências para a aprovação das decisões de financiamento não carecendo, regra geral, de homologação ministerial.	<ul style="list-style-type: none">• Atraso na instituição dos CODR com repercussão ao nível do exercício das funções de monitorização da territorialização dos investimentos co-financiados pelos fundos comunitários;• Atraso na contratualização com as AM com efeitos ao nível da execução financeira dos POR do Continente⁶⁶;• Não instituição dos CRT previstos no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 312/2007;• Atraso no processo de transição do pessoal das estruturas técnicas do QCA III para as estruturas técnicas que integram os secretariados técnicos dos PO do QREN.
Procedimentos de Gestão	<ul style="list-style-type: none">• Existência de Manuais de Procedimento e de Guias de apoio ao ST e aos beneficiários;• Generalização da modalidade de apresentação de candidaturas por concurso;• Desmaterialização do processo de formalização das candidaturas e do processo de análise e decisão;• Utilização de meios electrónicos para o intercâmbio de informações e de dados financeiros.	<ul style="list-style-type: none">• Atraso na aprovação das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO⁶⁷, que condiciona o reembolso dos pedidos de pagamentos intermédios.• Em 31 de Dezembro de 2008 nenhum dos PO FEDER tinha o seu sistema de gestão e controlo aprovado pela CE, enquanto dos 4 PO FSE, dois (PO AT e PO Açores) já tinham os seus aceites pela CE⁶⁸.

⁶⁴ Nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, o Presidente do Conselho Directivo da ANMP participa nas reuniões da CMC do QREN, sendo convocado quando se trate de matérias estratégicas do QREN especialmente relevantes para os municípios.

⁶⁵ No caso das regiões do objectivo “Convergência” do Continente (Norte, Centro e Alentejo), um dos vogais indicados pelos municípios assumiu funções executivas desde o início do período de vigência dos respectivos PO.

⁶⁶ O processo de apreciação dos PTD foi um processo longo e demorado, não tendo sido cumpridos os prazos estabelecidos nas alíneas a) a c) do ponto 13 da Deliberação da CMC dos POR, de 19 de Março de 2008, relativamente à negociação da subvenção global e consequente celebração dos contratos.

⁶⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do Regulamento CE n.º 1083/2006, antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento intermédio ou no prazo de doze meses a contar da data de aprovação de cada PO, os Estados-Membros apresentaram à CE as respectivas “Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo”.

⁶⁸ Em Julho de 2009 a situação era a seguinte: nos PO do FSE esta formalidade já estava ultrapassada pelo Estado-Membro, visto que todos os PO já tinham as cartas de aceitação da CE relativas ao seu modelo de gestão, acompanhamento e controlo; em termos do FEDER, também o POFC, POVT, o POAT e os PO das Regiões Autónomas tinham os respectivos modelos aceites; quanto aos POR Norte, Centro e Alentejo a aceitação pela CE verificou-se em 16 de Setembro, 14 de Outubro e 10 de Novembro de 2009, respectivamente, encontrando-se em falta as descrições dos sistemas dos POR Lisboa e Algarve.



Domínios	Pontos Fortes	Pontos fracos
Medidas de Informação e Publicidade	<ul style="list-style-type: none">• Publicação obrigatória no Diário da República dos RE dos PO financiados pelo FSE e publicitação dos RE dos PO do FEDER nos sítios da Internet do QREN e dos PO;• Divulgação dos procedimentos a seguir pelos potenciais beneficiários, através de manuais de procedimento, de guias de apoio aos beneficiários, de orientações gerais e técnicas dirigidas aos OI e aos potenciais beneficiários;• Publicação em formato electrónico ou outro, da lista de beneficiários, a designação das acções e os montantes dos apoios atribuídos.	
Avaliação	<ul style="list-style-type: none">• Nova filosofia de avaliação assente numa abordagem <i>on going</i>, próxima do acompanhamento.• Constituição da Rede de Avaliação do QREN 2007-2013⁶⁹, coordenada pelo Observatório do QREN e constituída por representantes das AG dos PO, pelo IFDR, pelo IGFSE, e pelos CODR.	

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social e a AG do POPH vieram no contraditório, relativamente à questão da falta de regulamentação da tipologia de intervenção 6.7 - “*Apoio a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens na área da integração de imigrantes*”, tecer considerações quanto à sua qualificação como um ponto fraco da regulamentação, esclarecendo:

“(…)

c) *Os conteúdos programáticos que apelam à intervenção dos organismos públicos, tiveram na sua concepção um determinado contexto organizacional da Administração Pública que o PRACE poderá, de alguma maneira, ter alterado. Estas mudanças não serão despendidas nos processos negociais.*

d) *A previsão programática no POPH dos consórcios locais para a população imigrante foi cauteloso. Todavia, o seu desenvolvimento sempre dependerá do que vier a ser definido em termos de políticas nacionais. Até ao momento, o grau de maturação da política pública subjacente ao que se pode designar de tipologia 6.7 desaconselhou a adopção do respectivo Regulamento Específico.*

e) *Ainda assim, não se poderá afirmar que a política nacional subjacente á tipologia de intervenção referenciada como 6.7 não esteja já a ser iniciada pelo POPH. Com efeito, a acção elegível identificada na alínea c) da tipologia de intervenção 6. 8 — Apoio ao acolhimento e integração de imigrantes e inclusão social de crianças e jovens”, que recebeu a identificação de “Apoio a acções previstas no âmbito do Programa Escolhas, regulado pelo Despacho Normativo n.º 7/2006, de 10.08”, e última fase desse programa, mais não visa que o financiamento de projectos com a configuração dos que estariam previstos na tipologia 6.7.*

A este propósito foi ainda referido que o POPH “(…) *tem vindo a trabalhar com a ACIDI no sentido da clarificação do que poderá ser o conteúdo da intervenção dos “Apoios a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens na área da integração de imigrantes”.*

Não obstante os esclarecimentos prestados regista-se que esta tipologia de intervenção se encontra por regulamentar.

Foram ainda identificadas as seguintes situações de incumprimento de formalidades:

- ◆ No âmbito do POFC e dos POR do Continente
 - ◇ Nos RE do Sistema de Incentivos do QREN⁷⁰ e nos Manuais de Procedimento⁷¹ do POFC e dos PO Regionais do Continente verifica-se a utilização do conceito de *organismo técnico*

⁶⁹Responsável pelo acompanhamento da execução do Plano Global de Avaliação do QREN.



em vez de *organismo intermédio* legalmente previsto no n.º 6 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e na alínea d) do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.

- ◇ A AG do POR Lisboa na sua resposta no âmbito do contraditório informou: “*Nas últimas versões da Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo do POR Lisboa (versão 11) e do Manual de Procedimentos da AG (versão 5) já foi substituído o conceito de Organismo Técnico por Organismo Intermédio*”.
- ◆ No âmbito do POPH
 - ◇ Inexistência de RI de funcionamento da CD, relativo à definição de regras relativas ao funcionamento, à periodicidade e local das reuniões, à tomada de deliberações, à representação dos membros e à elaboração de actas das respectivas reuniões;
 - ◇ Falta de elaboração de actas das reuniões da CD do POPH, em que foram tomadas deliberações, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Código do Procedimento Administrativo. A acta constitui um requisito de eficácia das deliberações tomadas pelo órgão colegial, nos termos do n.º 4 do citado preceito do CPA.

Do referido sobre esta matéria no âmbito do contraditório, em termos idênticos, pela Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social e pela Comissão Directiva do POPH, releva-se o seguinte:

“(…) até à presente data não se mostrou no POPH indispensável a existência de um “Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva”, pois desde o início do funcionamento deste Programa Operacional e, não obstante, todas as deliberações da Comissão Directiva se encontrarem devidamente materializadas em documentos adoptados para esse efeito, alguns com formatos tipificados muito adequados aos financiamentos comunitários, em particular do FSE, mas fora dos cânones funcionais de um órgão colectivo. Por essa razão, igualmente não foi equacionada como indispensável a elaboração de quaisquer actas.

Apesar de se acolher a conclusão do Tribunal de Contas quanto à obrigatoriedade das deliberações da Comissão Directiva constarem de actas, conforme dispõe o art.º 27.º do CPA (...), a verdade é que a adopção deste formalismo, equacionada pelos membros que compõem Comissão Directiva do POPH na fase inicial dos trabalhos, não foi acomodada pelos constrangimentos de gestão inerentes.

Não obstante as considerações efectuadas nesta sede, (...) o POPH irá envidar os esforços necessários para adoptar no seu modelo organizativo a elaboração de um modelo de actas que torne viável a gestão e consequente cumprimento dos objectivos e atribuições deste Programa, sendo que nesta circunstância a criação de um Regulamento Interno poderá ajudar à adaptação do que são normas de trabalho de órgãos colectivos com a realidade concreta dos financiamentos do FSE, Regulamento esse que já está em processo de elaboração pelos serviços do POPH, dando assim seguimento expresso à recomendação desse Tribunal”.

Regista-se o acolhimento por parte da AG do POPH das considerações efectuadas nesta matéria pelo Tribunal de Contas, bem como as diligências que irão ser desenvolvidas no sentido da elaboração do modelo de actas de acordo com o disposto no CPA e a elaboração do Regulamento Interno do órgão colegial em questão.

⁷⁰Portarias n.º 1462/2007, n.º 1463/2007 e n.º 1464/2007, todas de 15 de Novembro, que aprovaram, respectivamente, o Regulamento do Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas (“SI I&DT”), o Regulamento do Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (“SI Qualificação de PME”) e o Regulamento do Sistema de Incentivos à Inovação (“SI Inovação”).

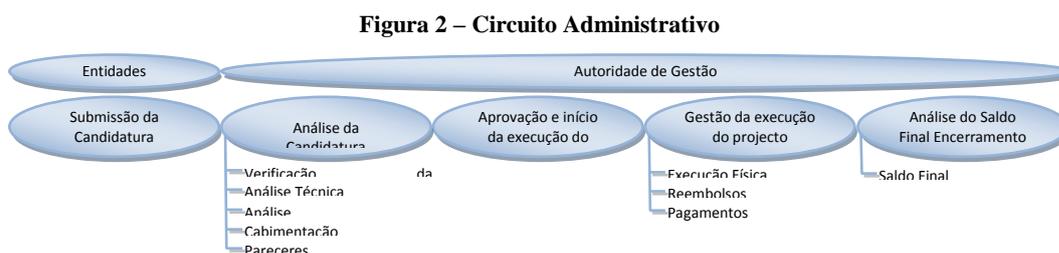
⁷¹Datado de 30 de Janeiro de 2009.



2.4 – Circuitos Administrativos

Os circuitos administrativos das operações financiáveis pelo FSE, FEDER e FC encontram-se definidos nos RE dos PO, na Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo, nos respectivos Manuais de Procedimento, e nos contratos de delegação de competências celebrados com os OI.

Na figura seguinte apresenta-se, de uma forma geral, o circuito administrativo do ciclo de vida dos projectos co-financiados.



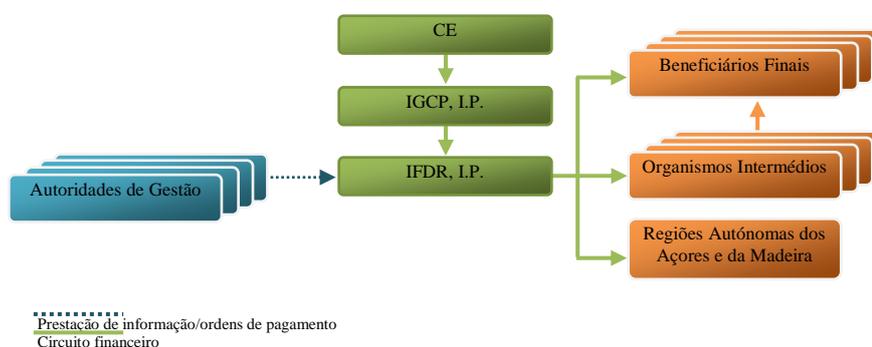
2.5 – Circuitos Financeiros

O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 definiu os circuitos financeiros do QREN, tendo as normas complementares do FEDER e FC sido estabelecidas pelo Despacho Conjunto n.º 16068/2008, de 20 de Maio⁷².

2.5.1 – Do FEDER e do FC

O circuito financeiro do FEDER e do Fundo de Coesão é representado na figura seguinte:

Figura 3 – Circuito Financeiro FEDER e FC



⁷²Despacho Conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.



A CE tem aberta no IGCP uma conta bancária abastecida por fundos provenientes da UE e também pelos depósitos efectuados por Portugal relativos aos pagamentos como Estado-Membro⁷³.

Por iniciativa da DG REGIO (FEDER ou FC) são dadas ordens de transferência dessa conta bancária que a CE tem residente no IGCP para as contas bancárias tituladas pelo IFDR - FEDER/QREN ou IFDR - FC/QREN.

Posteriormente, o IFDR – AC do FEDER e do FC - transfere os respectivos montantes para as contas dos vários PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, nas quais é também titular. Consoante as ordens de pagamento emitidas pelas AG dos PO, e tendo por base os protocolos celebrados, o IFDR transfere os montantes para as diversas entidades, sejam os beneficiários directos dos projectos, os OI ou as AG dos PO das Regiões Autónomas. O IFDR assegura às AG o acesso, para consulta, das contas dos PO respectivos.

Nos termos do Despacho n.º 11949/2008, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, de 14 de Abril, posteriormente revogado, pelo Despacho n.º 17307/2008, de 5 de Junho, designaram-se os OI nos quais o IFDR delegou competência de transferência directa para os beneficiários. Foram assinados pelas AG e pelo IFDR protocolos de delegação de competências com o TP e o IAPMEI, para efectuar pagamentos aos beneficiários no âmbito dos Sistemas de Incentivos e com os OI responsáveis pelos mecanismos de engenharia financeira no âmbito do POFC, do POR de Lisboa e do POR Algarve, constituindo-se como organismos pagadores nos termos do n.º 7 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007. Foram ainda designados como organismos pagadores o Instituto de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira, I.P., e a Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores, no âmbito do POV.T.

Quanto à forma de financiamento das entidades beneficiárias do FEDER e do FC, foi já em Setembro de 2009 que foi aprovado pela CMC QREN uma deliberação⁷⁴ que introduziu alterações ao Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, nomeadamente quanto a esta matéria, prevendo que os pagamentos aos beneficiários passassem a ter possibilidade de ser “ (...) efectuados a título de adiantamento, mediante a apresentação às AG de pedidos de adiantamento (...)”⁷⁵.

Em particular no que se relaciona com os organismos da Administração Central a recente medida introduzida poderá, desde que acompanhada das disposições legais pertinentes, ter repercussões ao nível da contabilização destas verbas contribuindo, assim, para que se garanta que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito das AG sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado (CGE), acolhendo, assim, diversas recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas⁷⁶.

Sobre esta matéria, a DGO, no exercício do contraditório, veio informar o seguinte:

“No sentido de acatar a recomendação 1) expressa no ponto 4, no entender da DGO, torna-se necessário que os serviços da administração central recorram ao adiantamento junto das Autoridades de Gestão (AG), com vista a eliminar os reembolsos. A DGO fez já uma proposta neste sentido.

⁷³Conta n.º 6030.

⁷⁴Deliberação aprovada por consulta escrita em 18 de Setembro de 2009.

⁷⁵De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 28.º do Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão.

⁷⁶Relatórios de Auditoria n.º 26/2004 e 29/2007, ambos da 2.ª Secção – “Análise dos mecanismos de suporte e sistemas de contabilização dos fluxos financeiros comunitários, no âmbito do PO Emprego, Formação e Desenvolvimento Social do QCA III” e “Auditoria ao Programa Operacional da Cultura”.



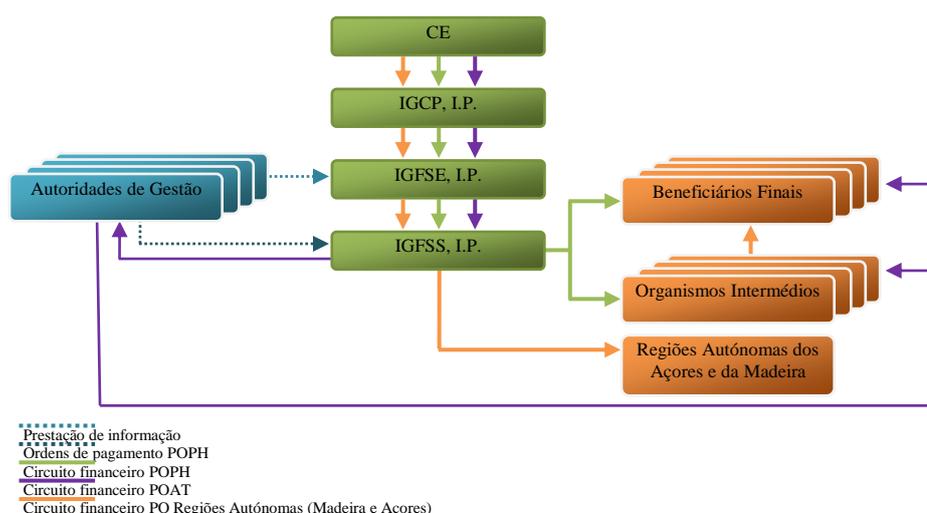
Adicionalmente, a DGO propôs também a inclusão na circular de preparação do Orçamento do Estado (OE) para 2010 de normas relativas à contabilização dos fundos comunitários aplicáveis aos serviços que são meros intermediários dos fluxos financeiros, recorrendo-se nestes casos, tanto na entrada como na saída dos fundos, ao registo contabilístico como operações extra-orçamentais, aplicando-se ainda, quanto à contabilização dos fundos comunitários pelos serviços beneficiários, as normas estabelecidas no nosso ofício circular n.º 2/2005, de 12 de Maio de 2005.”

Relativamente ao circuito financeiro do FEDER e do FC, esta Direcção-Geral, referiu, ainda, que o IFDR irá “(...) efectuar a gestão dos fluxos financeiros entre a Conta Fundo e as Conta do Programa Operacional (PO), prosseguindo o objectivo de favorecer a realização financeira de cada PO, tal como prevista no n.º 4 do artigo 25.º da Regulamento Geral do FEDER e FC, da Comissão Ministerial de Coordenação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), aprovado por consulta escrita em 18 de Setembro de 2009.”

2.5.2 – Do FSE

A figura seguinte retrata os circuitos financeiros do FSE.

Figura 4 – Circuito Financeiro FSE



A correspondente Direcção Regional (DG EMPLOI) dá ordens de transferência da conta bancária que a CE tem residente no IGCP, para as diversas contas bancárias específicas dos PO FSE/QREN, tituladas pelo IGFSE, também residentes no IGCP, enquanto Autoridade de Certificação do FSE.

No caso concreto dos fluxos financeiros relativos ao FSE, o IGFSE não assegura directamente a tesouraria deste fundo, cabendo essa função ao IGFSS. Desta forma, e de acordo com o protocolo celebrado, o IGFSE transfere, quase de forma imediata, para o IGFSS todos os montantes recebidos da CE.

Estes fluxos financeiros passam a residir em contas bancárias co-tituladas por estes dois Institutos e as respectivas AG, na Caixa Geral de Depósitos.



O IGFSS actua mediante as ordens de pagamento emitidas pela AG do POPH transferindo os respectivos montantes para as contas bancárias dos beneficiários ou dos OI.

No caso do POAT e dos PO das Regiões Autónomas, é o IGFSE que indica ao IGFSS o valor a transferir para as respectivas contas bancárias para que posteriormente as AG procedam aos pagamentos aos titulares dos projectos.

Pelo Despacho n.º 19830/2008, de 17 de Julho, do Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional, o IGFSE foi autorizado a delegar competências num conjunto de OI responsáveis por subvenções globais⁷⁷, para efectuarem transferências directas para os beneficiários, no âmbito das tipologias de Intervenção 3.1.1 e 8.3.11 - “Programa formação - acção para PME’s”, enquadradas no Eixo 3 “Gestão e aperfeiçoamento profissional” do POPH, bem como no âmbito das tipologias de intervenção 6.2, 8.6.2 e 9.6.2 - “Qualificação das pessoas com deficiência ou incapacidade”, das tipologias de Intervenção 6.4, 8.6.4 e 9.6.4 - “Qualidade dos serviços e organizações”, enquadradas no Eixo 6 “Cidadania, inclusão e desenvolvimento social”, no Eixo 8 - Algarve e no Eixo 9 – Lisboa, respectivamente.

À semelhança do que já ocorria no anterior QCA, está previsto legalmente o pagamento aos beneficiários dos projectos de um primeiro adiantamento, mediante a comunicação do seu início, até ao montante de 15% do valor aprovado no caso de candidaturas anuais ou caso se tratem de candidaturas plurianuais de 15% do aprovado em cada ano civil, seguindo-se a modalidade de reembolso das despesas efectuadas e pagas, desde que a soma do adiantamento e dos pagamentos intermédios de reembolso não exceda o valor máximo global definido pela AG, o qual não pode ser superior a 85% do montante total aprovado.

2.6 – Sistemas de Informação

O sistema de gestão dos PO integra o Sistema de Informação (SI), que compreende todas as actividades que permitam recolher, validar, transmitir e utilizar informação ao longo do ciclo de vida das operações, visando apoiar a gestão, o acompanhamento e a avaliação dos PO e promover a sua divulgação.

No âmbito do QREN identificam-se os seguintes sistemas de informação

- ◆ Sistema de Informação da Comissão Europeia – SFC 2007⁷⁸;
- ◆ Sistemas de Informação – vertentes FSE e FEDER/FC⁷⁹.

⁷⁷ A previsão da contratualização com estes organismos ficou definida nos RE das diversas tipologias de intervenção, seguindo duas vias: a da candidatura pública, no caso da tipologia de formação-acção para PME, e a da responsabilização individual directa de organismos públicos, para as outras tipologias.

⁷⁸ A informação indicada como obrigatória no Regulamento (CE) n.º 1828/2006, relativo às disposições de execução dos fundos estruturais, é objecto de transmissão periódica à CE através deste sistema que está acessível às instituições dos Estados-Membros por duas vias: Pagina Web, com aplicação Web, e directamente através de uma ligação electrónica com o Estado-Membro (serviço web).

⁷⁹ Implementado pelos órgãos de coordenação do QREN e pelas AG dos PO que têm de respeitar o disposto no Regulamento (CE) n.º 1828/2006, no que se refere às regras técnicas definidas para o SFC 2007-2013 e as regras definidas pelos órgãos de coordenação do QREN.



Para dar cumprimento às disposições legais do Regulamento (CE) n.º 1828/2006⁸⁰, bem como para suportar as necessidades imediatas da gestão, as AG procuraram soluções eficientes, regulares e económicas, para um Sistema de Informação fiável que permita sustentar, em tempo útil, a gestão dos programas. Neste contexto, cada um dos PO criou os seus SI.

A informação que de seguida se apresenta foi extraída dos documentos relativos às “Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo” de cada um dos PO, e dos respectivos “Relatórios de Execução de 2008”:

Quadro 7 – Estrutura dos Sistemas de Informação

PO	Principais Características	Estado de Desenvolvimento
POVT - SI POVT	<ul style="list-style-type: none">• O POVT replicou o Sistema de Informação SIGMA desenvolvido no âmbito do QCA III para o Instituto de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira (IDR), ao abrigo de um protocolo de cedência adaptando-o às necessidades do POVT no contexto do QREN;• O SI POVT que contempla a gestão de operações do FEDER e do FC tem uma ligação ao IFDR e aos Organismos Intermédios e está estruturado com um Módulo de Candidaturas⁸¹ e um Módulo Operacional destinado à gestão das mesmas⁸²;• Este SI permite a gestão do Programa e a reunião da informação indispensável à sua monitorização, o registo das acções de controlo e das auditorias efectuadas às operações, e a extracção de toda a informação necessária para a elaboração das declarações de despesa e propostas de certificação;• Qualquer operação de inserção, alteração ou remoção de registos fica registada numa base de dados de auditoria, permitindo a detecção e seguimento das alterações da informação no sistema. Os registos de auditoria apenas poderão ser consultados pelo administrador do SI;• Os grandes projectos têm um formulário de candidatura próprio que permite a recolha da informação de forma estruturada, possibilitando assim a sua utilização para posterior tratamento e envio ao IFDR, para submissão posterior à CE. Este formulário resulta da conjugação do formulário de candidatura Standard do POVT com o formulário exigido para os grandes projectos.	<ul style="list-style-type: none">• A descrição do SI foi apreciada e aprovada na reunião da CD realizada no dia 01/08/2008.• Foram aditados, em 19/08/2008, alguns elementos informativos à referida descrição, na sequência do projecto de relatório de auditoria da IGF enviado à AG do POVT, em 12/09/2008.• Aquela descrição foi revista e completada em 22/02/2009, na sequência da avaliação da CE e de solicitação da sua reformulação, através da carta 11772, de 05/12/2008, dirigida à IGF.• O módulo de certificação SIPOVT está em plena produção tendo já sido feito, com sucesso, o primeiro envio de dados ao IFDR.
POFC - SI POFC	<ul style="list-style-type: none">• É um SI particularmente complexo uma vez que, para além do facto de ser o programa “residente” de vários organismos intermédios, relaciona-se com os POR;• É composto por um conjunto de módulos e funcionalidades que permitem assegurar o acompanhamento da totalidade do ciclo de vida dos projectos e o registo e tratamento de dados para efeitos de gestão, acompanhamento e controlo interno, auditorias e avaliação⁸³;• A inserção de dados manuais no sistema foi reduzida ao mínimo	<ul style="list-style-type: none">• O SI POFC encontra-se operacional.• As funcionalidades que ainda não foram desenvolvidas não se constituem como obstáculos ao eficaz desempenho das funções da

⁸⁰ Artigo 58.º - sobre os princípios gerais de gestão e controlo, cuja alínea d) estabelece que os PO devem dispor de sistemas fiáveis e informatizados de contabilidade, acompanhamento e informação financeira, e o artigo 60.º, do mesmo Regulamento - relativo às funções da AG, que determina que esta é responsável pela gestão e execução do PO de acordo com o princípio da boa gestão financeira. A alínea c) do mesmo artigo estabelece que a AG deve assegurar um sistema de registo informatizado de cada operação a título do PO, bem como uma recolha dos dados sobre a execução necessários para a gestão financeira, o acompanhamento, as verificações, as auditorias e a avaliação.

⁸¹ SIPOVT Front-Office - para a apresentação das candidaturas e dos pedidos de pagamento e respectiva documentação em formato electrónico, bem como a visualização dos alertas aos beneficiários.

⁸² SIPOVT Back-Office - para análise das candidaturas recebidas, verificação e acompanhamento da execução através da análise dos pedidos de pagamento, emissão das autorizações de pagamento e registo de auditorias.

⁸³ Em termos simples, poder-se-á dizer que o essencial da informação de “Input” dá entrada e fica na sua totalidade residente na Rede POFC, sendo transferidos para o SIPOFC os dados/informação de “Output” considerados relevantes quer para assegurar a gestão e execução do programa quer para efeitos de prestação de contas às autoridades nacionais e comunitárias competentes.



PO	Principais Características	Estado de Desenvolvimento
	<p>indispensável, sendo toda a articulação com os OI e com as entidades que emitem pareceres especializados suportada em ferramentas automatizadas;</p> <ul style="list-style-type: none">• O desenvolvimento, a operacionalização e a gestão dos acessos e de todas as componentes da Rede POFC é da responsabilidade da respectiva AG;• Relativamente aos OI registam-se duas situações: ou se verifica a existência de SI próprios dos OI ou existe uma articulação da rede POFC com outros SI;• Dispõe de mecanismos próprios que, através da Rede POFC, permitem articular com outros SI, através de fluxos suportados em protocolos especializados (webservices), designadamente, com os OI que possuem SI próprios como sejam o FCT, Ciência Viva, IAPMEI e TP, sendo que em relação a estes dois últimos a articulação envolve também o desenvolvimento e partilha de ferramentas de análise comuns;• Para os utilizadores que trabalham directamente sobre o SI POFC, incluindo os pertencentes aos OI sem SI próprios (AICEP, ADI e AMA), são assegurados perfis adequados (de análise, de inserção das Comissões de Selecção e Decisões, etc.) que lhes permitem aceder apenas aos projectos afectos a este programa e aos dados que respeitem às funções a desempenhar.	<p>AG nos domínios em questão, porque ainda não ocorreu qualquer pedido de certificação de despesas.</p>
POPH - SIFSE	<ul style="list-style-type: none">• Para o desenvolvimento do SI foi celebrado um contrato com o consultor externo "ACCENTURE";• Está estruturado em 3 módulos – o Central (IGFSE), associado às funções da AC; o de Controlo (IGFSE), associado à estrutura segregada com competências de auditoria e o Sistema Operacional, que está sob a alçada das AG;• As conclusões das operações de verificação realizadas pelo POPH e das auditorias efectuadas sob a responsabilidade das autoridades de certificação e auditoria são recolhidas para o SIFSE;• Os OISG, para o exercício de idênticas funções junto das suas entidades beneficiárias, têm que, obrigatoriamente, verificar as mesmas funcionalidades das AG;• A integração no SIFSE dos dados da execução das candidaturas dos beneficiários permite ao POPH desencadear, de forma eficiente, operações de requisição de fundos à AC e, bem assim, proceder ao controlo financeiro das dotações alocadas ao PO;• Quanto à AC devem considerar-se separadamente as operações de certificação de despesa (auditorias) das operações de tesouraria, que envolvem desde os pedidos de pagamento à CE à provisão das tesourarias independentes que procedem aos pagamentos aos beneficiários (OISG e IGFSS).	<ul style="list-style-type: none">• O desenvolvimento do SI foi iniciado em Maio de 2007;• A funcionalidade da recolha das candidaturas foi implementada no início de 2008, os formulários relativos à análise das candidaturas e pagamentos foram concluídos em 2008;• Em Maio de 2009 entrou em produção a recolha dos pedidos de reembolsos.• A análise financeira estava programada para meados de Julho.
POLisboa - SI POR Lisboa	<ul style="list-style-type: none">• É composto por vários módulos, designadamente - Público⁸⁴, Promotores⁸⁵, Gestão do sistema⁸⁶, Alertas, Notificações e Mensagens⁸⁷, Gestão do Projecto⁸⁸, Exploração de dados/relatórios e <i>Web Services</i>;• O sistema será aberto a um conjunto de entidades parceiras no âmbito do Programa Operacional – o IFDR, as tutelas, as entidades de auditoria e controlo, as entidades emissoras de pareceres técnicos e os Organismos Intermédios que terão acesso directo ao SI, com níveis de acesso diversificados, e poderão ser consumidoras ou produtoras de informação que alimenta o sistema. Algumas delas terão sistemas de informação próprios em que será privilegiada a comunicação automática periódica de dados.	<ul style="list-style-type: none">• Está operacional desde o final de 2007. Todas as funcionalidades estão implementadas. Faltava credenciar os utilizadores externos, registar os seus dados e permissões de acesso;• Foram efectuados com sucesso os testes de comunicação na base de testes disponibilizada pelo IFDR;• Como sistema de contingência estava a ser utilizado o SIEP - Sistema de Informação da Entidade

⁸⁴ Acesso ao público em geral, para consulta de informação.

⁸⁵ Submissão de formulários/candidaturas online; desmaterialização integral de documentos; submissão de pedidos de pagamento.

⁸⁶ Sistema de administração e gestão, incluindo segregação fina de funções e rasterabilidade de operações e acessos.

⁸⁷ Sistema de comunicação com promotores e de envio de ficheiros.

⁸⁸ Sistema de análise de admissibilidade/aceitação, contratação pública e de análise técnica.



PO	Principais Características	Estado de Desenvolvimento
		Pagadora (IFDR) que, nesta fase, assegurava os aspectos mais adequados. Todos os pedidos de transferência directa para os beneficiários ou para os OI eram efectuados no SIEP, via Internet.
POR Centro - SI Mais	<ul style="list-style-type: none">• Utilizando um desenvolvimento aplicacional simplificado foi possível operacionalizar os módulos de registo e a validação de entidades e candidaturas já em Dezembro de 2007 garantindo, assim, que todas as entidades e candidaturas fossem submetidas ao sistema de forma desmaterializada;• Todos os módulos relativos à gestão das operações nas fases de submissão, análise, decisão e contratação, pedidos de pagamento e pagamento aos beneficiários estão operacionais, bem como os instrumentos e reportes de apoio à decisão;• A articulação com o SI da AC, o SIGA AC FEDER/FC, decorre dos termos fixados no Modelo Conceptual e nas “Especificação dos Web Services para as Autoridades de Gestão” do IFDR, actualmente na versão de 16/12/2008;	<ul style="list-style-type: none">• Iniciou-se em 2007, foi expandido no decurso de 2008 e estimava-se que a produção estivesse concluída no final do terceiro trimestre 2009.• Estava em curso a preparação da especificação de requisitos tendo em vista a interoperabilidade total dos sistemas sendo baseada em web services.
POR Norte - SIGON.2	<ul style="list-style-type: none">• Na génese deste Sistema esteve o SIGMA⁸⁹, que foi cedido ao POVT, que o adaptou às suas necessidades. Nesta adaptação foram tidos em conta os requisitos especificados pelo IFDR, ou seja, assegurou-se a interface através de Web Services com a AC, ficando assegurados os requisitos de dados necessários à importação em SIGA AC FEDER/FC;• Este SI foi estruturado em dois subsistemas interoperantes que em conjunto asseguram a realização de todas as operações⁹⁰ inerentes ao Programa;• É um sistema integrado, existente no sítio Internet da CCDR-N⁹¹, no qual existem utilizadores com privilégios de consulta às candidaturas e utilizadores com privilégios de administração e que proporciona mecanismos de comunicação adicionais entre a Autoridade de Gestão e os Beneficiário.	<ul style="list-style-type: none">• Encontra-se em curso o desenvolvimento das interfaces ficando assim assegurada a certificação de despesa, incluindo adiantamentos no âmbito do Sistema de Incentivos, da totalidade dos projectos cofinanciados pelo ON.2, incluindo os submetidos no âmbito do POFC e da contratualização com as Comunidades Intermunicipais.
POR Alentejo - SIGPOA	<ul style="list-style-type: none">• O desenvolvido do SIGPOA foi sustentado num protocolo celebrado entre a CCDR Alentejo e a Universidade de Évora;• Para operacionalizar as primeiras etapas do ciclo de vida das operações, foi desenvolvido um SI de contingência, que procurou, em função da informação disponível, dar resposta às necessidades que iam surgindo decorrentes das etapas do ciclo de vida das operações e conforme os Avisos de Abertura de Concursos previstos, em particular na relação com os potenciais beneficiários; A solução preconizada para o SIGPOA deverá articular-se com outros SI, nomeadamente, com o SI QREN.	<ul style="list-style-type: none">• O SIGPOA iniciou-se em Julho de 2008;• O seu desenvolvimento está a decorrer embora com alguns desvios decorrentes das alterações entretanto verificadas, nomeadamente, com o processo de delegação de competências com subvenção global nas Associações de Municípios e com as alterações verificadas ao nível da simplificação dos procedimentos dos pagamentos.
POR Algarve - PO Algarve21	<ul style="list-style-type: none">• No final do ano de 2007 o POR Algarve desenvolveu, em colaboração com o POR Alentejo, uma aplicação de contingência para recepção de candidaturas, bem como o respectivo “Guião de Apoio ao Preenchimento”;• Para os sistemas de incentivos, existe um sistema de contingência que se encontra em desenvolvimento, acompanhando as fases de evolução das candidaturas;• Foi assinado com a Região Autónoma da Madeira um protocolo de cedência	<ul style="list-style-type: none">• O PO Algarve21 começou a ser preparado em 2007;• A recepção de candidaturas encontrava-se disponível “on-line” desde 2008 tendo sido utilizada para todos os avisos já lançados;

⁸⁹ O qual foi desenvolvido com o intuito de suportar a Gestão do Programa Operacional Plurifundos para a Região Autónoma da Madeira (POPRAM).

⁹⁰ O registo e armazenamento de dados de caracterização física e financeira das candidaturas, bem como dados relativos à gestão financeira do Programa e aos procedimentos de monitorização, de acompanhamento, de verificação, de auditoria e de avaliação.

⁹¹ Através do qual os beneficiários/executores de operações podem submeter novas candidaturas de operações e pedidos de pagamento on-line, como também podem fazer o acompanhamento da operação do ponto de vista do estado de candidatura e analisar os saldos e execução financeira das operações aprovadas.



PO	Principais Características	Estado de Desenvolvimento
	gratuita da Aplicação em desenvolvimento para o respectivo Programa Operacional, tendo em vista a possibilidade de utilização deste sistema enquanto solução definitiva, no caso do Algarve.	<ul style="list-style-type: none">No primeiro semestre de 2009 encontrava-se ainda em utilização um sistema de contingência.
SI da Rede QREN – Incentivos – SI QREN	<ul style="list-style-type: none">O SI QREN é o sistema de informação da Rede QREN – Incentivos. A sua gestão é feita com base no SI gerido pelo POFC. Esse Sistema funciona em rede, integrando as estruturas de gestão do POFC e dos Programas Regionais;Um dos princípios importantes deste SI é o de tratar uniformemente os projectos da mesma medida, independentemente do OI ou da AG do PO financiador. Existe um Formulário de Candidatura único,⁹² independentemente do Organismo responsável pela candidatura, e uma rede comum que permite a articulação entre as entidades envolvidas no processo de análise, decisão e execução dos projectos⁹³;Qualquer projecto é canalizado para um Sistema de Incentivos e não a um PO em concreto;Todas as medidas funcionam com base em formulários electrónicos disponibilizados nos portais da rede e cuja utilização permite concretizar esse objectivo;A operacionalização deste sistema, que pressupõe um diálogo concertado, através de protocolos automatizados, com os sistemas das entidades que intervêm na gestão dos SI é da responsabilidade da estrutura de gestão do POFC;Em síntese, esta rede inter-sistemas traduz a lógica da Organização Institucional do QREN porque disponibiliza serviços comuns a várias entidades, entre as quais se incluem as AG, os OI e outras entidades especializadas, e visa facilitar a articulação e o diálogo entre os intervenientes permitindo de forma simples e eficaz a troca automatizada de dados e o acesso à informação pertinente numa lógica de funcionamento em rede.	Encontra-se operacional desde Novembro de 2007.
SI do POAT FEDER - SIAG POAT FEDER	<ul style="list-style-type: none">Este sistema é centralizado, composto por vários módulos que abrangem diferentes áreas funcionais e interage com outros SI e entidades;Aspectos constantes da solução técnica: simplificação de processos e sua desmaterialização; a comunicação com outros SI deve ser assegurada por Web Services sempre que seja adequado; segregação interna de funções e de processo de decisão.	<ul style="list-style-type: none">O SI encontra-se em produção;O Módulo Entidade Pagadora ainda não estava em produção;O Sistema Contabilístico de Dívidas FEDER e FC ainda se encontrava num cenário de contingência, sendo a sua comunicação assegurada através do envio de um de ficheiro Excel.
SI do POAT FSE (SIIFSE)	<ul style="list-style-type: none">Este sistema resulta da reutilização/adaptação da solução implementada no QCA III. É composto por um subsistema operacional e um de Apoio à Decisão e à Gestão.	<ul style="list-style-type: none">A última versão deste sistema é de Julho de 2008.
SI do IFDR - Autoridade de Certificação do FEDER/FC	<ul style="list-style-type: none">É constituído pelos módulos de Certificação, de Grandes Projectos, de Monitorização Operacional e Financeira, estando, igualmente, já prevista a implementação de um módulo da Monitorização Física.O SI FEDER/FC baseia-se em tecnologias web, assegurando a comunicação e integração com os sistemas de informação das diferentes entidades – Comissão Europeia e Autoridade de Gestão – suportada preferencialmente em Web Services e receberá a informação de todas as Autoridades de Gestão agregada ao nível do eixo prioritário.	<ul style="list-style-type: none">Em Dezembro de 2008 o IFDR encontrava-se a desenvolver o sistema de informação da Autoridade de Certificação.⁹⁴Para a Entidade Pagadora está em fase de testes o Sistema de Informação da Entidade Pagadora (SIEP) que irá substituir o actual

⁹² Por "medida" do sistema de incentivos.

⁹³ Com esses objectivos, foram uniformizados critérios e métricas, no tratamento dos processos e na disponibilização de ferramentas de análise comuns sendo estas normas e procedimentos extensíveis a todas as fases do ciclo de vida dos projectos.

⁹⁴ Na sequência do Concurso Público Internacional, publicado no Jornal Oficial da União Europeia a 07-09-2007 e adjudicado a 19-05-2008.



PO	Principais Características	Estado de Desenvolvimento
		sistema de informação de contingência.
SI do IGFSE - Autoridade de Certificação do FSE (SIIFSE)	<ul style="list-style-type: none">• Foi implementado o SIIFSE, através do qual e de forma exclusiva e obrigatória, se estabelece a transmissão de informação entre as Entidades Beneficiárias e as AG e entre estas e o IGFSE, enquanto AC. Deste modo fica garantida a fiabilidade dos elementos referentes às despesas validadas e comunicadas pelas AG, estando garantido o registo de todos os movimentos contabilísticos inerentes à execução dos pedidos de financiamento apoiados, incluindo as rectificações emergentes de todas as auditorias efectuadas, bem como dos montantes a recuperar, recuperados e dos montantes retirados ou corrigidos;• Será utilizado por todas as Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios, pela Autoridade de Certificação e por todas as Entidades Beneficiárias, cobrindo todas as actividades de gestão e controlo, incluindo os circuitos financeiros;• Toda a informação dos projectos estará residente no sistema, garantindo-se a coerência da informação entre os seus diferentes níveis, desde a entidade beneficiária e autoridades de gestão, até à autoridade de certificação.	<ul style="list-style-type: none">• Todos os pedidos de reembolso estavam a ser objecto de análise através do SIIFSE, garantindo-se em todos os programas FSE a mesma qualidade e exigência de procedimento;• As funcionalidades que, ao nível da intervenção do IGFSE, permitirão garantir a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão encontravam-se na fase final do processo de especificação, fase fundamental e crucial para garantir o seu desenvolvimento no SIIFSE - as funcionalidades associadas ao processo de validação e verificação da despesa encontram-se em fase de conclusão, prevendo o IGFSE que estejam em produção até ao final do corrente ano.

2.7 – Programação e Execução Financeira do QREN

2.7.1 – Estrutura e plano financeiro

No âmbito do QREN⁹⁵ prevê-se uma despesa pública de cerca de € 29.080,0 milhões, co-financiada pelo FEDER, FSE e Fundo de Coesão em € 21.411,6 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento comunitário de 73,6%. Associado àquele prevê-se um investimento privado de € 3.642,3 milhões, o que perfaz um investimento total de € 32.722,3 milhões⁹⁶.

Acresce a estes valores a dotação financeira prevista para os PO de Cooperação Territorial Europeia, em que se prevê a disponibilidade de FEDER num montante de € 99,0 milhões⁹⁷. Tendo em conta os valores referidos, o financiamento comunitário previsto no QREN eleva-se a € 21.510,6 milhões e distribui-se da seguinte forma:

⁹⁵ Apesar do período de programação do QREN ser 2007-2013, o artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, estabelece um prazo de elegibilidade das despesas de 1 de Janeiro de 2007 a 31 de Dezembro de 2015 e a alínea e) do n.º 1 do artigo 62.º e n.º 1 do artigo 67.º do mesmo diploma a apresentação à Comissão da declaração de encerramento e do relatório final de execução de cada PO do QREN até 31 de Março de 2017.

⁹⁶ Estes valores reproduzem os constantes nos quadros financeiros das Decisões dos PO e estão de acordo com a informação divulgada pela Comissão Técnica de Coordenação do QREN. Neste plano financeiro não estão considerados os PO de Cooperação Territorial Europeia.

⁹⁷ Estes PO têm especificidades por serem de gestão transfronteiriça, transnacional e interregional a repartição indicativa nas Decisões que os aprovam.



Quadro 8 – Estrutura da contribuição comunitária por fundo estrutural

(em milhões de euros)

Fundos Comunitários	Montante	Estrutura
FEDER	11.938,2	55,5%
Fundo de Coesão	3.060,0	14,2%
FSE	6.512,4	30,3%
Total	21.510,6	100,0%

Fonte: RCM n.º 86/2007, de 3 de Julho.

O QREN está também estruturado em vários PO, conforme se discrimina:

- ◆ O POPH, co-financiado pelo FSE, que mobiliza € 6.117 milhões (28,4%) dos fundos do QREN e congrega o conjunto das intervenções que visam a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena;
- ◆ O POFC, co-financiado pelo FEDER, que dispõe de € 3.104 milhões, ou seja, 14,4% dos fundos do QREN e abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da actividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto;
- ◆ O POVT, co-financiado pelo FEDER e pelo FC, que mobiliza € 4.659 milhões (21,7 %) dos fundos do QREN e abrange as intervenções de natureza infra-estrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação do território e ao reforço da coesão económica, social e territorial;
- ◆ Cinco Programas Operacionais Regionais (POR) no Continente, com expressão ao nível das NUTS II, co-financiados exclusivamente pelo FEDER (cerca de € 5.765 milhões, o que representa 26,8% dos fundos do QREN), assim repartidos: o POR Norte - € 2.712 milhões (12,6%); o POR Centro - € 1.702 milhões (7,9%); o POR Lisboa - € 307 milhões (1,4%); o POR Alentejo - € 869 milhões (4,0%) e o POR Algarve - € 175 milhões (0,8%);
- ◆ Dois PO em cada uma das Regiões Autónomas:
 - ◇ POR Madeira com € 446 milhões (2,1% do total dos fundos previstos para o QREN), repartidos pelos POR Madeira – FEDER - € 321 milhões (1,5%) e o POR Madeira – FSE - € 125 mil milhões (0,6%);
 - ◇ POR Açores com € 1.156 milhões (5,4% do total dos fundos previstos para o QREN), repartidos pelos POR Açores – FEDER - € 966 milhões (4,5%) e o POR Açores – FSE - € 190 milhões (0,9%);
- ◆ Dois PO de apoio, designados por PO de Assistência Técnica (PO AT - € 166 milhões, ou seja, 0,8% dos fundos do QREN: o PO AT QREN – FEDER - € 86 milhões (0,4%) e o PO AT QREN – FSE - € 80 milhões (0,4 %);
- ◆ Os PO de Cooperação Territorial, co-financiados pelo FEDER, no valor de € 99 milhões (0,4% dos fundos do QREN), que contemplam as vertentes: Transfronteiriça (Portugal – Espanha e Bacia do Mediterrâneo), Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira – Açores - Canárias) e a Inter-regional e de Redes de Cooperação Inter-regional.



Cada programa operacional visa apenas um dos três objectivos (Convergência, Competitividade Regional e Emprego e Cooperação Territorial) da Política de Coesão comunitária para 2007-2013. Em termos de elegibilidade das regiões portuguesas NUTS II, verifica-se que:

- ◆ As regiões do Norte, Centro e Alentejo, bem como a Região Autónoma dos Açores, são integradas no Objectivo Convergência;
- ◆ A região do Algarve é enquadrada no regime transitório do Objectivo Convergência, designado *phasing out*⁹⁸;
- ◆ A região de Lisboa integra o Objectivo Competitividade Regional e Emprego;
- ◆ A Região Autónoma da Madeira é integrada no regime transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, designado *phasing in*⁹⁹.

2.7.2 – Fluxos financeiros em 2007

No ano de 2007 estava programada no QREN¹⁰⁰ a execução de um montante de despesa comunitária que ascendia a € 2.971,6 milhões, dos quais € 1.656,8 milhões de FEDER, € 903,2 milhões de FSE e € 411,6 milhões de FC.

De acordo com a informação recolhida nas AG dos PO não se registaram aprovações e consequentemente não existiu qualquer execução do QREN neste ano.

No entanto, verificou-se que a Conta da Segurança Social de 2007 reflectiu uma execução do FSE, reportada ao POPH, de € 14,9 milhões, referente a dois pagamentos realizados.

Estas transferências nos valores de € 7,2 milhões e € 7,7 milhões destinaram-se à Direcção-Geral do Ensino Superior, em Julho de 2007, e à Fundação da Ciência e Tecnologia, em Setembro de 2007, datas em que o POPH ainda não tinha sido aprovado pela CE. Esta situação foi enquadrada no mecanismo previsto no n.º 6 do artigo 111.º da Lei n.º 53-A/2006 (Lei do OE para 2007) de antecipação de pagamentos por conta das transferências comunitárias da UE através do Orçamento da Segurança Social, por conta do FSE. Estes pagamentos foram suportados, por um parecer do IGFSE¹⁰¹ que referia: “*Entende-se, no entanto, que para haver ressarcimento das verbas adiantadas, ainda durante o ano de 2007, é necessário que se verifiquem, até Dezembro deste ano, os seguintes pressupostos: aprovação do PO PH Potencial Humano; existência de regulamentação geral e específica FSE aprovada; candidaturas abertas e aprovadas no âmbito do referido PO/Eixo 4*”, pedidos de reembolso submetidos e aprovados”.

Apurou-se, porém, que estes pressupostos não se verificaram na totalidade visto que não ocorreram aprovações de candidaturas no âmbito do referido PO em 2007.

⁹⁸ Regiões de nível NUTS II que teriam sido elegíveis para o Objectivo "Convergência" se o limiar de elegibilidade se tivesse mantido em 75% do PIB médio da UE-15, mas que deixaram de o ser pelo facto do nível do respectivo PIB nominal per capita exceder 75% do PIB médio da UE-25 (efeito estatístico), passando a ser elegíveis, numa base transitória e específica, para financiamento pelos fundos estruturais a título do Objectivo "Convergência".

⁹⁹ Regiões de nível NUTS II totalmente abrangidas pelo Objectivo 1 em 2006, cujo PIB nominal per capita excede 75% do PIB médio da UE-15 (efeito económico), passando a ser elegíveis, numa base transitória e específica, para financiamento pelos fundos estruturais a título do Objectivo "Competitividade Regional e Emprego".

¹⁰⁰ Conforme dispõe o ponto “Programação Financeira” da Resolução RCM n.º 86/2007.

¹⁰¹ Autorizado pelos Secretários de Estado da Segurança Social e do Emprego e da Formação Profissional.



Visto que os PO foram aprovados no último trimestre de 2007, foi ainda neste ano que ocorreram as primeiras transferências da CE, a título de pré-financiamentos, conforme se discrimina em seguida.

Quadro 9 – Transferências da UE a título de pré-financiamentos em 2007

(em milhões de euros)

Fundos Estruturais	2007 (1)	Programação 2007/2013 (2)	(%) (1)/(2)
FEDER	243,6	11 938,2	2,0
FSE	130,2	6 512,4	2,0
Fundo de Coesão	61,2	3 060,0	2,0
Total	435,0	21 510,6	2,0

Fonte: IFDR, I.P., e IGFSE, I.P.

Relativamente ao FEDER foram abertas, no IGCP, tantas contas bancárias quantos são os PO com co-financiamento deste fundo. Todas estas contas são tituladas pelo IFDR e estão devidamente identificadas com o PO a que respeitam. Através da análise aos extractos bancários foram confirmadas estas entradas de verbas.

Também foi comprovada a transferência no âmbito do FC para a respectiva conta bancária do IFDR - PO Valorização do Território - FC.

Quanto ao FSE verificou-se que o valor recebido da CE (€ 130,2 milhões) se referia aos seguintes pré-financiamentos: POPH – € 122,3 milhões; PO Madeira – € 2,5 milhões; PO Açores - € 3,8 milhões e PO AT- € 1,6 milhões. Estes montantes foram recepcionados em Outubro, Novembro e Dezembro de 2007, respectivamente, na conta bancária do IGFSE – FSE/QCA III, residente no IGCP. Só mais tarde é que o IGFSE abriu as contas bancárias QREN, específicas para cada PO, e autonomizou os montantes. Estes primeiros fluxos financeiros do FSE não chegaram a ser transferidos para o IGFSS durante o ano de 2007 e permaneceram no IGCP, conforme se constatou no mapa relativo ao Balanço da Tesouraria do Estado em 31 de Dezembro de 2007¹⁰². Estas verbas só foram transferidas para as contas bancárias co-tituladas pelo IGFSS/IGFSE/AG dos PO FSE em 22 de Janeiro de 2008.

As entradas e movimentos dos fluxos financeiros referentes a 2007 foram confirmadas na totalidade através da análise dos diversos extractos bancários das respectivas contas co-tituladas pelo IFDR (no IGCP), pelo IGFSE (no IGCP) e pelos IGFSS/IGFSE/AG dos PO FSE (na CGD).

2.7.3 – Fluxos financeiros em 2008

O ano de 2008 traduziu-se no ano de arranque do QREN em termos da execução financeira.

Estava programada para este ano a execução de um montante de despesa comunitária de € 3.005,0 milhões, dos quais € 1.672,9 milhões de FEDER, € 912,3 milhões de FSE e € 419,8 milhões de FC¹⁰³. Se levarmos em linha de conta o montante de despesa comunitária atingido em 2008, de € 516,7 milhões, regista-se uma taxa de execução anual de 17,1%.

¹⁰²Quadro 33 – Balanço da Tesouraria do Estado em 31/12/2007, Volume I da CGE.

¹⁰³Conforme dispõe o ponto “Programação Financeira” da Resolução RCM n.º 86/2007.



Em 2008 foram transferidas pela CE as segundas fracções dos pré-financiamentos, tendo-se apurado as seguintes entradas de fluxos financeiros:

Quadro 10 – Transferências da UE a título de pré-financiamentos em 2008

(em milhões de euros)

Fundos Estruturais	2008 (1)	Programação 2007/2013 (2)	(%) (1)/(2)
FEDER	369,7	11 938,2	3,1
FSE	195,4	6 512,4	3,0
Fundo de Coesão	91,8	3 060,0	3,0
Total	656,9	21 510,6	3,1

Fonte: IFDR e IGFSE.

Estes montantes foram efectivamente comprovados através da análise dos diversos extractos bancários e seguiram o circuito financeiro descrito no ponto 2.5.

Assim, a título de pré-financiamentos, foram recebidos, até 31 de Dezembro de 2008, € 1.091,9 milhões¹⁰⁴, correspondentes a 5,1% do total programado no período 2007-2013.

Ao nível dos PPI, a 31 de Dezembro de 2008, verificou-se a inexistência de qualquer recebimento da CE no âmbito do FEDER e do FC. Realça-se que mesmo que os houvesse não poderiam ser reembolsados ao Estado-Membro, uma vez que nenhuma das Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO se encontravam aceites pela CE.

O IFDR, no exercício do contraditório, veio actualizar esta observação e apresentou o ponto de situação relativo à informação financeira referente aos PPI solicitados à CE e à aprovação das descrições de sistemas de gestão e controlo dos PO mencionando o seguinte:

“No que se refere aos pedidos de certificação importa referir que foram já formalizados à Comissão Europeia 15 pedidos de Pagamento.”

Em termos do FSE, a 31 de Dezembro de 2008, existiam dois PPI solicitados à CE, um em Novembro e o outro em Dezembro, no âmbito do POPH e do PO AT, nos montantes de € 126,4 milhões e € 4,2 milhões, respectivamente. No entanto, o único recepcionado foi o relativo ao PO AT, em 22 de Dezembro de 2008. O PPI do POPH só veio a ser entregue ao Estado-Membro em Fevereiro de 2009, ou seja, após a aceitação da respectiva Descrição do Sistema de Gestão e Controlo deste PO.

Em termos globais, em 31 de Dezembro de 2008, tinham sido recebidos da CE cerca de € 1.096,1 milhões, dos quais € 1.091,9 milhões (€ 613,3 milhões de FEDER, € 325,6 milhões de FSE e € 153,0 de FC) de pré-financiamentos e € 4,2 milhões (FSE) de PPI, referente ao POAT.

O IFDR procedeu à aplicação dos fluxos financeiros FEDER e FC recepcionados a título de pré-financiamentos em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), nos quais obteve juros no valor de cerca de € 14,0 milhões (€ 11,0 milhões no FEDER e € 3,0 milhões no Fundo de Coesão).

No caso dos fluxos financeiros FSE apurou-se que o IGFSS não procedeu à sua aplicação mantendo-os permanentemente disponíveis nas respectivas contas bancárias na CGD. Em termos globais, os

¹⁰⁴ Dos quais € 435,0 milhões correspondentes às primeiras fracções dos pré-financiamentos (2007) e € 656,9 milhões às segundas (2008).



juros líquidos obtidos pelos montantes à ordem ascenderam a € 3,6 milhões. Das verificações efectuadas constatou-se que a primeira parcela recepcionada deste fundo ocorreu no mês de Outubro de 2007, registando-se o primeiro pagamento em 8 de Abril de 2008.

Todos os juros obtidos estão identificados por PO e devem reverter como contrapartida pública nacional para o respectivo PO, de forma a dar cumprimento à regulamentação comunitária¹⁰⁵.

Nos documentos de prestação de contas do IFDR (mapa de fluxos de caixa), no ano de 2008, encontra-se registado no Capítulo 17.00.02 - “Operações extra-orçamentais/Outras operações de tesouraria” os valores de € 2.229,9 milhões de FEDER e de € 459,5 milhões de FC que integram os fluxos financeiros relativos aos dois períodos de programação (QCA III – 2000/2006 e QREN – 2007/2013) recebidos nesse ano. No mesmo documento estão inscritos, no Capítulo 12.00.02 - “Operações extra-orçamentais/Outras operações de tesouraria”, os valores de € 1.776,2 milhões de FEDER e de € 258,4 milhões de FC. O documento regista ainda em saldo para a gerência seguinte em “Operações de tesouraria/Outras operações de tesouraria” os montantes de € 453,8 milhões de FEDER e € 200,9 milhões de FC, não especificando, quais os valores que respeitam às verbas do FEDER/QREN e FC/QREN.

De forma a validar os fluxos financeiros relativos ao QREN foi solicitada informação adicional a qual foi posteriormente remetida pelo IFDR.

Na prestação de contas de 2008 do IGFSE (mapa de fluxos de caixa) encontra-se registado no saldo da gerência anterior, em “Operações de Tesouraria – Fundos Alheios”, o valor de € 130,6 milhões, nos quais estão incluídos € 130,2 milhões relativos ao QREN (primeiras fracções dos pré-financiamentos dos PO FSE). Relativamente aos recebimentos, apura-se em “Importâncias retidas para entrega ao Estado ou outras Entidades – Fundos Alheios – Operações de Tesouraria” o valor de € 338,0 milhões, não sendo possível identificar quais os fluxos financeiros inerentes ao QCA III e ao QREN. Quanto aos pagamentos regista-se em “Importâncias entregues ao Estado e outras Entidades – Fundos Alheios – Operações de Tesouraria” o valor de € 468,2 milhões, o qual inclui as transferências realizadas no âmbito do QREN para o IGFSS (€ 329,8 milhões).

O IGFSE, na prestação de contas juntou os Modelos 9 – “Mapa específico para as Autoridades de Pagamento” previstos na Instrução n.º 1/2003¹⁰⁶, relativos a cada um dos PO, reflectindo, por programa, as verbas recepcionadas da UE, bem como as transferências registadas para as AG, nas quais estão considerados os valores apurados no decurso da presente auditoria.

Quanto aos reflexos dos fluxos financeiros relativos ao QREN, na CGE de 2008 verifica-se o seguinte:

- ◆ No Mapa 99 – “Fluxos Financeiros entre Portugal e a UE, no triénio 2006-2008”¹⁰⁷, não foram discriminados os fundos comunitários correspondentes ao QCA III e ao QREN. Contudo, na conferência efectuada no IGCP, os valores imputados aos respectivos fundos eram coincidentes com os registados no IFDR e no IGFSE Estes valores enquadram-se nas designadas “Operações Específicas do Tesouro”;
- ◆ No âmbito do FEDER e do FC, a CGE de 2008 não evidencia, por fundo, informação sistematizada sobre a execução orçamental relativa à despesa executada com recurso aos

¹⁰⁵ Conforme dispõe o artigo 83.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

¹⁰⁶ Prestação de contas das entidades envolvidas na vertente financeira do QCA, das Iniciativas Comunitárias e do FC.

¹⁰⁷ Cujas fontes são o IGCP, I.P.



fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram;

- ◆ Na CSS está reflectida a execução orçamental do FSE. Estes fluxos financeiros estão registados em receita – “Transferências correntes do exterior – Para acções de formação profissional c/ suporte no FSE”, no montante de € 453,3 milhões, dos quais € 325,6 milhões são relativos ao FSE/QREN, reflectindo de forma incorrecta os valores transferidos do IGFSE (diferença de € 4,2 milhões). Em termos da execução da despesa, a CSS de 2008 apresenta o valor de € 468,7 milhões na rubrica de “Subsídios à formação profissional - Acções de formação profissional - com suporte no FSE”. Deste valor cerca de € 311,8 milhões são relativos ao QREN.

Sobre o registo incorrecto dos valores transferidos do IGFSE na CSS o IGFSS, no exercício do contraditório, esclareceu que se ficou a dever ao facto do “(...) IGFSE só ter dado ordem de transferência ao IGCP daquele valor, a saber € 4.168.355,43, para a conta co-titulada com o IGFSS da CGD do QREN-POAT no dia 29/12/2008, resultando daí que o mesmo apenas foi creditado na referida conta da CGD no dia 07/01/2009 (...)”, motivo por que está contabilizado pelo IGFSS em 2009.”

2.7.4 – Execução financeira acumulada

Em 31 de Dezembro de 2008, a execução da despesa pública total e da comunitária, por fundo estrutural, era a seguinte¹⁰⁸:

Quadro 11 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)

Programação 2007/2013			Execução 2008		
Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15498,7	11839,2	FEDER	151,3	124,9
FSE	9209,9	6512,4	FSE	550,5	388,3
Fundo de Coesão	4371,4	3060,0	Fundo de Coesão	5	3,5
Total	29 080,0	21 411,6	Total	706,8	516,7

Fonte: Informação disponibilizada pelo IFDR, I.P e IGFSE, I.P.

Em termos absolutos a despesa pública total executada no âmbito do QREN ascendeu a € 706,8 milhões. Deste valor cerca de € 516,7 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de apenas 2,4%¹⁰⁹. No entanto, cabe aqui referir que à data de 30 de Junho de 2009 a despesa comunitária situava-se em € 975,4 milhões, o que correspondia à taxa de execução de 4,6%.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira, tendo atingido a taxa de execução de 6,0%. Já em relação ao FEDER e ao FC as taxas situaram-se em 1,1% e 0,1%, respectivamente.

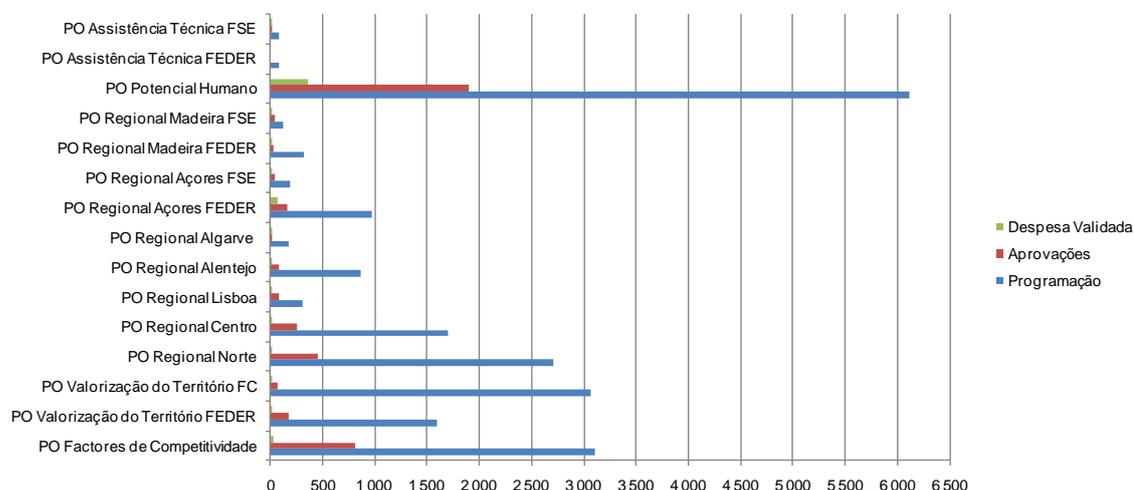
No gráfico que se segue visualiza-se, em termos acumulados, a execução financeira comunitária dos vários PO do QREN.

¹⁰⁸ Não inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia, uma vez que a informação disponível, pelas especificidades destes PO, não se encontra no mesmo molde.

¹⁰⁹ Taxa de execução = Despesa Validada / Despesa Programada.



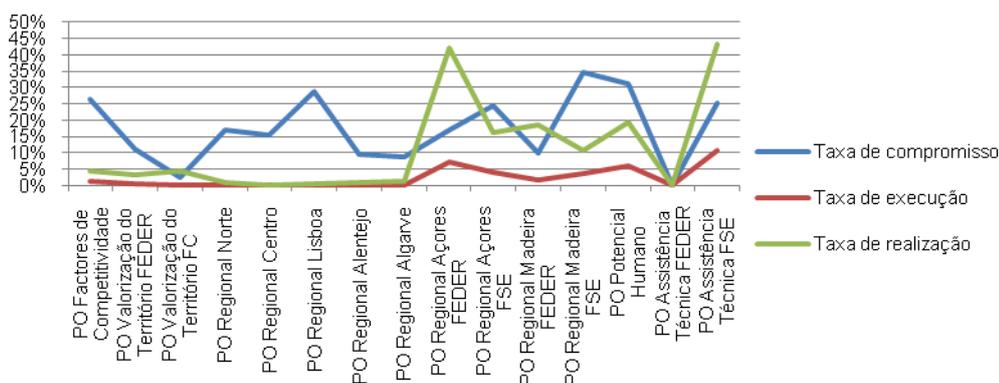
Gráfico 1 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2008



Fonte: Informação disponibilizada pelo IFDR, e IGFSE.

Encontram-se reflectidas no gráfico seguinte as taxas de compromisso¹¹⁰, de execução¹¹¹ e de realização¹¹² por PO.

Gráfico 2 – Taxas de compromisso, de execução e de realização por PO em 31 de Dezembro de 2008



Fonte: Informação disponibilizada pelo IFDR, e IGFSE.

Na execução do QREN, relevam-se os três PO Temáticos que foram responsáveis por 80,1% (€ 413,9 milhões) da execução comunitária (€ 516,7 milhões), seguindo-se os PO das Regiões Autónomas que executaram € 87,5 milhões (16,9 %), os PO relativos à Assistência Técnica, em que só o PO do FSE teve execução no valor de € 8,7 milhões (1,7 %) e, por último, os POR do Continente com a menor parcela com € 6,6 milhões (1,3 %).

¹¹⁰Taxa de compromisso = Despesa Aprovada / Despesa Programada.

¹¹¹Taxa de execução = Despesa Validada / Despesa Programada.

¹¹²Taxa de realização = Despesa Validada / Despesa Aprovada.



Por PO a evidência vai para o POPH, que executou € 367,5 milhões, ou seja 71,1% do total comunitário obtido, seguindo-se o PO Açores – FEDER (€ 69,4 milhões) e o POFC (€ 37,3 milhões) e que representaram 13,4 % e 7,2 %, respectivamente. Refira-se que só nestes três PO está concentrada 91,7% da execução atingida no âmbito do QREN.

Nos POR do Continente a execução também foi muito baixa, sendo que nestes foi o PO Norte que mais executou (€ 5,1 milhões – 0,1%) logo seguido pelos PO Alentejo e Lisboa (com cerca de € 0,7 milhões e € 0,5 milhões), o do Algarve (€ 0,2 milhões) e, por fim, o do Centro (€ 0,1 milhões).

O PO AT/FEDER não teve execução.

As principais razões para a fraca execução do QREN são as seguintes:

- ◆ Concentração das Decisões de aprovação dos PO no último trimestre de 2007;
- ◆ O grande período de tempo dispendido na elaboração das descrições dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo dos PO e a coexistência do arranque do QREN com a fase de encerramento do QCA III, ainda bastante activa, sendo as mesmas estruturas técnicas a desenvolver as tarefas relativas a cada um dos PO;
- ◆ A falta de liquidez dos beneficiários dos projectos comunitários, visto que são, na sua grande maioria, os mesmos no QREN e no QCA III e que desenvolveram no ano de 2008 um esforço acrescido para executarem prioritariamente os projectos em curso do QCA III;
- ◆ A complexidade inicial decorrente do novo modelo implementado no QREN em que se pretende tudo “*on line*”, para o qual nem todos os beneficiários estavam preparados;

Relativamente aos níveis de execução do QREN regista-se o facto de à data de 31 de Dezembro de 2008 só existir um grande projecto aprovados pela CE, no POFC¹¹³, cujo investimento total era de € 134,5 milhões e o financiamento comunitário aprovado de € 29,0 milhões.

Tendo em conta a informação disponível,¹¹⁴ dos nove grandes projectos já recepcionados das AG, seis tinham sido instruídos pelo IFDR, I.P. junto da CE. Os projectos remetidos à CE envolviam um investimento total de € 848,9 milhões, uma despesa pública de € 404,7 milhões em que se previa um financiamento FEDER de € 296,5 milhões.

Importa salientar que o POVT, por ter um forte pendor infra-estrutural, nos domínios como o reforço da conectividade internacional, a melhoria das acessibilidades e da mobilidade territorial ou a protecção e valorização do ambiente, inclui, no seu texto uma lista indicativa dos grandes projectos a aprovar no período 2007-2013. A situação encontrada a 31 de Dezembro de 2008 era a seguinte: dos nove projectos apresentados que registavam € 839,8 milhões de investimento total apenas três tinham obtido parecer favorável de financiamento da AG e confirmação da CMC sendo que só um deles tinha sido enviado ao IFDR.

Relativamente à execução financeira do FEDER e do FC, o IFDR, no âmbito do contraditório referiu:

¹¹³ Foi aprovado pela CE em Novembro de 2008 o grande projecto da Swedwood Portugal - Indústria de Madeiras e Mobiliário, Lda, envolvendo um incentivo de € 29 milhões.

¹¹⁴ Remetida pelo IFDR - ponto de situação reportado a 6 de Abril de 2009.



“No âmbito das competências do IFDR está em curso um Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007-2013, que poderá sugerir alterações com vista à agilização de procedimentos.

È ainda expectável que a aprovação de Grandes Projectos, em particular no caso do PO VT, tenha reflexos no aumento expressivo da execução dos Programas.

A progressiva aprovação das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO, permitindo o reembolso da comparticipação comunitária por parte da CE e respectivos pagamentos aos beneficiários, poderá igualmente acelerar o respectivo ritmo de execução.”

Também em relação à execução financeira do FSE, o IGFSE, na sua resposta em sede de contraditório, informou:

“O IGFSE, I.P. tem vindo a acompanhar a execução dos PO do FSE QREN, não se prevendo a perda de verbas, dado que a regra n+3 já se encontra cumprida para todos os Programas Operacionais, em termos de execução e de despesa certificada e enviada à Comissão Europeia, em PPI, com excepção do PO Rumos.

Esta situação do PO Rumos prende-se com o facto de não estar ainda aprovado o “Sistema de Gestão e Controlo” do Instituto de Emprego da Madeira (Organismo Intermédio), que apesar de ter uma execução significativa, a sua despesa não pode ainda ser certificada e consequentemente incluída em PPI, o que acontecerá logo que esta situação esteja ultrapassada, o que se aguarda para breve”.

2.7.5 – Execução física

O atraso na aprovação dos PO¹¹⁵ e a prorrogação da fase de encerramento do QCA III acabaram por determinar a operacionalização tardia dos instrumentos necessários à aprovação de candidaturas no âmbito do QREN, não se tendo registado qualquer execução em 2007.

O ano de 2008 caracterizou-se por ser o ano de desenvolvimento e implementação de todos os PO, com a constituição do seu quadro de gestão, bem como de todos os instrumentos necessários ao seu desenvolvimento¹¹⁶. Este ano traduziu-se também, para todos os efeitos, como o ano de arranque em matéria de execução financeira.

Em termos do FEDER e do Fundo de Coesão, devido ao reduzido número de operações aprovadas, ao momento da sua aprovação e à reduzida execução financeira apresentada até final de 2008, não foi ainda possível identificar realização física efectiva.

Ao nível do FSE o POPH¹¹⁷, apresentava em 31 de Dezembro de 2008, níveis de execução física significativos face às metas estabelecidas, nos seguintes eixos/tipologias: eixo 1, tipologias 8.1 e 9.1 *Qualificação Inicial*, eixos 2, tipologias 8.2 e 9.2 – *Adaptabilidade e Aprendizagem ao longo da vida*, Eixos 3, Tipologias 8.3 e 9.3- *Gestão e Aperfeiçoamento Profissional*, Eixos 6, 8.6 e 9.6 – *Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social*. No entanto, relativamente às tipologias 1.5, 2.4, 6.3, 6.7, 6.9, 6.11, 6.12, 6.13 e

¹¹⁵Último trimestre de 2007.

¹¹⁶Nomeadamente a aprovação dos documentos legais e regulamentares de enquadramento, a elaboração dos manuais de procedimentos de gestão e controlo, o plano de comunicação, as orientações de gestão e orientações técnicas e, ainda, o desenvolvimento dos sistemas de informação de forma a garantirem o registo e respectivo armazenamento da informação contabilística das operações.

¹¹⁷Responsável pela execução de € 367,5 milhões do financiamento comunitário (71,1% do total comunitário obtido).



7.7) não foi registada qualquer execução física resultante quer do facto de se encontrarem em preparação para o arranque, quer por não se terem iniciado a tempo de registar a sua execução.

Importa contudo realçar que no âmbito do QREN, para além de cada PO ter os seus indicadores de realização e de resultado, está em desenvolvimento um sistema de monitorização relativamente à execução física, que envolve o Observatório do QREN, as AG dos diversos PO e as AC.



3 – CONCLUSÕES

As verificações efectuadas permitem formular as seguintes conclusões:

3.1 – Enquadramento do QREN

1. O QREN foi definido pela RCM n.º 86/2007, de 3 de Julho e aprovado pela CE nos termos da Decisão C (2007) 3165, de 28 de Julho (cfr. ponto 1.6.2).
2. No QREN foram consignadas cinco prioridades estratégicas - a qualificação dos portugueses, o crescimento sustentado, a coesão social, a qualificação do território e das cidades e a eficiência da governação. Estas prioridades tiveram por base os instrumentos de concepção, de programação e de financiamento de políticas públicas de natureza estratégica e operacional, nomeadamente, as GOP para 2005-2009, a ENDS 2015, o PNACE, assim como os Planos e Estratégias Sectoriais (cfr. pontos 1.6.3 e 1.6.4).

3.2 – Comparabilidade do QREN com o QCA III

1. As principais inovações face ao QCA anterior foram: a programação mono-Fundo e mono-objectivo, a simplificação da intervenção estrutural comunitária, a convergência entre os fundos estruturais e o Fundo de Coesão, a concentração e redução do número de PO, a estruturação temática dos eixos prioritários dos POR e a consagração da regra n+3, para o período 2007-2010.
2. Ao nível do modelo de governação do QREN é de destacar a criação de órgãos de monitorização e de aconselhamento estratégico dos POR, bem como a instituição de um modelo de auditoria e de controlo único (cfr. ponto 2.1).

3.3 – Modelo de Governação e Controlo do QREN e dos PO

1. A estrutura orgânica de governação do QREN e dos respectivos PO compreende três níveis de actuação, o global do QREN, de cada um dos fundos comunitários (FEDER, FC e FSE) e de cada PO, integrando várias categorias de órgãos – de direcção política, de coordenação técnica, de monitorização estratégica, operacional e financeira, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de acompanhamento e ainda de aconselhamento estratégico, no caso dos POR do Continente.

Estes órgãos encontram-se instituídos e em exercício de funções, com excepção, dos CRT previstos no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 (cfr. ponto 2.3.1).

2. Para a execução dos PO foram celebrados contratos de delegação de competências pelas AG com OI, com ou sem atribuição de subvenção global, com organismos responsáveis pela execução de políticas públicas e com as AM (cfr. ponto 2.3.2).



3. A AG do POVT estabeleceu contratos de delegação de competências com o IDR da RAM e DRPFE, com subvenção global (cfr. ponto 2.3.2).
4. A AG do POFC e dos POR celebrou no âmbito do Sistema de Incentivos QREN contratos de delegação de competências com o IAPMEI e ITP, com subvenção global (cfr. ponto 2.3.2).
5. O POPH constitui o PO com maior número de OI com subvenção global (onze). Esta AG contratualizou com o IEFP, ISS, CIG, ACIDI, CAP, CCP, AEP, AIP, AIMINHO, CEC/CCIC e IAPMEI. Foi neste PO que se celebraram protocolos de delegação de competências com organismos responsáveis pela execução de políticas públicas e beneficiários responsáveis pela execução de políticas públicas (cfr. pontos 2.3.2 e 2.3.3).
6. As AG dos POR do Continente celebraram contratos de subvenção global com associações de municípios (cfr. ponto 2.3.4).
7. Ao nível das estruturas orgânicas de governação do QREN salientam-se como:

◆ Pontos fortes:

- ◇ A criação das CAE dos POR do Continente, responsáveis pelo seu acompanhamento e pela promoção da concertação regional no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial de cada região;
- ◇ A instituição dos CODR, que já desenvolveram trabalhos durante o primeiro semestre de 2009, com vista ao acompanhamento da execução e dos efeitos regionais das políticas públicas;
- ◇ Atribuição de funções de monitorização estratégica ao Observatório do QREN;
- ◇ A atribuição às AG e aos OI de competências para a aprovação das decisões de financiamento não carecendo, regra geral, de homologação ministerial (cfr. ponto 2.3.5).

◆ Pontos fracos:

- ◇ O atraso ocorrido na instituição dos CODR com repercussões ao nível do exercício da função de monitorização da territorialização dos investimentos co-financiados e no processo de contratualização com as AM que se reflectiu na fraca execução financeira dos POR do Continente.
- ◇ Os secretariados técnicos dos PO só foram constituídos em Fevereiro de 2008, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2008. A acrescer a este facto, a afectação de recursos humanos a estes secretariados tem sido condicionada pelas tarefas de encerramento do QCA III (cfr. ponto 2.3.5).

8. Ao nível dos procedimentos de gestão destacam-se como:

◆ Pontos fortes:

- ◇ A existência de manuais de procedimento bem como de guias de apoio ao secretariado técnico e aos beneficiários;



- ◇ A generalização da modalidade de apresentação de candidaturas por concurso;
 - ◇ A desmaterialização do processo de formalização das candidaturas e do processo de análise e decisão;
 - ◇ A utilização de meios electrónicos para o intercâmbio de informações e de dados financeiros. (cfr ponto 2.3.5).
- ◆ Ponto fraco:
- ◇ A 31 de Dezembro de 2008 apenas se encontravam aceites pela CE as Descrições do Sistema de Gestão e Controlo” relativas aos PO FSE, do PO AT e do PO Açores. (cfr. ponto 2.3.5).
9. Ao nível da regulamentação assinalam-se como:
- ◆ Pontos fortes:
- ◇ A concentração legislativa e regulamentar;
 - ◇ A definição de orientações técnicas gerais e específicas dirigidas às AG, aos OI e aos potenciais beneficiários;
 - ◇ A publicação obrigatória no Diário da República dos Regulamentos Específicos dos PO ou nos sítios da Internet do QREN. (cfr ponto 2.3.5).
- ◆ Pontos fracos:
- ◇ A falta de regulamentação da tipologia de intervenção “*Valorização Económica do Espaço Rural*”, do Eixo 4 do POR Alentejo;
 - ◇ No caso da tipologia de intervenção “*Valorização Económica do Espaço Rural*”, do Eixo 4 do POR Alentejo, não se encontram definidos os critérios de selecção. Esta situação viola o disposto na alínea a) do artigo 65.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que determina a aprovação dos critérios de selecção das operações financiáveis no prazo de seis meses após a aprovação dos PO (cfr ponto 2.3.5).
10. Foram identificadas as seguintes situações de incumprimento de formalidades:
- ◆ Ao nível da regulamentação, a utilização nos Regulamentos Específicos do Sistema de Incentivos do QREN e nos Manuais de Procedimento do POFC e dos POR do Continente, do conceito de “*Organismo Técnico*” em vez de “*Organismo Intermédio*”, legalmente previsto no n.º 6 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, e na alínea d) do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.



- ◆ A Comissão Directiva do POPH não elaborou um RI que definisse as regras relativas ao seu funcionamento, nomeadamente: à periodicidade e local das reuniões, à tomada de deliberações, à representação dos membros, bem como à elaboração das actas das respectivas reuniões.
- ◆ Este órgão não lavrou actas das reuniões realizadas em violação do disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Código do Procedimento Administrativo. A sua falta determina, nos termos do n.º 4 do artigo 27.º do Código do Procedimento Administrativo, a ineficácia jurídica das deliberações aprovadas (cfr. ponto 2.3.5).

3.4 – Circuitos Financeiros do QREN

1. Ao nível do FEDER e do Fundo de Coesão:

Os fluxos financeiros do FEDER e do Fundo de Coesão são recepcionados pelo IFDR, I.P., Autoridade de Certificação para estes fundos, em contas bancárias específicas residentes no IGCP, I.P. Posteriormente, o IFDR, I.P. transfere os respectivos montantes para as contas dos vários PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, igualmente residentes no IGCP, I.P., nas quais é também titular. Consoante as ordens de pagamento emitidas pelas Autoridades de Gestão dos PO, e tendo por base os protocolos celebrados, o IFDR, I.P. transfere os montantes para as diversas entidades, sejam os beneficiários directos dos projectos ou os Organismos Intermédios (cfr. ponto 2.5.1).

2. Ao nível do FSE:

O IGFSE, I.P., Autoridade de Certificação deste fundo, recebe estes fluxos financeiros mas não assegura os pagamentos aos beneficiários. No caso do POPH foi celebrado um protocolo entre o IGFSE, I.P. e o IGFSS, I.P., no sentido destas verbas serem transferidas para o IGFSS, I.P., e de ser este o organismo que, mediante as ordens de pagamento/autorização da Autoridade de Gestão, efectua as transferências para os beneficiários. No caso do POAT e dos PO das Regiões Autónomas, é o IGFSE, I.P., que indica ao IGFSS, I.P., o valor a transferir para as respectivas contas bancárias das Autoridades de Gestão que posteriormente procedem aos pagamentos aos titulares dos projectos (cfr. ponto 2.5.2).

3.5 – Sistemas de Informação

De acordo com a informação constante da Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO o desenvolvimento dos sistemas de informação iniciou-se em 2007, no entanto, no 1.º semestre de 2009, registavam-se situações de Programas Operacionais em que algumas funcionalidades ainda não se encontravam operacionais, utilizando sistemas de contingência (cfr. ponto 2.6).



3.6 – Programação e Execução Financeira do QREN

3.6.1 – Estrutura e Plano financeiro

1. Para o período 2007-2013 encontra-se aprovado um financiamento comunitário de € 21.510,6 milhões, dos quais 55,5% são provenientes do FEDER (€ 11.938,2 milhões), 30,3% do FSE (€ 6.512,4 milhões) e 14,2% do Fundo de Coesão (€ 3.060,0 milhões);
2. Cerca de € 13.880 milhões de financiamento comunitário (64,5% do total) estão concentrados nos três PO Temáticos (Valorização do Território, Factores de Competitividade e Potencial Humano);
3. Aos POR Regionais cabem € 5.765 milhões de co-financiamento (26,8% do total) em que a maior parte está destinada ao POR Norte (€ 2.712 milhões) e o restante valor, € 3.053,6 milhões, se reparte pelo POR Centro (€ 1.702), POR Lisboa (€ 307 milhões), POR Alentejo (€ 869 milhões) e pelo POR Algarve (€ 175 milhões);
4. Para as Regiões Autónomas estão previstos dois PO para cada uma, o PO Açores e PO Madeira que dispõem de financiamentos comunitários de € 1.156 milhões e € 446 milhões, respectivamente;
5. Para o apoio e a implementação do QREN foram aprovados € 166 milhões de apoios comunitários destinados aos PO de Assistência Técnica (POAT FEDER - € 86 milhões; POAT FSE - € 80 milhões);
6. Aos PO Cooperação Territorial Europeia encontram-se destinados € 99 milhões de co-financiamento (cfr. ponto 2.7.1).

3.6.2 – Fluxos Financeiros da UE

1. Em 2007 foram recepcionados da UE € 435,0 milhões correspondente aos primeiros pré-financiamentos, assim repartidos: € 243,6 milhões no âmbito do FEDER, € 130,2 milhões de FSE e € 61,2 milhões de FC (cfr. ponto 2.7.2).
2. Em 2008 deram entrada no Estado-Membro as segundas parcelas dos pré-financiamentos de cada um dos PO que ascenderam em termos totais a € 656,9 milhões dos quais € 369,7 milhões de FEDER, € 195,4 milhões de FSE e € 91,8 milhões de FC (cfr. ponto 2.7.3).
3. Em 31 de Dezembro de 2008 só no FSE é que haviam sido solicitados PPI à CE no valor de € 130,6 milhões (€ 126,4 milhões no POPH e € 4,2 milhões no POAT/FSE) (cfr. ponto 2.7.3).
4. Até 31 de Dezembro de 2008 a CE enviou a título de PPI os € 4,2 milhões, relativos ao POAT/FSE (cfr. ponto 2.7.3).



3.6.3 – Execução financeira do QREN em 2007

1. No ano de 2007, apesar de estar programada a execução de despesa comunitária de € 2.971,6 milhões, de acordo com a informação financeira das AG não se registaram aprovações e consequentemente não existiu qualquer execução nos PO (cfr. ponto 2.7.2).
2. Apesar do POPH só ter sido aprovado pela CE com a Decisão C (2007) 5157, da Comissão, de 17 de Outubro e de só ter tido execução no ano de 2008, a CGE de 2007, na parte relativa à CSS, reflectiu uma execução do FSE, reportada a este PO, de € 14,9 milhões, referente a dois pagamentos realizados de € 7,2 milhões (em Julho de 2007) e € 7,7 milhões (em Setembro de 2007) à Direcção-Geral do Ensino Superior e à Fundação da Ciência e Tecnologia, respectivamente (cfr. ponto 2.7.2).

3.6.4 – Execução financeira do QREN em 2008

1. O início da execução financeira do QREN ocorreu de facto no ano de 2008 (cfr. ponto 2.7.3).
2. Para o ano de 2008, encontrava-se programada a execução de despesa comunitária de € 3.005,0 milhões. No entanto, apenas se alcançou o montante de € 516,7 milhões o que representando uma taxa de execução de 17,1% (cfr. ponto 2.7.3).

3.6.5 – Execução financeira acumulada

1. Em 31 de Dezembro de 2008, o QREN registou uma despesa comunitária validada de apenas € 516,7 milhões obtendo-se assim taxa de execução e de realização globais de 2,4 % e 12,3 %. Já em termos da despesa aprovada os montantes ascenderam os € 4.191,2 milhões originando por isso uma taxa de compromisso de 19,6 % (cfr. ponto 2.7.4).
2. De entre os três fundos estruturais do QREN o FSE, pelo desempenho do POPH, foi aquele onde se alcançaram em termos da execução financeira os melhores resultados, tendo-se registado taxas de compromisso, de execução e de realização de 31,1 %, 6,0 % e 19,3 %, respectivamente (cfr. ponto 2.7.4).
3. Em relação ao FEDER as taxas de compromisso, de execução e de realização foram de 17,7%, 1,1 % e 5,9 % respectivamente (cfr. ponto 2.7.4).
4. No que respeita ao FC as taxas de compromisso, de execução e de realização foram de 2,5 %, 0,1 % e 4,6 % respectivamente (cfr. ponto 2.7.4).

3.6.6 – Execução física do QREN

1. Em virtude da aprovação dos PO no 4.º trimestre de 2007, não se registou qualquer execução física do QREN nesse ano (cfr. ponto 2.7.5).
2. A 31 de Dezembro de 2008, pela sua execução financeira, o POPH já registou níveis de execução física significativos face às metas estabelecidas (cfr. ponto 2.7.5).



3. No que se refere aos PO do FEDER e FC dada a reduzida execução financeira apresentada até final de 2008, não foi reflectida, ainda, a realização física (cfr. ponto 2.7.5).

3.6.7 – Principais razões para a fraca execução do QREN

Os principais factores para o baixo grau de execução do QREN foram: a concentração das Decisões de aprovação dos PO no último trimestre de 2007; o período de tempo dispendido na elaboração das descrições dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo dos PO; a coexistência do arranque do QREN com a fase de encerramento do QCA III, com as mesmas estruturas técnicas; a falta de liquidez dos beneficiários dos projectos comunitários bem como a complexidade inicial decorrente do novo modelo implementado no QREN em que se pretende tudo “*on line*”, para o qual nem todos os beneficiários estavam preparados (cfr. ponto 2.7.4).

3.6.8 – Reflexos dos fluxos financeiros relativos ao QREN na CGE 2008

1. No mapa “Fluxos Financeiros entre Portugal e a UE, no triénio 2006-2008” não foram discriminados os fundos comunitários afectos ao QCA III e ao QREN. Contudo, na conferência efectuada no IGCP, I.P., relativamente ao QREN, os valores imputados aos respectivos fundos eram coincidentes com os registados no IFDR, I.P. e no IGFSE, I.P. (cfr. ponto 2.7.3).
2. Nas Contas de Gerência do IFDR, I.P. e do IGFSE, I.P., Autoridades de Pagamento do FEDER e FC e do FSE, respectivamente, encontram-se contabilizados em “Operações extra-orçamentais, os montantes recepcionados da CE sem a necessária discriminação sobre os fundos comunitários afectos ao QCA III e ao QREN (cfr. ponto 2.7.3).
3. No âmbito do FEDER e do FC, a CGE de 2008 não evidencia, por fundo, informação sistematizada sobre a execução orçamental relativa à despesa executada com recurso aos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram (cfr. ponto 2.7.3).
4. Na CSS, está reflectida a execução orçamental do FSE. Estes fluxos financeiros estão registados em receita – “Transferências correntes do exterior – Para acções de formação profissional c/ suporte no FSE”, no montante de € 453,3 milhões, dos quais € 325,6 milhões são relativos ao FSE/QREN. Em termos da execução da despesa, a CSS de 2008 apresenta o valor de € 468,7 milhões na rubrica de “Subsídios à formação profissional - Acções de formação profissional - com suporte no FSE”. Deste valor cerca de € 311,8 milhões são relativos ao QREN (cfr. ponto 2.7.3).



4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

1) Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia, Inovação e do Desenvolvimento

Promover a implementação de regras de contabilização dos fundos comunitários de modo a que a sua execução orçamental possa ser evidenciada na Conta Geral do Estado, de uma forma sistematizada e que seja coincidente com os registos efectuados nos sistemas contabilísticos das Autoridades de Gestão.

2) À Comissão Ministerial de Coordenação do QREN

Proceder à instituição dos Centros de Racionalidade Temática nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 312/2007.

3) À Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais

Diligenciar em articulação com os responsáveis pela gestão dos instrumentos de programação do FEADER, a emissão de orientações quanto à definição das tipologias de operações financiáveis que permitam à Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo, a elaboração do Regulamento Específico relativo à tipologia de intervenção “*Valorização Económica do Espaço Rural*”, do Eixo 4 e a aprovação dos critérios de selecção pela Comissão de Acompanhamento do respectivo Programa Operacional.

4) Às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais

a) Assegurar que na elaboração e revisão dos Regulamentos Específicos e dos Manuais de Procedimento sejam utilizados os conceitos legalmente definidos na legislação comunitária e nacional a fim de garantir a uniformização normativa.

b) Diligenciar no sentido de se acelerar a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3).

c) Assegurar a plena implementação das funcionalidades dos sistemas de informação dos PO a fim de garantir a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão Europeia.

5) À Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano

Zelar pelo cumprimento do regime jurídico previsto no CPA quanto ao funcionamento da comissão directiva, elaborando as respectivas actas de acordo com previsto no n.º 1 do artigo 27.º do referido Código, e proceder à elaboração do respectivo RI.



6) Às Autoridades de Certificação

Assegurar nas respectivas contas o registo das verbas comunitárias recebidas e entregues, com a identificação do montante relativo a cada fundo e período de programação.

5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto, que em seu douto parecer (autuado no processo de auditoria) nada de relevante assinalou.

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com 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 constante do **Anexo V**, são devidos os emolumentos que a seguir se enunciam, resultantes da divisão do montante máximo de € 17.164,00 pelas seguintes entidades auditadas:

- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Factores de Competitividade (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Valorização do Território (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica do FEDER (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica do FSE (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro (€ 1.144,27);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo (€ 1.144,2);
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Algarve (€ 1.144,27);
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (€ 1.144,27);
- ◆ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (€ 1.144,27);
- ◆ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (€ 1.144,27);
- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (€ 1.144,27);
- ◆ Observatório do QREN (€ 1.144,27).



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 e de Assuntos Económicos, Inovação e Energia;
- ◆ Ao Governo, mais concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia, Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ À Comissão Ministerial de Coordenação do QREN;
- ◆ Às Comissões Ministeriais de Coordenação dos Programas Operacionais Temáticos;
- ◆ À Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente;
- ◆ Ao Presidente da Comissão Técnica de Coordenação do QREN;
- ◆ Ao Director-Geral do Orçamento;
- ◆ Ao Inspector-Geral de Finanças;
- ◆ Às Autoridades de Gestão dos PO;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;
- ◆ Ao Coordenador do Observatório do QREN.

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 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, será o mesmo divulgado no sítio do Tribunal na Internet.

7.4 Um exemplar do presente relatório será remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 10 de Dezembro de 2009

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(José Luís Pinto Almeida)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(António José Avérous Mira Crespo)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO



ANEXO I – ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Legislação Comunitária de Enquadramento
Regulamento (CE) n.º 397/2009, de 21 de Maio de 2009 - Altera o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) no que respeita à elegibilidade dos investimentos em matéria de eficiência energética e de energias renováveis no sector da habitação
Regulamento (CE) n.º 396/2009, de 21 de Maio de 2009 - Altera o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 relativo ao Fundo Social Europeu (FSE) para alargar os tipos de custos
Regulamento (CE) N.º 284/2009, de 8 de Abril de 2009 - Altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, no que diz respeito a certas disposições relativas à gestão financeira
Rectificação ao Regulamento (CE) N.º 85/2009, de 1 de Janeiro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho
Regulamento (CE) N.º 85/2009, de 1 de Janeiro de 2009 - Altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho, no que diz respeito a certas disposições relativas à gestão financeira
Regulamento (CE) n.º 1828/2006, da Comissão, de 8 de Dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e estabelece as disposições gerais sobre os Fundos e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
Regulamento (CE) n.º 1085/2006, do Conselho, de 17 de Julho, que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão
Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho, de 11 de Julho, que institui o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94
Rectificação ao Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão
Regulamento (CE) n.º 1082/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)
Regulamento (CE) n.º 1081/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/99
Regulamento (CE) n.º 1080/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/99
Decisão 2006/702/CE de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão
Decisão 2006/597/CE de 4 de Agosto de 2006, que estabelece a lista das regiões elegíveis para financiamento pelos Fundos Estruturais a título transitório e específico, no âmbito do objectivo “Competitividade Regional e Emprego”, para o período de 2007- 2013
Decisão 2006/596/CE de 4 de Agosto de 2006, que estabelece a lista dos Estados-Membros elegíveis para financiamento pelo Fundo de Coesão no período de 2007 - 2013
Decisão 2006/595/CE de 4 de Agosto, que estabelece a lista das regiões elegíveis para financiamento pelos Fundos Estruturais no âmbito do objectivo “Convergência” no período 2007-2013
Decisão 2006/594/CE de 4 de Agosto, que estabelece uma afectação indicativa, por Estado-Membro, das dotações de autorização a título do objectivo da convergência para o período de 2007-2013
Decisão 2006/593/CE de 4 de Agosto, que estabelece uma afectação indicativa, por Estado-Membro, das dotações de autorização a título do objectivo da competitividade regional e do emprego para o período de 2007-2013.
(COM) 2004 - Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Construir o nosso futuro em Comum. Desafios Políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013
Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas n.º 15914/2005
Proposta final global do Conselho Europeu de Bruxelas, de 19 de Dezembro de 2005, relativa às Perspectivas Financeiras para o período 2007- 2013
Recomendação da Comissão 2003/361/CE, de 20 de Maio de 2003 – Define micro, pequenas e médias empresas. Substitui a Recomendação 96/280/CE a partir de 1 de Janeiro de 2005
Regulamento (CE) n.º 70/2001, de 13 Janeiro de 2001 - Relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das PME
Regulamento (CE) n.º 69/2001, de 13 Janeiro de 2001 - Relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios de minimis
Regulamento (CE) n.º 68/2001, 13 Janeiro de 2001 - Relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios à formação

Decisões de Aprovação do QREN e dos PO
Decisão C (2007) 3165, da Comissão de 28 de Julho de 2007, que aprova determinados elementos do quadro de referência estratégico nacional de Portugal
Decisão C (2007) 4222, da Comissão de 11 de Setembro de 2007, que adopta o Programa Operacional Cooperação Inter-regional INTERREG IV
Decisão C (2007) 4243, da Comissão de 18 de Setembro de 2007, que adopta o Programa Operacional Transnacional Madeira-Açores-Canárias
Decisão C (2007) 4292, da Comissão de 20 de Setembro de 2007, que adopta o Programa Operacional Espaço Atlântico
Decisão C (2007) 4347, da Comissão de 26 de Setembro de 2007, que adopta o Programa Operacional Sudoeste
Decisão C (2007) 4454, da Comissão de 2 de Outubro de 2007, que adopta o URBACT II
Decisão C (2007) 4625, da Comissão de 5 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional ProConvergência (Açores)



Decisões de Aprovação do QREN e dos PO
Decisão C (2007) 4623, da Comissão de 5 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Factores de Competitividade
Decisão C (2007) 4622, de 5 de Outubro de 2007, que adopta o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira (FEDER)
Decisão C (2007) 4693, da Comissão de 9 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Regional do Centro
Decisão C (2007) 4685, da Comissão de 9 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Regional do Alentejo
Decisão C (2007) 5067, da Comissão de 10 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Regional Algarve
Decisão C (2007) 5070, da Comissão de 10 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Regional Norte
Decisão C (2007) 5110, da Comissão, de 12 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Valorização do Território
Decisão C (2007) 5100, da Comissão de 12 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Regional de Lisboa
Decisão C (2007) 5157, da Comissão de 17 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Potencial Humano
Decisão C (2007) 5165, da Comissão de 25 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Cooperação Transfronteiriça
Decisão C (2007) 6883 da Comissão de 12 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Assistência Técnica - FEDER
Decisão C (2007) 6230 da Comissão de 12 de Outubro de 2007, que adopta o Programa Operacional Assistência Técnica - FSE

Legislação Nacional de Enquadramento
Declaração de Rectificação n.º 33/2009, de 19 de Maio – Procede à rectificação do Decreto-Lei n.º 65/2009, de 20 de Março
Decreto-Lei n.º 99/2009, de 28 de Abril - Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, que define o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2007-2013 e dos respectivos programas operacionais
Decreto-Lei n.º 65/2009, de 20 de Março - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de Agosto, adoptando medidas de flexibilização dos sistemas de incentivos do QREN
Despacho n.º 5849/2009, de 20 de Fevereiro, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional - Determina a verificação do princípio da adicionalidade relativamente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para 2007-2013
Despacho n.º 18851/2008 do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Procede à nomeação dos secretários técnicos do Observatório do QREN
Despacho n.º 17307/2008, de 26 de Junho, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional - Identifica os organismos intermédios nos quais o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P., deverá delegar a competência de transferência directa para os beneficiários
Decreto Regulamentar n.º 13/2008, de 18 de Junho - Altera o artigo 52.º do Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, prorrogando o período de elegibilidade transitória das despesas co-financiadas pelo Fundo Social Europeu
Despacho n.º 16068/2008 dos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de 12 de Junho - Define as normas complementares a observar no âmbito dos circuitos financeiros entre o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P., as autoridades de gestão, os organismos intermédios e os beneficiários relativos a todos os programas operacionais financiados pelo FEDER e Fundo de Coesão, formuladas de acordo com o Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão
Despacho n.º 15470/2008 Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Procede à nomeação dos secretários técnicos do Programa Operacional Regional do Norte
Despacho n.º 14918/2008 do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de 29 de Maio - Procede à nomeação dos coordenadores - adjuntos do Observatório do QREN
Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2008, de 30 de Abril - Clarifica o estatuto dos secretários técnicos, procedendo à alteração das Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 24/2008 e 25/2008, de 13 de Fevereiro, rectificadas, respectivamente, pelas Declarações de Rectificação n.ºs 19 -A/2008 e 19 -B/2008, de 11 de Abril
Despacho n.º 11949/2008 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, de 28 de Abril - Identifica os organismos intermédios nos quais o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR, I.P.) deverá delegar a competência de transferência directa para os beneficiários
Decreto-Lei n.º 74/2008 de 22 de Abril - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 312/2007 de 17 de Setembro que define o modelo de governação do QREN e dos respectivos Programas Operacionais para o período 2007-2013, procedendo à sua republicação
Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril - Define as unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas e para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do QREN
Declaração de Rectificação n.º 19-A/2008, de 11 de Abril, que rectifica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2008, de 13 de Fevereiro.
Declaração de Rectificação n.º 19-B/2008, de 11 de Abril, que rectifica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2008, de 13 de Fevereiro.
Despacho n.º 9896/2008 do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de 4 de Abril - Nomeia o Coordenador do Observatório do QREN.
Despacho n.º 9141/2008 do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, de 28 de Março - Determina a composição da Comissão de Acompanhamento do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER e do Programa Operacional de Assistência Técnica FSE
Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2008, de 13 de Fevereiro - Cria as estruturas de missão para os programas operacionais de assistência técnica do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Social Europeu, bem como os secretariados técnicos dos programas operacionais do QREN
Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2008, de 13 de Fevereiro - Cria a estrutura de missão responsável pelo exercício das funções do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)
Declaração de Rectificação n.º 5-A/2008, de 28 de Fevereiro - Rectifica o Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento no âmbito dos programas operacionais financiados pelo Fundo Social Europeu
Declaração de Rectificação n.º 3/2008, de 30 de Janeiro - Rectifica o Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento no âmbito dos programas operacionais financiados pelo Fundo Social Europeu



Legislação Nacional de Enquadramento
Despacho Normativo n.º 4-A/2008 DR 17, de 24 de Janeiro - Fixa a natureza e os limites máximos dos custos considerados elegíveis para efeitos de co-financiamento pelo Fundo Social Europeu
Declaração de Rectificação n.º 113/2007, de 18 de Dezembro -Rectifica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2007, de 19 de Outubro, que cria as estruturas de missão responsáveis pelo exercício das funções de autoridade de gestão dos Programas Operacionais Regionais do Continente
Despacho n.º 28458/2007, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de 18 de Dezembro – Estabelece orientações relativas ao apoio administrativo e financeiro às Autoridades de Gestão dos PO Regionais do Continente e à Autoridade de Gestão do PO Assistência Técnica FEDER
Declaração de Rectificação n.º 113/2007, de 18 de Dezembro - Rectifica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2007, de 19 de Outubro.
Declaração de Rectificação n.º 109/2007, de 11 de Dezembro - Rectifica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2007, de 12 de Outubro, que cria as estruturas de missão responsáveis pelo exercício das funções de autoridade de gestão dos programas operacionais temáticos
Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro - Estabelece o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento no âmbito dos programas operacionais financiados pelo Fundo Social Europeu
Declaração de Rectificação n.º 106/2007, de 13 de Novembro - Rectifica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2007, de 12 de Outubro, que cria as estruturas de missão responsáveis pelo exercício das funções de autoridade de gestão dos programas operacionais temáticos
Despacho n.º 24089/2007, de 22 de Outubro dos Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Economia e da Inovação - Determina a criação de uma comissão técnica em representação dos Ministérios da Economia e da Inovação, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, que tem por objectivo emitir parecer técnico sobre as propostas de criação dos sistemas de incentivos, bem como as alterações substanciais aos mesmos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 287/2007 de 17 de Agosto
Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2007, de 19 de Outubro - Cria as estruturas de missão responsáveis pelo exercício das funções de autoridade de gestão dos Programas Operacionais Regionais do Continente
Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2007, de 12 de Outubro - Cria a estruturas de missão responsáveis pelo exercício das funções da autoridade de gestão dos Programas Operacionais Temáticos
Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão - Estabelece o regime geral de aplicação do FEDER e do Fundo de Coesão aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN em 4 de Outubro de 2007, alterado e substituído em 18 de Setembro de 2009
Decreto-Lei n.º 312/2007 DR 179, de 17 de Setembro – Define o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 e dos respectivos Programas Operacionais
Deliberação do Conselho de Ministros n.º 420/2006, de 31 de Agosto - Define as dotações financeiras dos Programas Operacionais, constituindo orientação para a conclusão dos trabalhos de elaboração do QREN, processo que culminou na sua aprovação em Conselho de Ministros, no dia 11 de Janeiro de 2007, tendo sido entregue, em 18 de Janeiro de 2007, pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, à Comissária Europeia responsável pela Política Regional
Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de Agosto - Aprova o enquadramento nacional dos sistemas de incentivos ao investimento das empresas, que define as condições e as regras a observar pelos sistemas de incentivos ao investimento nas empresas aplicáveis no território do continente durante o período de 2007 a 2013
Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007, de 3 de Julho - Aprova o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) para o período 2007-2013
Despacho n.º 10906/2006, de 13 de Março, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional - Constituição do grupo de trabalho para a cooperação territorial europeia
Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março - Aprova as orientações fundamentais para elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional e programas operacionais para o período de 2007-2013
Despacho n.º 3032/2006, da Ministra da Educação, de 2 de Janeiro de 2006 - Constituição do grupo de trabalho no âmbito da Educação
Despacho Conjunto n.º 637/2005, de 26 de Agosto, dos Ministros das Finanças e da Administração Pública, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Trabalho e da Solidariedade Social - Confirma a constituição, mandato e competências do grupo de trabalho para o quadro do Quadro de Referência Estratégico Nacional, no período de 2007-2013
Despacho Conjunto n.º 131/2005, de 26 de Janeiro, dos Ministros de Estado, das Actividades Económicas e do Trabalho, das Finanças e da Administração Pública, das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional - Institui o grupo de trabalho responsável pela coordenação dos estudos preparatórios e elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional de 2007-2013



ANEXO II – PRINCÍPIOS DE INTERVENÇÃO

Princípios de Intervenção		Regulamentação Comunitária
Complementaridade	Os fundos intervêm em complemento das acções nacionais, incluindo as acções ao nível regional e local, nelas integrando as prioridades da Comunidade. A intervenção dos fundos é complementar de outros instrumentos financeiros da Comunidade	Art.9.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Coerência	A Comissão e os Estados-Membros devem assegurar que a intervenção dos fundos seja coerente com as actividades, políticas e prioridades da Comunidade	
Coordenação	De acordo com as respectivas responsabilidades, a Comissão e os Estados Membros devem assegurar a coordenação da intervenção dos fundos, do FEADER e do FEP com as intervenções do BEI e de outros instrumentos financeiros existentes	
Conformidade	As operações financiadas pelos Fundos devem estar em conformidade com as disposições do Tratado e dos actos aprovados ao abrigo deste último	
Programação	Os objectivos dos fundos são realizados no âmbito de um sistema de programação plurianual organizado em várias fases, que incluem a identificação das prioridades, o financiamento e um sistema de gestão e controlo	Art.10.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Parceria	Os objectivos dos fundos são realizados no âmbito de uma estreita cooperação designada por parceria	Art.11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Nível Territorial de Execução	A execução dos PO é da responsabilidade dos Estados-Membros ao nível territorial adequado, em conformidade com o sistema institucional específico de cada Estado-Membro	Art.12.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Intervenção proporcional	A dimensão dos meios financeiros e administrativos utilizados pela Comissão e pelos Estados – Membros na execução dos fundos em matéria de selecção dos indicadores, avaliação, princípios gerais dos sistemas de gestão e controlo, apresentação dos relatórios é proporcional ao montante total das despesas afectadas aos PO (princípio da proporcionalidade)	Art.13.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Gestão Partilhada	O orçamento da UE afecto aos Fundos é executado no âmbito de uma gestão partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, com excepção da assistência técnica de iniciativa da Comissão, segundo o princípio da boa gestão financeira	Art.14.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Adicionalidade	As contribuições dos fundos estruturais não deverão substituir as despesas públicas dos Estados-Membros.	Art.15.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Igualdade entre homens e mulheres e não discriminação	Os Estados-Membros e a Comissão devem assegurar a promoção da igualdade entre homens e mulheres, devendo as acções e medidas co-financiadas pelos fundos estruturais ter em consideração a política e legislação comunitária sobre a matéria e integrar acções que visem a redução de desigualdades	Art.16.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006
Desenvolvimento Sustentável	Os objectivos dos fundos são perseguidos no quadro do desenvolvimento sustentável e da promoção pela Comunidade do objectivo de proteger e melhorar o ambiente	Art.17.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006

**ANEXO III – PROGRAMAS OPERACIONAIS POR EIXOS PRIORITÁRIOS**

Programas Operacionais		Eixos Prioritários
PO Temático Factores de Competitividade		Eixo Prioritário I – Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico Eixo Prioritário II – Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização Eixo Prioritário III – Financiamento e Partilha de Risco da Inovação Eixo Prioritário IV – Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade Eixo Prioritário V – Rede e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial Eixo Prioritário VI – Assistência Técnica
PO Temático Potencial Humano		Eixo Prioritário 1 - Qualificação Inicial Eixo Prioritário 2 - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida Eixo Prioritário 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional Eixo Prioritário 4 - Formação Avançada Eixo Prioritário 5 - Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa Eixo Prioritário 6 - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social Eixo Prioritário 7- Igualdade de Género Eixo Prioritário 8- Algarve Eixo Prioritário 9- Lisboa Eixo Prioritário 10- Assistência Técnica
PO Temático Valorização do Território		Eixo I - Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais de Transportes Eixo II - Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento Eixo III - Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos Eixo IV - Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores Eixo V - Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira; Eixo VI - Investimentos Estruturantes do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva Eixo VII - Infra-estruturas para a Conectividade Territorial Eixo VIII - Infra-estruturas Nacionais para a Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos; Eixo IX Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional Eixo X - Assistência Técnica
PO Regionais	Norte	Eixo Prioritário I – Competitividade, Inovação e Conhecimento Eixo Prioritário II – Valorização Económica de Recursos Específicos Eixo Prioritário III – Valorização e Qualificação Ambiental Eixo Prioritário IV – Qualificação do Sistema Urbano Eixo Prioritário V – Governação e Capacitação Institucional Eixo Prioritário VI – Assistência Técnica
	Centro	Eixo Prioritário I – Competitividade, Inovação e Conhecimento Eixo Prioritário II – Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos Eixo Prioritário III – Consolidação e Qualificação dos Espaços Sub-Regionais Eixo Prioritário IV – Protecção e Valorização Ambiental Eixo Prioritário V – Governação e Capacitação Institucional Eixo Prioritário VI – Assistência Técnica
	Lisboa	Eixo Prioritário 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento Eixo Prioritário 2 – Sustentabilidade Territorial Eixo Prioritário 3 – Coesão Social Eixo Prioritário 4 – Assistência Técnica
	Alentejo	Eixo Prioritário 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento Eixo Prioritário 2 – Desenvolvimento Urbano Eixo Prioritário 3 – Conectividade e Articulação Territorial Eixo Prioritário 4 – Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural Eixo Prioritário 5 – Governação e Capacitação institucional Eixo Prioritário 6 – Assistência Técnica
	Algarve	Eixo Prioritário 1 – Competitividade, Inovação e Crescimento Eixo Prioritário 2 – Protecção e Qualificação Ambiental Eixo Prioritário 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano Eixo Prioritário 4 – Assistência Técnica
PO das Regiões Autónomas	PRO Convergência dos Açores (FEDER)	Eixo Prioritário 1 – Dinamizar a criação de riqueza e emprego nos Açores Eixo Prioritário 2 – Qualificar e integrar a sociedade açoriana Eixo Prioritário 3 – Melhorar as redes regionais de infra-estruturas de acessibilidades Eixo Prioritário 4 – Valorizar e qualificar o sistema ambiental Eixo Prioritário 5 – Compensar os sobrecustos da ultraperifidade Eixo Prioritário 6 - Assistência Técnica



Programas Operacionais		Eixos Prioritários
	PRO Emprego dos Açores (FSE)	Eixo Prioritário I – Qualificação do capital humano, do emprego e da iniciativa para a competitividade regional Eixo Prioritário II – Assistência Técnica
	PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira (FEDER)	Eixo Prioritário I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento Eixo Prioritário II – Competitividade da Base Económica Regional Eixo Prioritário III – Desenvolvimento Sustentável Eixo Prioritário IV – Coesão Territorial e Governação Eixo Prioritário V – Compensação dos sobrecustos da Ultraperiferidade Eixo Prioritário VI – Assistência Técnica
	PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira (FSE)	Eixo Prioritário I – Educação e Formação Eixo Prioritário II – Emprego e Coesão Social Eixo Prioritário III – Assistência Técnica
Assistência Técnica - FSE		Eixo Prioritário 1 – Coordenação, Gestão, Monitorização, Auditoria e Conhecer para intervir qualificar nas regiões do Objectivo Convergência Eixo Prioritário 2 – Coordenação, Gestão, Monitorização, Auditoria e Conhecer para Intervir e qualificar nas regiões do Objectivo Competitividade Regional e Emprego
Assistência Técnica - FEDER		Eixo Prioritário 1 – Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN nas Regiões de Objectivo Convergência Eixo Prioritário 2 – Coordenação e Monitorização Financeira do FEDER e FC nas regiões de Objectivo Convergência Eixo Prioritário 3 – Auditoria e Controlo do FEDER e FC nas regiões de Objectivo Convergência Eixo Prioritário 4 – Coordenação, Monitorização, Auditoria e Controlo nas Regiões de Objectivo Competitividade Regional e Emprego

ANEXO IV – PROGRAMAS OPERACIONAIS DE COOPERAÇÃO

Cooperação Territorial	
Vertentes	Programas Operacionais
Cooperação Transfronteiriça	Portugal - Espanha
	Bacia do Mediterrâneo
Cooperação Transnacional	Espaço Atlântico
	Espaço Sudoeste Europeu
	Espaço Madeira – Açores - Canárias
	Espaço Mediterrâneo
Cooperação Inter-Regional	Cooperação Inter-Regional
	PO de Redes (INTERACT, URBACT, ESPON)

**ANEXO V – 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 “Modelo de Governação e Controlo do QREN”**Departamento de Auditoria III****Proc.º n.º 11/09-AUDIT**
Relatório n.º 50/09-2.ª Secção

Entidades fiscalizadas: Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais - POPH, POFC, POVT, POAT-FEDER, POAT-FSE, POR de Lisboa, POR do Norte, POR do Centro, POR do Alentejo, POR do Algarve - IFDR, IGFSE, IGCP, IGFSS, e Observatório do QREN.

Entidades devedoras: Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais - POPH, POFC, POVT, POAT-FEDER, POAT-FSE, POR de Lisboa, POR do Norte, POR do Centro, POR do Alentejo, POR do Algarve - IFDR, IGFSE, IGCP, IGFSS, e Observatório do QREN.

Regime jurídico: AA AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	735		64 893,15
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos b):				
Limite mínimo (VR)				1 716,40
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar				17 164,00(*)

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S.

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

(*) Valor Máximo a dividir por quinze entidades o que é igual a € 1.144,27, montante que é inferior ao mínimo de € 1.716,40 previsto no artigo 10º n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001- 2ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,*(António Marques do Rosário)*



ANEXO VI – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS



IGCP 
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

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

N/ Ofício nº ACL 15046/2009
Lisboa, 12 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria ao modelo de governação e controlo do QREN

Em resposta ao vosso ofício nº 17066, de 11 do corrente, informamos que nada temos a acrescentar ao conteúdo dos documentos que lhe estavam anexos.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos.


António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

16.NOV.2009 006362

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

Proc.º 91.18/2009

ASSUNTO: AUDITORIA AO MODELO DE GOVERNAÇÃO E CONTROLO DO QREN

Na sequência do vosso ofício n.º 17099, datado de 12 de Novembro de 2009, encarrega-me Sua Exa. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de informar que, atendendo ao facto de:

- Sua Exa. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações ter sido notificado na qualidade de Coordenador da Comissão Ministerial de Coordenação do Programa Operacional Valorização do Território;
- e
- O Relatório de Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN não ter nenhuma recomendação dirigida à referida Comissão;

Prescinde do direito de exercício do contraditório, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos

Pel' O CHEFE DO GABINETE

Manuel Farto

SÉRGIO NUNES

Adjunto em substituição do Chefe do Gabinete
(Disp. 24960, 2.ª Série de 13/11/2009)

DTGC 17 11'09 19847



11/11/2009 QUA 19:13 FAX +351 218433717 Dep. Orçamento e Conta --- TC 001/001

FAX +351 218433717


SEGURANÇA SOCIAL

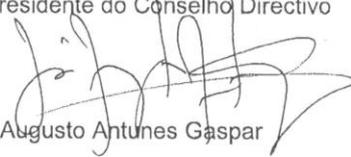
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

data • date • date 17/11/2009 N° de páginas • N° de pages • Nr of pages 1
de • de • from DOC/DC Tel: Fax: 218433717
para • pour • to Direcção Geral do Tribunal de Contas Fax:
assunto • objet • subject Auditoria ao Modelo de Governação e Nossa Referência DOC-19356/2009
Controlo do QREN

Relativamente ao Relato de Auditoria, remetido pelo ofício n.º 17074 de 11/11/09, ao Modelo de Governação e Controlo do QREN informa-se que este Instituto, no âmbito do exercício do contraditório, nada tem a alegar sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo


José Augusto Antunes Gaspar

DGTC 19 11'09 19975



POPH

PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO
POPH
Av.º Infante Santo, 2-2.º
1850-346 LISBOA

www.poph.qren.pt info@poph.qren.pt

EXMO. SENHOR
DIRECTOR-GERAL DA DIRECÇÃO-GERAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS
DR. JOSÉ FERNANDES FARINHA TAVARES
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

*Da entidade
Ao JACT*

S/REFERÊNCIA: Procº 11/09-AUDIT

S/COMUNICAÇÃO:

2009-11-19

N/REFERÊNCIA 23297 /POPH-UACI

DATA: 2009-11-19

ASSUNTO: Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN

Em cumprimento do solicitado pelo V/Ofício nº 17069 de 11 de Novembro de 2009, junto se envia as alegações produzidas pelo POPH ao Relatório de Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal Executiva do POPH

Margarida Filipe

Margarida Filipe

DGTC 19 11'09 20034



UNIAO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
2007-2013



Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) Alegações do POPH

No âmbito da Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) realizada pelo Tribunal de Contas, a Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano foi chamada a pronunciar-se em sede de contraditório sobre projecto de relatório produzido em 13 de Novembro de 2009.

O relatório tem uma grande abrangência, definida nos seus objectivos, pelo que é natural que as descrições e conclusões que a equipa vai retirando ao longo do documento, tenham por vezes um carácter genérico e outras vezes um carácter mais específico. O mesmo se dirá das recomendações.

O vertente documento apreciará apenas os aspectos em que o POPH é directa ou indirectamente visado.

1- Da parte expositiva

- Ponto 2.1 / Quadro 1 (pg. 19) – Comparabilidade do QREN com o QCA III, quando é tratada a gestão dos programas operacionais, a função dos pagamentos não está devidamente exposta, pelo que em vez de “No âmbito do FSE só no PO AT é que os pagamentos aos beneficiários são realizados pela AG pois no POPH são efectuados pelo IGFSS, mediante autorizações de pagamento emitidas pela AG”, sugere-se a locução “No âmbito do FSE só no PO AT é que os pagamentos aos beneficiários são realizados pela AG. No POPH os pagamentos aos beneficiários são realizados pelo IGFSS, em execução de protocolo de delegação de competências do IGFSE e também do POPH naquele organismo. O IGFSS executa os pagamentos aos beneficiários a partir de ordens de transferência da AG”.

- Ponto 2.3.3 – Contratualização com organismos responsáveis pela execução de políticas públicas carece de correcção parcial no texto, porquanto os BREP não celebraram protocolos com o POPH. Como o próprio nome indica, o BREP é um beneficiário, com competências distintas dos demais, mas para todos os efeitos um beneficiário. Por isso, o POPH titula a sua relação com o BREP através de “Notificação da decisão” e “Termo de aceitação” como com qualquer outro beneficiário. O mesmo não sucede com o OREPP, como bem assinala o texto. Com os OREPP são assinados Protocolos, que definem as competências do POPH e do organismo em causa, tendo sempre presente que estes organismos têm competências próprias nos domínios das políticas públicas cujos financiamentos foram protocolados.

Ao explicitar-se os conceitos na nota de rodapé nº 53 ao relatório (pg. 33), sugere-se que o termo “beneficiário” seja substituído por “destinatário” para evitar confusão de interpretação com o conceito de beneficiário contido no artigo 2º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, ou no artigo 3º do Decreto Regulamentar nº 84-A/2007.

No quadro 5, sugere-se que sejam acrescentadas nas colunas de BREP e OREPP as tipologias 8.1.1, 8.6.3, 9.6.3, 8.6.8, 9.6.8, 8.6.9 e 9.6.9, ao lado respectivamente das 1.1., 6.3, 6.8 e 6.9, atendendo a tratar-se de Tipologias análogas com incidência nas regiões do Algarve e Lisboa.

De referir ainda que em Agosto de 2009, fora da data limite por vezes invocada no relatório, a Comissão Europeia questionou a situação de BREP referente ao ACIDI nas tipologias 6.8/8.6.8/9.6.8, sendo provável que nestas tipologias este organismo venha a assumir a qualidade de OREPP na generalidade das acções elegíveis, pelo que se afigura que será de ponderar a coluna onde estas tipologias devem ser inseridas.

- Ponto 2.3.5 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN - no início do quadro 6, surge a referência à tipologia 6.7 do POPH como um ponto fraco no domínio da regulamentação. Não poderíamos estar mais em desacordo, pelas seguintes razões:

- a) O Tribunal de Contas no seu relatório procede a uma leitura algo restritiva dos objectivos subjacentes ao texto programático de um programa operacional, sem cuidar que ele define as linhas de actuação estratégica de determinadas políticas, sendo o detalhe de intervenção, o que no POPH se designa por acções elegíveis, beneficiários e modo de operacionalização, definidos em regulamentação específica.
- b) Isto significa que poderão ter sido incluídas no texto programático de um PO tipologias de intervenção que não terão condições para ser desenvolvidas, tal como previsto inicialmente, bem como poderão ocorrer fusões ou desdobramentos de tipologias. O texto programático, todavia, impõe uma limitação de conteúdos àqueles que foram negociados com a Comissão Europeia, ou seja, não permite o financiamento do que não está previsto.
- c) Os conteúdos programáticos que apelam à intervenção dos organismos públicos, tiveram na sua concepção um determinado contexto organizacional da Administração Pública que o PRACE poderá, de alguma maneira, ter alterado. Estas mudanças não serão despendidas nos processos negociais.
- d) A previsão programática no POPH dos consórcios locais para a população imigrante foi cauteloso. Todavia, o seu desenvolvimento sempre dependerá do que vier a ser definido em termos de políticas nacionais. Até ao momento, o grau de maturação da política pública subjacente ao que se pode designar de tipologia 6.7 desaconselhou a adopção do respectivo Regulamento Específico
- e) Ainda assim, não se poderá afirmar que a política nacional subjacente à tipologia de intervenção referenciada como 6.7 não esteja já a ser financiada pelo POPH. Com efeito, a acção elegível identificada na alínea c) da tipologia de intervenção 6.8 – Apoio ao acolhimento e integração de imigrantes e inclusão social de crianças e jovens”, que recebeu a identificação de “ Apoio a acções previstas no âmbito do Programa Escolhas, regulado pelo Despacho Normativo nº 7/2006, de 10.08”, 3ª e última fase desse programa, mais não visa do que o financiamento de projectos com a configuração dos que estariam previstos na tipologia 6.7.

Em conclusão, não é possível ao POPH aceitar que a inexistência de Regulamento Específico para a tipologia 6.7, que internamente ao PO se tem vindo a considerar como “Regulamento suspenso” consubstancie uma falha com dimensão para estar elencada como ponto fraco da regulamentação. A nosso ver, também não tem expressão operacional para estar elencada nas recomendações.

Em todo o caso, é de referir que o POPH tem vindo a trabalhar com o ACIDI no sentido da clarificação do que poderá ser o conteúdo da intervenção dos “Apoio a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens na área da integração de imigrantes”



2- Das conclusões

2.1. Na sequência do que foi anteriormente referido não se afigura ser de constar como conclusão quaisquer referências à tipologia 6.7, pelo que propõe-se a supressão de parte do ponto 9 das conclusões

2.2. No ponto 10 das conclusões o relatório identifica como incumprimento de formalidades:

- A inexistência de RI que defina as regras de funcionamento interno da Comissão Directiva do POPH;
- O facto da Comissão Directiva do POPH não ter elaborado actas das reuniões realizadas, invocando para tal uma violação do CPA.

A conclusão do TC, quanto à primeira observação é alegadamente retirada da interpretação conjugada da alínea b) do n.º 3 (e não do n.º 2 como por lapso é referido por este Tribunal) do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 de 17 de Setembro de 2007, na redacção que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 74/2008 de 22 de Abril de 2009, com o n.º 2 do art.º 14.º do CPA. Porém, se atentarmos ao texto dos preceitos acima indicados, designadamente do n.º 2 art.º 14.º do CPA:

“2 - Cabe ao presidente do órgão colegial, além de outras funções que lhes sejam atribuídas, abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações.”

E ainda ao texto da alínea b) do n.º 3 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 312/2007:

“b) Convocar e dirigir as reuniões da comissão directiva e assegurar o cumprimento das respectivas deliberações;”

Não se torna pois possível verificar em qualquer dos referidos normativos apresentados acima um comando legal que determine à Comissão Directiva do POPH, enquanto órgão administrativo colegial, a obrigatoriedade de criação e implementação de “Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva”. Por isso se pode afirmar que os diplomas em apreço não recomendam propriamente a adopção de um “Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva”. Do mesmo modo e, salvo melhor opinião, o CPA não apela à elaboração de um regulamento nos moldes propostos pelo TC, senão vejamos:

- a) Relativamente ao item “funcionamento das reuniões da Comissão Directiva” temos, de forma genérica os artigos 14.º a 28.º do CPA;
- b) No que concerne com o aspecto da periodicidade, o CPA determina no n.º 1 do art.º 16.º que “Na falta de determinação legal ou de deliberação do órgão, cabe ao presidente a fixação dos dias e horas das reuniões ordinárias”. Mais uma vez se constata através do preceito atrás citado que o próprio CPA admite e aceita a não existência de Regulamento Interno de Funcionamento da Comissão Directiva;
- c) A necessidade de estabelecimento do local das reuniões consta do n.º 2 art.º 20.º do CPA, e circunscreve-se apenas aos casos em que a reuniões são públicas, o que não é aplicável ao POPH;
- d) A tomada de deliberações encontra-se regulada no art.º 19.º, 22.º, 23.º, 24.º, 25.º e 26.º do CPA;
- e) Quanto à representação dos membros, mais uma vez o CPA apresenta uma solução no art.º 15.º;
- f) Por fim e quanto à elaboração das actas das respectivas reuniões, temos os artigos 27.º e 28.º do CPA.



PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO

Na verdade e, desta feita, passando à apreciação da segunda parte dos comentários desse Tribunal relativos aos alegados incumprimentos de formalidades cometidos pelo POPH, até à presente data não se mostrou no POPH indispensável a existência de um *"Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva"*, pois desde o início do funcionamento deste Programa Operacional e, não obstante, todas as deliberações da Comissão Directiva se encontrarem devidamente materializadas em documentos adoptados para esse efeito, alguns com formatos tipificados muito adequados aos financiamentos comunitários, em particular do FSE, mas fora dos cânones funcionais de um órgão colectivo. Por essa razão, igualmente não foi equacionada como indispensável a elaboração de quaisquer actas.

Apesar de se acolher a conclusão do Tribunal de Contas quanto à obrigatoriedade das deliberações da Comissão Directiva constarem de actas, conforme dispõe o art.º 27.º do CPA (e não do art.º 127.º do CPA como erradamente se invoca), a verdade é que a adopção deste formalismo, equacionada pelos membros que compõem a Comissão Directiva do POPH na fase inicial dos trabalhos, não foi acomodada pelos constrangimentos de gestão inerentes.

Para o demonstrar basta atentar ao facto de a Comissão Directiva se ver confrontada diariamente com a tomada de dezenas e, não raras vezes, centenas de decisões diárias, circunstância esta que não se coaduna com formalismos dificilmente compatíveis com a complexidade de procedimentos e os prazos impostos pelos financiamentos comunitários.

Convém ainda chamar atenção para o facto de a acta não se constituir verdadeiramente como a própria deliberação em si mesma, mas antes como o acto pelo qual se dá publicidade àquela, posição esta igualmente suportada por Mário Esteves de Oliveira, P. Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim (in CPA, 2.ª edição., em anotação ao art.º 27.º): *"A acta não é para a deliberação do órgão colegial, o que o despacho escrito é para a decisão do órgão singular: a deliberação, a vontade do colégio está nos votos apurados, e na sua declaração pelo presidente, não naquilo que na acta se escreveu; ou seja, enquanto o despacho é a materialização jurídica do acto, a acta é uma notícia sobre ele"*.

Assim e apesar da falta de acta se poder constituir como vício de ineficácia das deliberações tomadas até à presente data pela Comissão Directiva do POPH, não podemos deixar de defender que essas deliberações existem e se encontram devidamente materializadas e que delas foi dada a publicidade exigida, não sob a forma de acta mas de diversos actos materiais escritos que se encontram ao dispor de qualquer entidade que nos termos da lei o solicite, tendo inclusivamente sido colocados ao dispor do TC para a sua análise no âmbito da auditoria em apreço.

Nessa medida, o alerta trazido a esta sede pelo TC relativamente à potencial ineficácia jurídica das deliberações tomadas pela Comissão Directiva do POPH, deve ser devidamente circunscrito, sob pena de se colocar em perigo a segurança jurídica dos efeitos produzidos por todas as deliberações tomadas até esta data, com as inevitáveis e nefastas consequências que tal poderia trazer para a execução dos financiamentos do QREN. Nesse sentido, desde já se propõe com a maior ênfase que seja removida a referência ao termo *"ineficácia jurídica"* no relatório final da auditoria, até porque a invocada ausência de formalidades poderá ser suprida através da elaboração de acta destinada à confirmação/ratificação de todas as deliberações tomadas.



Não obstante as considerações aqui feitas pelo POPH relativamente não só à falta de Regulamento Interno como também de actas das deliberações produzidas pela Comissão Directiva do POPH, o POPH irá envidar os esforços necessários para adoptar no seu modelo organizativo a elaboração de um modelo de actas que torne viável a gestão e conseqüente cumprimento dos objectivos e atribuições deste Programa, sendo que nesta circunstância a criação de um Regulamento Interno poderá ajudar à adaptação do que são normas trabalho de órgãos colectivos com a realidade concreta dos financiamentos do FSE, Regulamento esse que já está em processo de elaboração pelos serviços do POPH, dando assim seguimento expresso à recomendação desse Tribunal.

Termos em que, e pelos motivos expostos, é convicção do POPH que as fraquezas detectadas em sede de relatório preliminar não só se encontram devidamente esclarecidas como, e mais importante, serão relevadas a breve trecho, pelo que se aguarda que as mesmas não venham a ser efectivamente consideradas por esse Tribunal.

3- Das recomendações

3.1 Face ao acima referido sobre a alegada tipologia 6.7, propomos a supressão da recomendação 4)

3.2 Recomendação 5) dirigida às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais

A recomendação 5) é genérica, pelo que ao não ressaltar em situação alguma os Programas Operacionais, poderá entender-se que todos estarão abrangidos. Pelo que ao POPH resta esclarecer o seguinte:

- Em relação à recomendação “a) Assegurar que na elaboração e revisão dos Regulamentos Específicos e dos Manuais de Procedimento sejam utilizados os conceitos legalmente definidos na legislação comunitária e nacional a fim de garantir a uniformização normativa”, o POPH entende que segue escrupulosamente os conceitos definidos na legislação comunitária e nacional. Segue ainda os conceitos que possam surgir em fora negociais, como foi aquele que ocorreu para o POPH previamente à aceitação pela Comissão Europeia do parecer de conformidade emitido pela Inspeção-Geral de Finanças, na qualidade de Autoridade de Auditoria. Nesse fórum ficou estabelecido o conceito de OREPP – Organismo Responsável pela Execução de Políticas Públicasⁱⁱ.

O POPH deve pois seguir estes conceitos, que do ponto de vista organizacional tiveram também as suas implicações nas formalidades da Descrição de Sistemas de Gestão e Controlo e de Manuais de Procedimentos para cada um dos organismos em causa. Estas Descrições de Sistemas foram submetidas a parecer de conformidade pela Autoridade de Auditoria.

- No que concerne à recomendação “b) Diligenciar no sentido de se acelerar a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93º do Regulamento (CE) nº 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3)”, o POPH não se revê nela, atendendo aos seus níveis de compromisso (46%), realização (29%), ou execução (13,5%), fortemente consolidados no decurso do ano de 2009. O incumprimento da regra n+3 está afastado do horizonte do POPH, atendendo ao nível de execução financeira registado à presente data.



PROGRAMA OPERACIONAL **POTENCIAL HUMANO**

- Quanto à recomendação da alínea “c) Assegurar a plena implementação das funcionalidades dos sistemas de informação dos PO a fim de garantir a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão Europeia”, considera-se de igual modo que o sistema aplicacional SIIFSE que é utilizado pelo POPH tem uma taxa de implementação que ultrapassa os 90 %, querendo dizer-se com isto que todas as funcionalidades essenciais da grande maioria das tipologias de intervenção estão de facto em produção. Com funcionalidades essenciais pretende-se referir análise e decisão de candidaturas, análise de reembolsos e saldos, verificações administrativas, verificações no local e auditorias (parcial), pagamentos, declarações de despesa do PO e dos OI ao IGFSE.

Isto não significa que alguns tipos de intervenção com uma definição mais tardia não estejam ainda em fase de desenvolvimento, sendo que a sua expressão operacional e financeira é marginal.

Finalmente, há que considerar que uma aplicação com a complexidade do SIIFSE feita à medida está sempre em fase de melhorias incrementais.

3.3 – Recomendação 6) dirigida à Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano

Dão-se aqui por reproduzidos os comentários feitos a propósito do ponto 10 das conclusões no sentido de não se afigurar adequada a manutenção da recomendação face às diligências encetadas. A Autoridade de Gestão do POPH reafirma e insiste na necessidade do relatório final não conter quaisquer referências à “ineficácia jurídica” das decisões adoptadas.

Em conclusão:

- 1- Sugerem-se algumas rectificações ao texto do relatório;
- 2- Considera-se desproporcionado e desadequado o tratamento conferido à tipologia 6.7;
- 3- O POPH não se revê na recomendação nº 5;
- 4- A Comissão Directiva do POPH introduzirá rapidamente as correcções necessárias ao seu funcionamento interno na perspectiva do cumprimento de formalidades, pelo que a recomendação está a ser desde já observada.

A Comissão Directiva

2009.11.18

ⁱ Reconhece-se que o Protocolo refere “autorizações de pagamento” ao invés de “ordens de transferências”. Todavia, e como explicado durante os trabalhos de campo, a última expressão é efectivamente a correcta.

ⁱⁱ De referir que este conceito não «se aplica exclusivamente ao POPH, mas que se aplica também ao programa RUMUS.



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

4001 19.11.09

S/referência

N/referência
Proc. 2009/120/P/178

Data
18.11.09

Assunto: Auditoria ao "Modelo de Governação e Controlo do QREN"

Exmo. Senhor Director-Geral

Reportando-me ao assunto indicado em epígrafe, tenho a honra de transmitir a V. Exa. Nota nº 1582/2009, da Inspeção-Geral de Finanças, contendo as respectivas alegações em execução do princípio do contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspector-Geral de Finanças

José Maria Leite Martins

#GTC 19 11'09 20048

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 LISBOA ☎ 21 811 95 00 Fax: 21 516 25 73
E-mail: [igf@financas@gaf.mn-financas.pt](mailto:igf@financas.gaf.mn-financas.pt)

R. Dr. Alfredo Magalhães, 8-2º - 4000-061 PORTO ☎ 22 208 88 19 Fax: 22 208 21 85



NOTA nº 1582/2009

Processo nº 2009/12/E1/1061

Auditoria do Tribunal de Contas ao Modelo de Governação e Controlo do QREN

Por ofício transmitido no passado dia 12 de Novembro, o Tribunal de Contas deu a conhecer as suas conclusões e recomendações decorrentes da auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN. Apresentam-se nos pontos seguintes os comentários que nos parecem oportunos relativamente aos pontos onde a IGF é referenciada:

- a) Ponto 1.4. Condicionantes: No que respeita ao prazo indicado neste ponto, importa esclarecer que uma vez obtidos do Tribunal de Contas os esclarecimentos necessários para a preparação dos elementos apropriados, em particular quanto ao âmbito da auditoria, a IGF iniciou de imediato o procedimento expressamente previsto na lei para o envio de tais elementos, naturalmente, no rigoroso e exposto respeito pela tramitação legal aplicável.
Assim que os procedimentos legais exigidos se encontraram verificados, procedeu-se ao envio imediato, ao Tribunal de Contas, de toda a informação solicitada, pelo que a condicionante em apreço, referida pelo no ponto 1.4, a folhas 12 do relatório, é inexacta e deverá ser corrigida em conformidade.
- b) Ponto 2.1. Comparabilidade do QREN com o QCA III: Relativamente aos Órgãos de Controlo é de salientar que a descrição apresentada para os diferentes níveis do Sistema Nacional de Controlo não está conforme com os artigos 5º a 8º do Decreto-Lei nº 168/2001, de 25 de Maio. Em particular, não é correcto afirmar que o primeiro nível actua aqui como uma forma de controlo interno.
Por outro lado, a descrição quanto ao exercício das funções de auditoria no QREN também não adere exactamente ao previsto na Secção V do Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 de Setembro, onde se encontram definidas as competências da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria única para todo o QREN, das Estruturas Segregadas no domínio da auditoria em operações, bem com das formas de articulação a observar entre estas entidades.
- c) Ponto 2.3.1. Órgãos de Governação e Controlo: No que respeita à actividade desenvolvida pela IGF é de referir que foram cumpridos todos os prazos previstos nos regulamentos aplicáveis para emissão de documentos da responsabilidade da Autoridade de Auditoria.
- d) Ponto 2.6. Sistemas de Informação: Desconhecemos qual o sistema a que o Tribunal de Contas se poderá estar a referir sob a designação de "Sistema de Informação da Gestão e Auditoria do QREN (SIGA)", uma vez que o sistema de informação para suporte do acompanhamento e relato da actividade de auditoria não tem, nem nunca teve, aquela denominação.

Sem embargo do exposto, cabe ainda assinalar que o Glossário é omissivo quanto à Autoridade de Auditoria, não contendo qualquer definição desta Autoridade, ao contrário do que ocorre com as Autoridades de Gestão e de Certificação.

Nestes termos, o relatório deverá ser corrigido em conformidade.

Inspeção-Geral de Finanças, 18 de Novembro de 2009



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

459

19/11/2009

Assunto: AUDITORIA AO MODELO DE GOVERNAÇÃO E CONTROLO DO QREN

Na sequência da notificação do Coordenador do Observatório do QREN, através do vosso ofício n.º 17075, para na qualidade de responsável por esta estrutura de missão e também enquanto Presidente da Comissão Técnica de Coordenação do QREN, apresentar as alegações tidas como convenientes referentes ao Relato de Auditoria sobre o modelo de governação e controlo do QREN (Proc. N.º 11/09 – AUDIT DA III.1), cumpre-nos responder, por este meio, a essa notificação.

Apresentam-se, em anexo, as observações e sugestões de alteração e aditamento, para as quais se solicita a melhor compreensão e cujo desígnio prioritário é o de contribuir para a qualidade já evidenciada pelo Relato de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos

O Coordenador do Observatório do QREN

BGTC 20 11'09 20095

(Paulo Areosa Feio)

ANEXO

AUDITORIA AO MODELO DE GOVERNAÇÃO E CONTROLO DO QREN – ALEGAÇÕES DO COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DO QREN E PRESIDENTE DA CTC DO QREN

As observações e sugestões de alteração e aditamento que a seguir se apresentam estão estruturadas em função da dupla vertente de Coordenador do Observatório do QREN e de Presidente da Comissão Técnica de Coordenação do QREN.

Complementarmente apresentam-se ainda algumas observações ou propostas de ajustamento ou rectificação de aspectos pontuais relativamente ao conteúdo do Relato apresentado, visando contribuir para melhorar a qualidade já evidenciada.

1. Observatório do QREN

Em relação às actividades do Observatório já mencionadas no relato da auditoria, cumpre sublinhar o seguinte:

- A concepção da arquitectura do sistema de monitorização e reporte do QREN foi um processo no qual o Observatório teve um relevante papel no quadro da CTC do QREN, tal como refere o Relato de Auditoria, mas envolveu naturalmente os restantes membros desta Comissão. Neste sentido, sugerimos que seja antes referido o papel do Observatório na *“coordenação do processo de concepção da arquitectura desse sistema”*.
- Em relação ao Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO, atendendo ao papel do Observatório do QREN na coordenação do seu processo de concepção inicial, atendendo ao facto de o mesmo ter sido aprovado pela CMC do QREN (tal como aliás referem a propósito da actividade deste órgão), e considerando igualmente que esse Plano está entretanto em execução, prevendo-se embora a sua actualização anual, sugerimos a seguinte redacção alternativa em relação a essa actividade: *“Coordenação do processo de elaboração, actualização e acompanhamento da implementação do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO, no quadro da rede de avaliação.”*



AL

No que diz respeito à actividade do Observatório do QREN, importa ainda sublinhar os seguintes aspectos que não mereceram referência no Relato de Auditoria, mas que se trataram de importantes actividades desta estrutura no decorrer do período em análise, como sublinhado nomeadamente no relatório de actividades do Observatório relativo a 2008:

- Participação no processo de avaliação das candidaturas a Pólos de Competitividade e Tecnologia e a Outros Clusters e, posteriormente, dos PROVERE, no âmbito da Comissão de Avaliação das Estratégias de Eficiência Colectiva, quer por via da participação do Coordenador do Observatório do QREN nessa Comissão de Avaliação, quer pelo apoio técnico e logístico prestado pelo Observatório do QREN ao funcionamento da mesma. Deste modo, o Observatório do QREN participou no processo que conduziu ao reconhecimento de 11 pólos de competitividade e tecnologia, de 8 clusters e de 25 PROVERE.
- Participação na rede de coordenação da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, tendo contribuído quer para a elaboração do relatório anual de execução do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego nas matérias relativas ao respectivo contributo dos PO para essa execução (tal como previsto na alínea d) do n.º do artigo 8.º do Decreto-lei que estabelece o modelo de governação do QREN e dos PO), quer para a preparação do Plano Nacional de Reforma para o período 2008-2010.
- Desenvolvimento do caderno de encargos e especificações técnicas para o exercício de avaliação global da implementação do QREN previsto para 2009 no Plano Global de Avaliação do QREN e PO, para apreciação e aprovação pela CMC do QREN, (nos termos do previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-lei que define o modelo de governação do QREN e dos PO) e lançamento do respectivo concurso público, após essa aprovação.
- Acompanhamento do debate sobre a Política de Coesão da UE e contributo para a definição de posições nacionais nesta matéria, com especial relevância para o apoio prestado neste domínio no contexto do envolvimento de Portugal em iniciativas promovidas pela presidência francesa da UE no segundo semestre de 2008.

- Apoio à dinamização da rede informal de contacto, intercâmbio de experiência e boas práticas entre os responsáveis pela comunicação e informação do Observatório do QREN, IFDR, IGFSE e autoridades de gestão e coordenação da implementação de iniciativas conjuntas, nomeadamente do serviço de monitorização de notícias, do banco de imagens do QREN, do Programa de Rádio “*Objectivo 2013*” e do Suplemento QREN no Jornal OJE.

2. Comissão Técnica de Coordenação (CTC) do QREN

Em relação às actividades da CTC do QREN já mencionadas no relato da auditoria, cumpre referir o seguinte:

- Na identificação da actividade desenvolvida pela CTC do QREN é referida *“a articulação e coordenação em matéria de monitorização das competências exercidas pelo Observatório, pelo IFDR e IGFSE, através da publicação de um boletim informativo ‘Indicadores Conjunturais de Monitorização’, disponibilizado trimestralmente”*. Manifestando o nosso acordo na generalidade com o texto mencionado, afigura-se-nos que poderia ser clarificada adicionalmente a relevância do Boletim, não apenas como produto do sistema de monitorização do QREN, cuja coordenação é da competência da CTC QREN, mas igualmente como instrumento privilegiado de informação ao público, assente no princípio da transparência.

Neste sentido, sugerimos a seguinte redacção alternativa desta actividade: *“a articulação e coordenação em matéria de monitorização das competências exercidas pelo Observatório, pelo IFDR e IGFSE, através designadamente da publicação de um boletim informativo da CTC do QREN sobre ‘Indicadores Conjunturais de Monitorização’, disponibilizado trimestralmente a todos os interessados no acompanhamento da aplicação dos fundos comunitários em Portugal”*.

- A elaboração do relatório de monitorização que também é devidamente referido no Relato, vem responder, de forma integrada ao que determina o Decreto-lei que define o modelo de governação do QREN e PO – ou seja, a apresentação à CMC do QREN de relatórios anuais de monitorização estratégica, operacional e financeira. Na medida em que o Observatório do QREN integra, e inclusivamente preside – através do seu



AL

Coordenador – à CTC QREN, a formulação poderá induzir em erro. Neste sentido, seria mais apropriado que o Observatório do QREN não fosse, neste contexto, destacado (não sendo objectivamente irrelevante que ao Observatório compete dar o apoio técnico à CTC QREN, esta componente da actividade do Observatório do QREN enquadra-se melhor no presente Relato nas actividades do Observatório do QREN). Consideramos igualmente que o Relatório de monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN poderia ser realçado enquanto produto da articulação e coordenação protagonizada pela CTC QREN, salientando-se ainda que o mesmo, para além de reunir as perspectivas da monitorização estratégica, operacional e financeira e da auditoria e controlo global do QREN, abrange também a perspectiva da territorialização das intervenções financiadas no âmbito do QREN.

Por este facto, sugerimos a seguinte redacção alternativa *“Elaboração do Relatório anual do QREN, integrando a perspectiva da monitorização operacional e financeira global do QREN, sob responsabilidade do IFDR e IGFSE, de acordo com os fundos comunitários em causa, a perspectiva da monitorização estratégica, sob responsabilidade do Observatório do QREN, a perspectiva da auditoria e controlo, sob responsabilidade da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria e a perspectiva da territorialização das intervenções financiadas no âmbito do QREN, também da responsabilidade do Observatório do QREN”*.

No que diz respeito à actividade da CTC do QREN, importa ainda sublinhar os seguintes aspectos que não mereceram referência no Relato de Auditoria, mas que se trataram de importantes actividades desta estrutura no decorrer do período em análise:

- Acompanhamento e prestação regular de informação à CMC do QREN sobre a evolução da implementação do QREN, bem como sobre os progressos no que respeita à descrição dos sistemas de gestão e controlo e ainda sobre os processos de ajustamento/revisão de PO. A prestação de informações concretizou-se através de preparação de notas informativas à CMC do QREN.
- Coordenação pelo presidente da CTC do QREN da rede informal de contacto, intercâmbio de experiência e boas práticas entre os responsáveis pela comunicação e informação do Observatório do QREN, IFDR, IGFSE e autoridades de gestão, enquanto apoio à

concretização da estratégia global de comunicação do QREN, nos termos do previsto no n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-lei que define o modelo de governação do QREN e dos PO.

- Elaboração de notas informativas dirigidas às Autoridades de Gestão, em particular sobre dois temas: avaliação de desempenho nas estruturas de gestão dos PO e no Observatório do QREN; e sobre a Rede Europeia de Autoridades Ambientais para a Política de Coesão.
- Por último, e no cumprimento das competências relativas às orientações técnicas, laboração e difusão de orientações técnicas a respeito da metodologia para classificação das intervenções QREN por dimensão territorial.

3. Outras alegações

Apresenta-se de seguida algumas observações ou comentários específicos ao Relato apresentado, referenciadas em função da respectiva localização no Relato:

- Página 18, Quadro 1 – No domínio dos fundos, é referido na coluna relativa ao QREN que este integra três fundos estruturais: FEDER, FSE e FC. Atendendo a que o FC não é um fundo estrutural, explicitado no início do artigo 1.º do Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho¹, sugere-se que estes três fundos sejam apresentados enquanto Fundos da Política de Coesão ou, em alternativa, como Fundos Estruturais e de Coesão.
- Página 19, estrutura de Programas Operacionais do QCA III e do QREN – É referido na coluna do QREN que existe um menor número de PO face ao QCA III. Contudo, o número referido para o QCA III é de 20 PO (o que corresponde à realidade, designadamente após a reprogramação efectuada em 2004) e para o QREN de 22 PO, o que parece ser contraditório com a redução que referem no número de PO entre os dois períodos de programação. Este facto explica-se por terem sido contabilizados no total de PO do QREN também os programas ligados ao objectivo da cooperação territorial europeia em que Portugal participa, quando no QCA III essa dimensão da intervenção dos fundos comunitários estava inserida nas iniciativas comunitárias equivalentes – Interreg III A, B e C – não estando por isso contabilizadas como PO.

¹ "O presente regulamento estabelece as regras gerais que regem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) (a seguir designados «fundos estruturais») e o Fundo de Coesão (...)"



AL

Assim, para clarificar essa questão, sugerimos que se comparem os PO de âmbito nacional e, nessa circunstância, o número de PO do QREN passa para 14, ao qual se acrescentam depois os 8 PO Cooperação Territorial Europeia, atendendo à integração desse objectivo neste período de programação da política de coesão da UE.

- Página 20 – Avaliação – É referido que a avaliação *on going* só é obrigatória se o Estado-membro optar pela reserva de desempenho. Porém, o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 também prevê, no n.º 3 do artigo 48.º, que *“durante o período de programação, os Estados-Membros levam a cabo avaliações relacionadas com o acompanhamento dos programas operacionais, em particular quando esse acompanhamento indicar que há um desvio considerável em relação aos objectivos inicialmente fixados ou sempre que sejam apresentadas propostas de revisão dos programas operacionais”*. Esta disposição implica que nessas circunstâncias – ou seja, quando existirem desvios relevantes ou sempre que sejam apresentadas propostas de revisão dos PO – é em regra indispensável o lançamento de avaliações pelo Estado-membro.
- Página 20 – Nas dotações orçamentais não é referido o reforço do pré-financiamento em mais 2,5%, que foi aprovado com a publicação do Regulamento (CE) n.º 284/2009, do Conselho, de 7 de Abril, que altera o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 (ver alínea a) do n.º 5 deste regulamento).



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

19/11/09 10114

V/Ref.: Proc. nº 11/09-AUDIT
Data: 11-11-09
N/Ref.: CD

Exmo. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN

Caso Doutor Juiz Conselheiro José F. Farinha Tavares

Em resposta ao vosso ofício n.º 17073, de 11 de Novembro e após análise atenta do relatório de Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN e particularmente das *Conclusões e Recomendações* contidas no documento em referência, o IGFSE, I.P., considera oportuno apresentar as observações seguintes:

Relativamente ao ponto 2.6 - Sistema de Informação e no que se refere ao "POPH-SIIFSE", "SI do POAT FSE" e "SI do IGFSE - Autoridade de Certificação do FSE", págs. 42 e 44, sugerimos que seja clarificado o respectivo texto de forma a tornar claro que se está a referir o mesmo sistema de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE) o qual, abrange todos os diferentes intervenientes, incluindo as Autoridades de Gestão de cada um dos programas FSE (POPH; PO RUMOS, PRO-EMPREGO e POAT FSE) e o IGFSE, I. P.,

Identificamos ainda a necessidade de uma melhor clarificação dos conceitos associados às entidades com competências no quadro de políticas públicas de emprego e formação que, para além da qualidade de OREPP (conceito que integra o glossário, pág. 8), assumem também a qualidade de entidades beneficiárias responsáveis pela execução de políticas públicas (BREPP), conceito que estando consagrado no art. 65.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, deveria integrar o referido Glossário.

Relativamente aos pontos 5 e 7 das *Conclusões e Recomendações*, clarificamos que:

Ponto 5

- b) O IGFSE, I.P. tem vindo a acompanhar a execução dos PO do FSE QREN, não se prevendo a perda de verbas, dado que a regra n+3 já se encontra cumprida para todos os

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

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

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Mod. 1 - IGFSE



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

Programas Operacionais, em termos de execução e de despesa certificada e enviada à Comissão Europeia, em PPI, com excepção do PO Rumos.

Esta situação do PO Rumos prende-se com o facto de não estar ainda aprovado o "Sistema de Gestão e Controlo" do Instituto de Emprego da Madeira (Organismo Intermédio), que apesar de ter uma execução significativa, a sua despesa não pode ainda ser certificada e consequentemente incluída em PPI, o que acontecerá logo que esta situação esteja ultrapassada, o que se aguarda para breve.

- c) As funcionalidades do SIIFSE associadas ao processo de validação e verificação da despesa encontram-se em fase de conclusão. Decorrem, neste momento, testes de aceitação relativos a:
- Notificações de restituição ao IGFSE, aplicável às situações em que a restituição/compensação não pode ser assegurada pelas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais;
 - Gestão de verificações a efectuar pelas Autoridades de Gestão e registo de relatórios.

Estima-se que estas funcionalidades, respeitantes aos procedimentos necessários ao processo de certificação, estejam em produção até final deste ano.

Ponto 7

Actualmente os registos contabilísticos encontram-se devidamente evidenciados na Contabilidade Patrimonial.

No que se refere ao registo nas rubricas extra-orçamentais informa-se que as mesmas vão passar a ser desagregadas por quadro comunitário conforme proposto nesta recomendação.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo

Rosa Maria Simões da Silva

MMR/

DGTC 23 11'09 20165

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

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

NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
 Director-Geral do Tribunal de Contas
 Juiz Conselheiro José Tavares
 Av. Barbosa do Bocage, 61
 1069-045 LISBOA

*Deu autentica
 As 20/11/09
 2009-11-20
 [Signature]*

V/Ref. : 17140 (02/09 – Div DA III)
 Data V/Ref. : 12 Nov. 09

N.º Proc. : 22286/2009
 Data Emissor : 20 Nov. 09

ASSUNTO: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

O Tribunal de Contas formula uma recomendação relativamente à apresentação no relatório da CGE de 2008 dos fluxos financeiros com a União Europeia (UE). O Tribunal reconhece no texto do anteprojecto do Parecer sobre a CGE/2008 que o registo contabilístico dos reembolsos se encontra correctamente feita nos sistemas contabilísticos. Os quadros do relatório da CGE/2008 não constituem nem substituem os registos contabilísticos e apenas pretendem ajudar à interpretação da CGE/2008. A ideia subjacente à inclusão, com sinal negativo, dos reembolsos nas transferências de Portugal para a UE, é tratar globalmente os fluxos que têm a mesma natureza. Qualquer interpretação, seja a do relatório da CGE seja a do anteprojecto de Parecer sobre a CGE tem sempre algum grau de subjectividade, e portanto, é sujeita a controvérsia. O relatório da CGE/2008 reflecte a interpretação que é responsabilidade do Governo.

Relativamente às "Observações e Recomendações" expressas no ponto XII transmitimos que:

a) Legalidade e regularidade

O Relatório da CGE contém informação agregada relativa às receitas provenientes dos fundos comunitários, especificando os mais relevantes, no entanto ainda não foi possível passar a incluir informação relativa à aplicação desses fundos em despesa. Com efeito, a figura do reembolso dificulta a compatibilização entre a despesa paga e os registos contabilísticos, tornando difícil a apresentação da informação solicitada pelo Tribunal de Contas. Refere-se ainda que em Março de 2009 a DGO submeteu superiormente uma proposta para a implementação de um novo circuito para a execução dos Fundos Comunitários pelos Organismos da Administração Central, que visava a eliminação da figura do reembolso, procurando-se melhorar a transparência e a qualidade da prestação de contas, passando a haver maior aderência entre a despesa paga com fundos comunitários e o registo da sua utilização.

b) Valores apresentados na CGE

DGTC 25 11:09 20325



Tendo em conta que, de acordo com um ofício enviado à DGO, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) considera que os elementos por si disponibilizados têm carácter informativo, devendo os respectivos beneficiários validar os mapas elaborados pelo IGCP, irá solicitar às Autoridades competentes que lhe sejam remetidos regularmente os elementos relativos às transferências da UE.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral

Luís Morais Sarmiento 2009.11.20
15:05:52 Z

Luís Morais Sarmiento

TRIBUNAL DE CONTA
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº 325
Data 25/11/09
Assinatura <i>Luís Morais Sarmiento</i>
Vice/Auditor Coordenador

Remete-se ao DAIII

Data 26/11/09

O Auditor-Coordenador:

Luís Morais Sarmiento

*À equipa para os devidos efeitos.
Original para o processo. Cópia para
o arquivo geral. 27/11/09*

Luís Morais Sarmiento
Auditor-Coordenador

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

Na sua resposta indique sempre a nossa
referência

Sua Referência
Proc. N.º 11/09 -
AUDIT
DA III.1

Sua Comunicação de
11.11.2009

Nossa referência
372-UCI/09

Data:

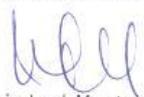
ASSUNTO: **Auditoria ao Modelo de Governação do QREN**

Na sequência do vosso ofício em referência, relativo ao relato de Auditoria ao Modelo de Governação do QREN, informamos V. Exa que a informação descrita no mesmo corresponde genericamente ao modelo de governação instituído e respectivos procedimentos no que se refere ao INALENTEJO - PO do Alentejo 2007-2013, pelo que não temos observações a efectuar.

Iremos diligenciar no sentido de dar cumprimento às recomendações efectuadas às Autoridades de Gestão.

Com os melhores cumprimentos 

A Presidente da Comissão Directiva


Maria Leal Monteiro

Comissão de Coordenação e
Desenvolvimento Regional do Alentejo
Av. Eng. Arantes e Oliveira, 193
7004-514 ÉVORA

Tel. +351 266 740 300
Fax +351 266 706 562
e-mail: alentejo@ccdr-a.gov.pt

BGTC 23 11'09



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

URGENTE

2009 11 24 04867 -

Exmº. Senhor
Director Geral
Dr. José F.F. Tavares
Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 45 LISBOA

Da entrada
Dr. D. A. III
2009-11-24
[Signature]

C/conhecimento a :

Exmo. Senhor SEEFP

Exmo. Senhor Gestor POPH

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
17098/12.Nov	12.11.2009	Proc.386-06/417 Ent.12817/12.11.09	

ASSUNTO: Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN – Alegações

Encarrega-me Sua Excelência a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social de, em sede de contraditório, no âmbito da Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), apresentar as suas alegações, na qualidade de Coordenadora da Comissão Ministerial de Coordenação do Programa Operacional Potencial, nos seguintes termos:

1- Da parte expositiva

- Ponto 2.1 / Quadro 1 (pg. 19) – Comparabilidade do QREN com o QCA III, quando é tratada a gestão dos programas operacionais, a função dos pagamentos não está devidamente exposta, pelo que em vez de “No âmbito do FSE só no PO AT é que os pagamentos aos beneficiários são realizados pela AG pois no POPH são efectuados pelo IGFSS, mediante autorizações de pagamento emitidas pela AG”, sugere-se a locução “No âmbito do FSE só no PO AT é que os pagamentos aos beneficiários são realizados pela AG. No POPH os pagamentos aos beneficiários são realizados pelo IGFSS, em execução de protocolo de delegação de competências do IGFSE e também do POPH naquele organismo. O IGFSS executa os pagamentos aos beneficiários a partir de ordens de transferência da AG^{b)}”.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

- Ponto 2.3.3 – Contratualização com organismos responsáveis pela execução de políticas públicas carece de correcção parcial no texto, porquanto os BREP não celebraram protocolos com o POPH. Como o próprio nome indica, o BREP é um beneficiário, com competências distintas dos demais, mas para todos os efeitos um beneficiário. Por isso, o POPH titula a sua relação com o BREP através de “Notificação da decisão” e “Termo de aceitação” como com qualquer outro beneficiário. O mesmo não sucede com o OREPP, como bem assinala o texto. Com os OREPP são assinados Protocolos, que definem as competências do POPH e do organismo em causa, tendo sempre presente que estes organismos têm competências próprias nos domínios das políticas públicas cujos financiamentos foram protocolados.

Ao explicitar-se os conceitos na nota de rodapé nº 53 ao relatório (pg. 33), sugere-se que o termo “beneficiário” seja substituído por “destinatário” para evitar confusão de interpretação com o conceito de beneficiário contido no artigo 2º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, ou no artigo 3º do Decreto Regulamentar nº 84-A/2007.

No quadro 5, sugere-se que sejam acrescentadas nas colunas de BREP e OREPP as tipologias 8.1.1, 8.6.3, 9.6.3, 8.6.8, 9.6.8, 8.6.9 e 9.6.9, ao lado respectivamente das 1.1., 6.3, 6.8 e 6.9, atendendo a tratar-se de Tipologias análogas com incidência nas regiões do Algarve e Lisboa.

De referir ainda que em Agosto de 2009, fora da data limite por vezes invocada no relatório, a Comissão Europeia questionou a situação de BREP referente ao ACIDI nas tipologias 6.8/8.6.8/9.6.8, sendo provável que nestas tipologias este organismo venha a assumir a qualidade de OREPP na generalidade das acções elegíveis, pelo que se afigura que será de ponderar a coluna onde estas tipologias devem ser inseridas.

- Ponto 2.3.5 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN - no início do quadro 6, surge a referência à tipologia 6.7 do POPH como um ponto fraco no domínio da regulamentação. Não poderíamos estar mais em desacordo, pelas seguintes razões:

- a) O Tribunal de Contas no seu relatório procede a uma leitura algo restritiva dos objectivos subjacentes ao texto programático de um programa operacional, sem cuidar que ele define as linhas de actuação estratégica de determinadas políticas, sendo o detalhe de intervenção, o que no POPH se designa por acções elegíveis, beneficiários e modo de operacionalização, definidos em regulamentação específica.
- b) Isto significa que poderão ter sido incluídas no texto programático de um PO tipologias de intervenção que não terão condições para ser desenvolvidas, tal como previsto inicialmente, bem como poderão ocorrer fusões ou desdobramentos de tipologias. O texto programático, todavia, impõe uma limitação de conteúdos àqueles que foram negociados com a Comissão Europeia, ou seja, não permite o financiamento do que não está previsto.
- c) Os conteúdos programáticos que apelam à intervenção dos organismos públicos, tiveram na sua concepção um determinado contexto organizacional da Administração Pública que o PRACE poderá, de alguma maneira, ter alterado. Estas mudanças não serão despendidas nos processos negociais.
- d) A previsão programática no POPH dos consórcios locais para a população imigrante foi cauteloso. Todavia, o seu desenvolvimento sempre dependerá do que vier a ser definido em termos de políticas nacionais. Até ao momento, o grau de



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

maturação da política pública subjacente ao que se pode designar de tipologia 6.7 desaconselhou a adopção do respectivo Regulamento Específico

- e) Ainda assim, não se poderá afirmar que a política nacional subjacente à tipologia de intervenção referenciada como 6.7 não esteja já a ser financiada pelo POPH. Com efeito, a acção elegível identificada na alínea c) da tipologia de intervenção 6.8 – Apoio ao acolhimento e integração de imigrantes e inclusão social de crianças e jovens”, que recebeu a identificação de “ Apoio a acções previstas no âmbito do Programa Escolhas, regulado pelo Despacho Normativo n.º 7/2006, de 10.08”, 3ª e última fase desse programa, mais não visa do que o financiamento de projectos com a configuração dos que estariam previstos na tipologia 6.7.

Em conclusão, não é possível ao POPH aceitar que a inexistência de Regulamento Específico para a tipologia 6.7, que internamente ao PO se tem vindo a considerar como “Regulamento suspenso” consubstancie uma falha com dimensão para estar elencada como ponto fraco da regulamentação. A nosso ver, também não tem expressão operacional para estar elencada nas recomendações.

Em todo o caso, é de referir que o POPH tem vindo a trabalhar com o ACIDI no sentido da clarificação do que poderá ser o conteúdo da intervenção dos “Apoio a consórcios locais para a promoção da inclusão social de crianças e jovens na área da integração de imigrantes”

2- Das conclusões

2.1. Na sequência do que foi anteriormente referido não se afigura ser de constar como conclusão quaisquer referências à tipologia 6.7, pelo que propõe-se a supressão de parte do ponto 9 das conclusões

2.2. No ponto 10 das conclusões o relatório identifica como incumprimento de formalidades:

- A inexistência de RI que defina as regras de funcionamento interno da Comissão Directa do POPH;
- O facto da Comissão Directiva do POPH não ter elaborado actas das reuniões realizadas, invocando para tal uma violação do CPA.

A conclusão do TC, quanto à primeira observação é alegadamente retirada da interpretação conjugada da alínea b) do n.º 3 (e não do n.º 2 como por lapso é referido por este Tribunal) do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 de 17 de Setembro de 2007, na redacção que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 74/2008 de 22 de Abril de 2009, com o n.º 2 do art.º 14.º do CPA. Porém, se atentarmos ao texto dos preceitos acima indicados, designadamente do n.º 2 art.º 14.º do CPA:

“2 - Cabe ao presidente do órgão colegial, além de outras funções que lhes sejam atribuídas, abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações.”



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

E ainda ao texto da alínea b) do n.º 3 do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 312/2007:

“b) Convocar e dirigir as reuniões da comissão directiva e assegurar o cumprimento das respectivas deliberações;”

Não se torna pois possível verificar em qualquer dos referidos normativos apresentados acima um comando legal que determine à Comissão Directiva do POPH, enquanto órgão administrativo colegial, a obrigatoriedade de criação e implementação de “*Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva*”. Por isso se pode afirmar que os diplomas em apreço não recomendam propriamente a adopção de um “*Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva*”. Do mesmo modo e, salvo melhor opinião, o CPA não apela à elaboração de um regulamento nos moldes propostos pelo TC, senão vejamos:

- a) Relativamente ao item “funcionamento das reuniões da Comissão Directiva” temos, de forma genérica os artigos 14.º a 28.º do CPA;
- b) No que concerne com o aspecto da periodicidade, o CPA determina no n.º 1 do art.º 16.º que “Na falta de determinação legal ou de deliberação do órgão, cabe ao presidente a fixação dos dias e horas das reuniões ordinárias”. Mais uma vez se constata através do preceito atrás citado que o próprio CPA admite e aceita a não existência de Regulamento Interno de Funcionamento da Comissão Directiva;
- c) A necessidade de estabelecimento do local das reuniões consta do n.º 2 art.º 20.º do CPA, e circunscreve-se apenas aos casos em que a reuniões são públicas, o que não é aplicável ao POPH;
- d) A tomada de deliberações encontra-se regulada no art.º 19.º, 22.º, 23.º, 24.º, 25.º e 26.º do CPA;
- e) Quanto à representação dos membros, mais uma vez o CPA apresenta uma solução no art.º 15.º;
- f) Por fim e quanto à elaboração das actas das respectivas reuniões, temos os artigos 27.º e 28.º do CPA.

Na verdade e, desta feita, passando à apreciação da segunda parte dos comentários desse Tribunal relativos aos alegados incumprimentos de formalidades cometidos pelo POPH, até à presente data não se mostrou no POPH indispensável a existência de um “*Regulamento Interno de funcionamento da Comissão Directiva*”, pois desde o início do funcionamento deste Programa Operacional e, não obstante, todas as deliberações da Comissão Directiva se encontrarem devidamente materializadas em documentos adoptados para esse efeito, alguns com formatos tipificados muito adequados aos financiamentos comunitários, em particular do FSE, mas fora dos cânones funcionais de um órgão colectivo. Por essa razão, igualmente não foi equacionada como indispensável a elaboração de quaisquer actas.

Apesar de se acolher a conclusão do Tribunal de Contas quanto à obrigatoriedade das deliberações da Comissão Directiva constarem de actas, conforme dispõe o art.º 27.º do CPA (e não do art.º 127.º do CPA como erradamente se invoca), a verdade é que a adopção deste formalismo, equacionada pelos membros que compõem a Comissão Directiva do POPH na fase inicial dos trabalhos, não foi acomodada pelos constrangimentos de gestão inerentes.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

Para o demonstrar basta atentar ao facto de a Comissão Directiva se ver confrontada diariamente com a tomada de dezenas e, não raras vezes, centenas de decisões diárias, circunstância esta que não se coaduna com formalismos dificilmente compatíveis com a complexidade de procedimentos e os prazos impostos pelos financiamentos comunitários.

Convém ainda chamar atenção para o facto de a acta não se constituir verdadeiramente como a própria deliberação em si mesma, mas antes como o acto pelo qual se dá publicidade àquela, posição esta igualmente suportada por Mário Esteves de Oliveira, P. Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim (in CPA, 2.^a edição., em anotação ao art.º 27.º): *“A acta não é para a deliberação do órgão colegial, o que o despacho escrito é para a decisão do órgão singular: a deliberação, a vontade do colégio está nos votos apurados, e na sua declaração pelo presidente, não naquilo que na acta se escreveu; ou seja, enquanto o despacho é a materialização jurídica do acto, a acta é uma notícia sobre ele”.*

Assim e apesar da falta de acta se poder constituir como vício de ineficácia das deliberações tomadas até à presente data pela Comissão Directiva do POPH, não podemos deixar de defender que essas deliberações existem e se encontram devidamente materializadas e que delas foi dada a publicidade exigida, não sob a forma de acta mas de diversos actos materiais escritos que se encontram ao dispor de qualquer entidade que nos termos da lei o solicite, tendo inclusivamente sido colocados ao dispor do TC para a sua análise no âmbito da auditoria em apreço.

Nessa medida, o alerta trazido a esta sede pelo TC relativamente à potencial ineficácia jurídica das deliberações tomadas pela Comissão Directiva do POPH, deve ser devidamente circunscrito, sob pena de se colocar em perigo a segurança jurídica dos efeitos produzidos por todas as deliberações tomadas até esta data, com as inevitáveis e nefastas consequências que tal poderia trazer para a execução dos financiamentos do QREN. Nesse sentido, desde já se propõe com a maior ênfase que seja removida a referência ao termo *“ineficácia jurídica”* no relatório final da auditoria, até porque a invocada ausência de formalidades poderá ser suprida através da elaboração de acta destinada à confirmação/ratificação de todas as deliberações tomadas.

Não obstante as considerações aqui feitas pelo POPH relativamente não só à falta de Regulamento Interno como também de actas das deliberações produzidas pela Comissão Directiva do POPH, o POPH irá envidar os esforços necessários para adoptar no seu modelo organizativo a elaboração de um modelo de actas que torne viável a gestão e consequente cumprimento dos objectivos e atribuições deste Programa, sendo que nesta circunstância a criação de um Regulamento Interno poderá ajudar à adaptação do que são normas trabalho de órgãos colectivos com a realidade concreta dos financiamentos do FSE, Regulamento esse que já está em processo de elaboração pelos serviços do POPH, dando assim seguimento expresso à recomendação desse Tribunal.

Termos em que, e pelos motivos expostos, é convicção do POPH que as fraquezas detectadas em sede de relatório preliminar não só se encontram devidamente esclarecidas como, e mais importante, serão relevadas a breve trecho, pelo que se aguarda que as mesmas não venham a ser efectivamente consideradas por esse Tribunal.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

3- Das recomendações

3.1 Face ao acima referido sobre a alegada tipologia 6.7, propomos a supressão da recomendação 4)

3.2 Recomendação 5) dirigida às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais

A recomendação 5) é genérica, pelo que ao não ressaltar em situação alguma os Programas Operacionais, poderá entender-se que todos estarão abrangidos. Pelo que ao POPH resta esclarecer o seguinte:

- Em relação à recomendação “a) Assegurar que na elaboração e revisão dos Regulamentos Específicos e dos Manuais de Procedimento sejam utilizados os conceitos legalmente definidos na legislação comunitária e nacional a fim de garantir a uniformização normativa”, o POPH entende que segue escrupulosamente os conceitos definidos na legislação comunitária e nacional. Segue ainda os conceitos que possam surgir em fora negociais, como foi aquele que ocorreu para o POPH previamente à aceitação pela Comissão Europeia do parecer de conformidade emitido pela Inspeção-Geral de Finanças, na qualidade de Autoridade de Auditoria. Nesse fórum ficou estabelecido o conceito de OREPP – Organismo Responsável pela Execução de Políticas Públicasⁱⁱ.

O POPH deve pois seguir estes conceitos, que do ponto de vista organizacional tiveram também as suas implicações nas formalidades da Descrição de Sistemas de Gestão e Controlo e de Manuais de Procedimentos para cada um dos organismos em causa. Estas Descrições de Sistemas foram submetidas a parecer de conformidade pela Autoridade de Auditoria.

- No que concerne à recomendação “b) Diligenciar no sentido de se acelerar a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93º do Regulamento (CE) nº 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3)”, o POPH não se revê nela, atendendo aos seus níveis de compromisso (46%), realização (29%), ou execução (13,5%), fortemente consolidados no decurso do ano de 2009. O incumprimento da regra n+3 está afastado do horizonte do POPH, atendendo ao nível de execução financeira registado à presente data.

- Quanto à recomendação da alínea “c) Assegurar a plena implementação das funcionalidades dos sistemas de informação dos PO a fim de garantir a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão Europeia”, considera-se de igual modo que o sistema aplicacional SIIFSE que é utilizado pelo POPH tem uma taxa de implementação que ultrapassa os 90 %, querendo dizer-se com isto que todas as funcionalidades essenciais da grande maioria das tipologias de intervenção estão de facto em produção. Com funcionalidades essenciais pretende-se referir análise e decisão de candidaturas, análise de reembolsos e saldos, verificações administrativas, verificações no local e auditorias (parcial), pagamentos, declarações de despesa do PO e dos OI ao IGFSE.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete da Ministra

Isto não significa que alguns tipos de intervenção com uma definição mais tardia não estejam ainda em fase de desenvolvimento, sendo que a sua expressão operacional e financeira é marginal.

Finalmente, há que considerar que uma aplicação com a complexidade do SIIFSE feita à medida está sempre em fase de melhorias incrementais.

3.3 – Recomendação 6) dirigida à Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano

Dão-se aqui por reproduzidos os comentários feitos a propósito do ponto 10 das conclusões no sentido de não se afigurar adequada a manutenção da recomendação face às diligências encetadas. A Autoridade de Gestão do POPH reafirma e insiste na necessidade do relatório final não conter quaisquer referências à "ineficiência jurídica" das decisões adoptadas.

Em conclusão:

- 1- Sugerem-se algumas rectificações ao texto do relatório;
- 2- Considera-se desproporcionado e desadequado o tratamento conferido à tipologia 6.7;
- 3- O POPH não se revê na recomendação nº 5;

A Comissão Directiva do POPH introduzirá rapidamente as correcções necessárias ao seu funcionamento interno na perspectiva do cumprimento de formalidades, pelo que a recomendação está a ser desde já observada.

A Chefe de Gabinete,

(Sandra Ribeiro)

ⁱ Reconhece-se que o Protocolo refere "autorizações de pagamento" ao invés de "ordens de transferências". Todavia, e como explicado durante os trabalhos de campo, a última expressão é efectivamente a correcta.

ⁱⁱ De referir que este conceito não «se aplica exclusivamente ao POPH, mas que se aplica também ao programa RUMUS.

DGTC 24 11'09 20266



INSTITUTO FINANCEIRO
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL, IP

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

Nossa referência
UCA/AD
2408

Nº: DS-09/005135 de 24 Nov. 09

Assunto:

Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN e Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Na sequência dos nossos ofícios com as referências 5118 e 5124 que remetiam as observações deste Instituto aos relatórios de auditoria referidas em epígrafe, foi efectuada uma re-análise aos montantes aí referenciados, tendo sido detectada uma incorrecção nos dados remetidos no que se refere à programação e execução do QREN.

Verificamos assim, que os valores apresentados pelo Tribunal de Contas se encontram correctos.

Neste contexto, solicita-se a V. Exa. que considere a presente rectificação às observações anteriormente remetidas.

Com os melhores cumprimentos.

José Santos Soeiro

Presidente

DINA FERREIRA
Vice-Presidente



11/11 2009 11:32 FAX

001/009



INSTITUTO FINANCEIRO
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL - IP

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

Nossa referência
UCA/AD
2408

00005118 09-11-23

Assunto:

Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN

Na sequência do v/ ofício 17072 de 11 de Novembro de 2009, com a referência Proc. n.º 11/09 – AUDIT DA III.1, junto se remetem as observações deste Instituto ao relatório de auditoria referida em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.


José Santos Soeiro
Presidente

Anexo: 0 citado

DGTC 23 11'09 20162

**Auditoria do Tribunal de Contas ao Modelo de Governação e Controlo do QREN
(Processo n.º 11/09-AUDIT)**

Na sequência das Conclusões e Recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas no âmbito da auditoria supra referida (Processo n.º 11/09 – Audit) junto se remetem os comentários do IFDR.

1.61 – Aspectos normativos

(Pag. 14/15)

(...) As tipologias de intervenção que integram os eixos prioritários de cada um dos PO foram definidas por Regulamentos Específicos (RE) elaborados pelas AG e aprovados pela Comissão de Acompanhamento (CA) de cada um dos PO. (...)

Observações IFDR, IP:

Dever-se-ia ler "as tipologias de intervenção que integram os eixos prioritários de cada um dos PO foram definidas por Regulamentos Específicos elaborados pelas AG e aprovados pelas Comissões Ministeriais de Coordenação (de cada um dos PO)".

De facto as Comissões de Acompanhamento analisam e aprovam os critérios de selecção que constam, geralmente, como um anexo do regulamento específico.

A situação está correctamente descrita nas competências da CMC dos PO que consta na página 29.

2.1 – Comparabilidade do QREN com o QCA III

(Pag. 20 – Quadro 1)

Observações IFDR:

Sugere-se a inclusão da seguinte informação:

"A aprovação das operações com relevância financeira e de objectivos é, sob proposta das AG, confirmada pelas respectivas CMC, nos termos das alíneas a) e b) dos artigos 45.º e 46.º, do DL 312/2007, respectivamente", por motivos de coerência com o Decreto-Lei 312/2007.

2.2 – Medidas de transição do QCA III para o QREN

(Pag. 25 – Quadro 2)

Observações IFDR:

Sugere-se a inclusão de uma descrição mais detalhada das actividades IFDR, nomeadamente na coluna competências, a introdução de referência ao papel desempenhado pelo IFDR na análise dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais (competências ao nível da monitorização operacional e financeira), nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão, de 18 de Setembro de 2009, e que já constava da anterior versão do mesmo Regulamento.


JOSÉ SANTOS SOEIRO
 Presidente



23/11 2009 11:32 FAX

003/009

Na coluna actividade entretanto desenvolvida refere-se a apresentação da informação prestada pela UCGO (contabilização de análises) no decurso dos trabalhos da auditoria em apreço, e a informação relativa à análise e instrução dos grandes projectos por parte do IFDR, podendo a sua quantificação corresponder à apresentada na pág. 53.

2.3.1 – Órgãos de governação e controlo

(Pag. 17)

Certificação/ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (FEDER e FC)

Actividade entretanto desenvolvida:

Não foi submetido nenhum pedido de certificação à CE, nem em termos do FEDER nem do FC.

Observações IFDR, IP:

Atendendo a que o IFDR, enquanto Autoridade de certificação, desenvolveu um conjunto de actividades relacionadas com o processo de certificação de despesas à Comissão Europeia, sugere-se que na coluna "Actividade entretanto desenvolvida" sejam identificadas as seguintes actividades:

- Elaboração do Manual de Procedimentos da Autoridade de Certificação, aprovado pelo Conselho Directivo em 19/09/2008;
- Elaboração da descrição dos sistemas de gestão e controlo do IFDR, enquanto Autoridade de Certificação para:
 - Todos os (dez) Programas Operacionais do QREN relativos aos objectivos "Convergência" e "Competitividade e Emprego" - versão de 02-10-2008, actualizada em 18-12-2008;
 - Os Programas Operacionais relativos ao objectivo "Cooperação Territorial":
 - ? PO Cooperação Espaço Atlântico – versão Setembro de 2008;
 - ? PO Cooperação Territorial Espanha – Portugal – versão Setembro 2008;
 - ? PO Madeira – Açores – Canárias – versão Outubro de 2008
- Emissão de orientações específicas, em matéria de certificação, dirigidas à Autoridades de Gestão:
 - Norma IFDR n.º 1/2008 - "Processo de Certificação de despesa"
 - Norma IFDR n.º 2/2008 "Sistema contabilístico de dívidas FEDER e Fundo de Coesão"
 - Circular IFDR n.º 1/2008 "Noção de "Organismo de Direito Público" para efeitos do cálculo de "despesa pública"
- Elaboração das previsões dos pedidos de pagamento para os anos 2009 e 2010 dos Programas FEDER e FC do QREN e do Programa de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico, bem como o registo no sistema de informação da Comissão Europeia SFC 2007.


JOSÉ SANTOS SOEIRO
Presidente

No que se refere aos pedidos de certificação importa referir que foram já formalizados à Comissão Europeia 15 pedidos de Pagamento conforme evidenciado no quadro infra.

Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento (COOP) apresentados à CE

Referência (N.º COI)	Programa	N.º Pedido	Data de envio do COOP à CE	Total das despesas elegíveis pagas pelos beneficiários	Contribuição pública correspondente	Montante do PP à CE
2007PT151PO006	PO Convergência	1º/2009	20-04-2009	41.664.352,89	41.664.352,89	35.414.091,91
2007PT151PO006	PO Convergência	2º/2009	08-07-2009	98.199.943,82	98.199.943,82	42.667.194,99
2007PT151PO006	PO Convergência	3º/2009	17-07-2009	135.674.485,88	135.674.485,88	20.690.001,04
2007PT151PO012	INTERVIR +	1º/2009	24-09-2009	20.501.109,11	20.501.109,11	12.363.031,17
2007CF153PO007	PO Madeira, Açores e Canarias	1º/2009	09-10-2009	80.098,66	80.098,66	60.020,37
2007CH163PO021	PO Espaço Atlântico	1º/2009	09-10-2009	709.435,67	709.435,67	596.576,73
2007PT151PO001	PO Valorização Território FEJER	1º/2009	19-10-2009	11.976.792,44	11.976.792,44	8.825.941,66
2007PT151PO001	PO Valorização Território Fu do de Coesão	1º/2009	21-10-2009	05.668.505,33	05.668.505,33	56.968.012,15
2007PT151PO002	PO ON 2 - Norte	1º/2009	22-10-2009	5.487.073,22	5.487.073,22	4.023.723,79
2007PT151PO003	PO Mais Centro	1º/2009	30-10-2009	10.210.354,13	10.099.033,55	6.869.112,51
2007PT151PO001	PO Factores de Competitividade	1º/2009	30-10-2009	183.755.830,67	183.755.830,67	117.863.214,72
2007PT162PO001	PO Lisboa	1º/2009	30-10-2009	8.220.140,64	8.120.386,04	3.758.944,40
2007PT151PO004	PO Alentejo	1º/2009	30-10-2009	5.860.345,83	5.569.345,83	3.008.994,44
2007PT151PO005	PO Algarve	1º/2009	30-10-2009	626.691,55	626.691,55	351.100,29
2007CB153PO005	PO CTEP	1º/2009	13-11-2009	15.841.709,81	15.841.709,81	11.861.282,33
						344.832.125,50

(Pag. 2/3)

Auditoria e Controlo / Estruturas de Auditorias Segregadas / Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (FEDER e FC)

Actividade entretanto desenvolvida:

Em 31 de Dezembro de 2008 na área do controlo do FEDER e do FC não tinha sido desenvolvida nenhuma auditoria, uma vez que não existia ainda um universo de operações que permitisse seleccionar uma amostra e, conseqüentemente, elaborar um plano de auditoria;

Durante o ano de 2008 foram desenvolvidos os instrumentos de trabalho a utilizar na execução das auditorias em operações, que constituem anexos ao Manual de Procedimentos de Auditorias em Operações, entretanto aprovado pela Autoridade de Auditoria, nomeadamente:

- Planeamento das auditorias;
- Programação das auditorias;
- Plano de auditoria;
- Acompanhamento / Supervisão do plano de auditoria;

JOSE CARLOS
3



- Questionário QREN - Auditoria em Operações e respectivos anexos;
- Minuta de ofício para controlo cruzado;
- Relatório QREN - Auditoria em Operações;
- Tabela de erros;
- Questionário QREN – Acompanhamento / Controlo de qualidade (AE);
- Organização dos documentos de trabalho.

2.3.2 -- Contratação com Organismos Intermédios

Quadro 4 – Organismos Intermédios e funções delegadas (Pag. 30)

Observações IFDR:

Sugere-se a substituição da referência ao DREPA, pela actual designação da entidade: DRPFE – Direcção Regional de Planeamento e Fundos Estruturais. Idéntica situação foi detectada nas páginas 38 e 56, poderá justificar-se uma revisão generalizada.

2.3.5 -- Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN

Quadro 6 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN (Pag. 36)

Atraso na aprovação das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO63, que condiciona o reembolso dos pedidos de pagamentos intermédios.

Em 31 de Dezembro de 2008 nenhum dos PO FEDER tinha o seu sistema de gestão e controlo aprovado pela CE, enquanto dos 4 PO FSE, dois (PO AT e PO Açores) já tinham os seus aceites pela CE.

Observações IFDR, IP:

Sobre esta questão apresentamos de seguida o ponto de situação actualizado relativo à aprovação das descrições de sistemas de gestão e controlo.

PO	Entidade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2007PT161PO001	PO FC	5-Out-07	18-Mai-08	9-Out-08	6-Out-08	4-Dez-08	3-Jun-09	10-Jul-09	10-Jul-09	17-Jul-09	31-Jul-09		
2007PT161PO001	PO VT	12-Out-07	19-Mai-08	6-Out-08	6-Out-08	5-Dez-08	22-Fev-09	26-Fev-09	28-Fev-09	3-Mar-09	3-Abr-09		
2007PT161PO002	POR Madeira	10-Out-07	6-Out-08	10-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	13-Jul-09	23-Jul-09	27-Jul-09	4-Ago-09	16-Sep-09		
2007PT161PO003	POR Centro	9-10-07	9-Out-08	9-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	23-Jul-09	7-Sab-09	7-Sab-09	15-Out-09	14-Out-09		
2007PT161PO001	POR Lisboa	12-Out-07	10-Out-08	13-Out-08	13-Out-08	10-Dez-08	1-Out-09	30-Out-09	30-Out-09	9-Nov-09			
2007PT161PO004	POR Alentejo	9-Out-07	9-Out-08	9-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	17-Jul-09	2-Out-09	8-Out-09	14-Out-09	10-Nov-09		
2007PT161PO005	POR Algarve	10-Out-07	10-Out-08	10-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	Set09						
2007PT161PO006	POR Açores	5-Out-07	2-Out-08	9-Out-08	9-Out-08	5-Dez-08	20-Fev-09	29-Fev-09	26-Fev-09	3-Mar-09	26-Mar-09		
2007PT162PO002	POR Madeira	5-Out-07	18-Mai-08	6-Out-08	6-Out-08	5-Dez-08	17-Fev-09	20-Fev-09	20-Fev-09	3-Mar-09	3-Abr-09		
2007PT161UFT002	PO AT FER	21-Dez-07	18-Dez-08	22-Dez-08	23-Dez-08	17-Fev-09	28-Mai-09	4-Jun-09	4-Jun-09	10-Jul-09	31-Jul-09		

Presidente

Note de rodapé 6: (Pag. 35)

Assinalam-se as seguintes situações de excepção: as decisões de financiamento sujeitas a confirmação da CMC dos PO relativas às tipologias de investimento e de acções que, pela sua dimensão financeira ou pela especial relevância dos seus objectivos, resultados ou efeitos (previstas na alínea e) do n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 312/2007), os grandes projectos e os projectos do regime contratual de investimento previstos no n.º 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 287/2007.

No âmbito do POFC, e relativamente aos projectos do regime contratual de investimento previstos no n.º 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 287/2007, é obrigatória a homologação ministerial e no que se refere aos grandes projectos as propostas de financiamento são submetidas à concordância da CMC.

Observações IFDR, IP:

Deve ser referido que a submissão à concordância da CMC dos PO é relativa, não só ao POFC, mas também ao POVT

2.5 - Circuitos Financeiros**2.5.1 - Do FEDER e do FC***(Pag. 38)*

Posteriormente, o IFDR - AC do FEDER e do FC - transfere os respectivos montantes para as contas dos vários PO co-financiados pelo FEDER e pelo FC, nas quais é também titular. Consoante as ordens de pagamento emitidas pelas AG dos PO, e tendo por base os protocolos celebrados, o IFDR transfere os montantes para as diversas entidades, sejam os beneficiários directos dos projectos ou os OI. O IFDR assegura às AG o acesso, para consulta, das contas dos PO respectivos.

Observações IFDR, IP:

Deverá ser acrescido que o IFDR irá igualmente efectuar transferências para as Autoridades de Gestão das Regiões Autónomas.

2.7.3 - Fluxos financeiros em 2008*(Pag. 41)*

Nos documentos de prestação de contas do IFDR (mapa de fluxos de caixa), no ano de 2008, encontra-se registado no Capítulo 17.00.02 - "Operações extra-orçamentais/Outras operações de tesouraria" os valores de € 2.229,9 milhões de FEDER e de € 459,5 milhões de FC que integram os fluxos financeiros relativos aos dois períodos de programação (QCA III - 2000/2006 e QREN - 2007/2013) recebidos nesse ano. No mesmo documento estão inscritos, no Capítulo 12.00.02 - "Operações extra-orçamentais/Outras operações de tesouraria", os valores de € 1.776,2 milhões de FEDER e de € 258,4 milhões de FC. O documento regista ainda em saldo para a gerência seguinte em "Operações de tesouraria/Outras operações de tesouraria" os montantes de € 453,8 milhões de FEDER e € 200,9 milhões de FC, não especificando, quais os valores que respeitam às verbas do FEDER/QREN e FC/QREN.

De forma a validar os fluxos financeiros relativos ao QREN foi solicitada informação adicional a qual foi posteriormente remetida pelo IFDR.

(Pag. 50)

Quanto aos reflexos dos fluxos financeiros relativos ao QREN, na CGE de 2008 verifica-se o seguinte:



23/11 2009 11:32 FAX

007/009

- No Mapa 99 -- "Fluxos Financeiros entre Portugal e a UE, no triénio 2006-2008"¹⁰⁴, não foram discriminados os fundos comunitários correspondentes ao QCA III e ao QREN. Contudo, na conferência efectuada no IGCP, os valores imputados aos respectivos fundos eram coincidentes com os registados no IFDR e no IGFSE. Estes valores enquadram-se nas designadas "Operações Específicas do Tesouro";

- No âmbito do FEDER e do FC, a CGE de 2008 não evidencia, por fundo, informação sistematizada sobre a execução orçamental relativa à despesa executada com recurso aos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram;

Observações IFDR:

No mapa de fluxos de caixa, encontram-se registados, no Capítulo 17 e no Capítulo 12, respectivamente o total de entradas e o total de saídas (extra-orçamentais), por cada um dos Fundos. Este procedimento, efectuado pela primeira vez em 2008, deve-se ao facto de, no orçamento do IFDR para aquele ano, constar apenas informação desagregada desta forma.

Contudo, na contabilidade orçamental, os valores encontram-se desagregados, conforme poderá verificar-se nos mapas de receita e despesa que acompanharam a conta de gerência, não só ao nível do QREN e QCA III, mas também do QCA I e QCA II e outros.

Saliente-se que o Núcleo de Gestão Financeira do IFDR, dispõe de registos contendo toda a informação relativa aos fluxos financeiros dos Fundos, que permitirão dar resposta atempada e com a desagregação que se considerar necessária e oportuna.

Esta informação responde igualmente aos pontos 7 das Recomendações e aos pontos 2 e 3 das Conclusões (3.6.3 – Reflexos dos fluxos financeiros relativos ao QREN na CGE 2008).

2.6 – Sistemas de Informação

Quadro 7 – Estrutura dos Sistemas de Informação (Pag. 44)

PO	Principais Características	Estado de Desenvolvimento
SI do IFDR - Autoridade de Certificação ao FEDER/FC	<p>É constituído por módulos segregados de certificação, de registo dos fluxos financeiros e de acompanhamento;</p> <p>O SI FEDER/FC baseia-se em tecnologias web, assegurando a comunicação e integração com os sistemas de informação das diferentes entidades – Comissão Europeia e Autoridade de Gestão – suportada preferencialmente em Web Services e receberá a Informação de todas as Autoridades de Gestão agregada ao nível do eixo prioritário.</p>	Em Dezembro de 2008 o IFDR encontrava-se a desenvolver o sistema de informação da Autoridade de Certificação.

Observações IFDR:

Onde se lê "É constituído por módulos segregados de certificação, de registo dos fluxos financeiros e de acompanhamento"; deve ler-se "É constituído pelos módulos de Certificação, de Grandes Projectos, de Monitorização Operacional e Financeira, estando, igualmente, já previsto a implementação do módulo da Monitorização Física."

Para a Entidade Pagadora está em fase de testes o Sistema de Informação da Entidade Pagadora (SIEP) que irá substituir o actual sistema de informação de contingência;

Quanto ao Sistema Contabilístico de Dívidas, o mesmo aguarda testes das áreas de negócio, para a sua entrada em produção e substituição do sistema actual de contingência.

No que diz respeito à coluna referente ao Estado de Desenvolvimento:

Onde se lê "Em Dezembro de 2008 o IFDR encontrava-se a desenvolver o sistema de informação da Autoridade de Certificação" deve ler-se "Em Outubro de 2008, tinha entrado em produção o módulo Certificação, estando, na mesma altura, os restantes módulos em desenvolvimento."

3.3 – Modelo de Governação e Controlo do QREN e dos PO

(Pag. 55)

1. A estrutura orgânica de governação do QREN e dos respectivos PO compreende três níveis de actuação, o global do QREN, de cada um dos fundos comunitários (FEDER, FC e FSE) e de cada PO, integrando várias categorias de órgãos – de direcção política, de coordenação técnica, de monitorização estratégica, operacional e financeira, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de acompanhamento e ainda de aconselhamento estratégico, no caso dos POR do Continente.

Estes órgãos encontram-se instituídos e em exercício de funções, com excepção, dos CRT previstos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 (cfr. ponto 2.3.1).

Observações IFDR:

A referência ao artigo 10.º do Decreto-lei 312/2007 deverá ser substituída pela referência ao artigo 9.º, efectivamente reativo aos Centros de Racionalidade Temática.

(Pag. 57)

9. Ao nível da regulamentação assinalam-se como:

- Pontos fortes:

(...)

o A publicação obrigatória no Diário da República dos Regulamentos Específicos dos PO e nos sítios da Internet do QREN.

Observações IFDR:

Onde se refere à publicação obrigatória dos Regulamentos Específicos dos PO no Diário da República e nos sítios da Internet do QREN o termo "e" deve ser substituído por "ou"

3.6.7 -- Principais razões para a fraca execução do QREN

(Pag. 60)

Os principais factores para o baixo grau de execução do QREN foram: a concentração das Decisões de aprovação dos PO no último trimestre de 2007; o período de tempo dispendido na elaboração das descrições dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo dos PO; a coexistência do arranque do QREN com a fase de encerramento do QCA III, com as mesmas estruturas técnicas; a falta de liquidez dos beneficiários dos projectos comunitários bem como a complexidade inicial decorrente do novo modelo implementado no QREN em que se pretende tudo "on line", para o qual nem todos os beneficiários estavam preparados (cfr. ponto 2.7.4).



23/11 2009 11:33 FAX

009/009

Observações IFDR:

No âmbito das competências do IFDR está em curso um Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007-2013, que poderá sugerir alterações com vista à agilização de procedimentos.

É ainda expectável que aprovação de Grandes Projectos, em particular no caso do PO VT, tenha reflexos no aumento expressivo da execução dos Programas.

A progressiva aprovação das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO, permitindo o reembolso da participação comunitária por parte da CE e respectivos pagamentos aos beneficiários, poderá acelerar o respectivo ritmo de execução.

De referir que foram ainda identificadas as seguintes incorrecções ao longo do relatório:

- Pag. 45 – Quadro 8 – corrigir montante FEDER para 11 839,2 milhões de euros;
- Pag. 46 – 2º bullet – (...) co-financiados exclusivamente pelo FEDER (cerca de € 5 763 milhões, (...))
- Pag. 47 – 1º§ - (...), dos quais € 1 644 milhões de FEDER (...);
- Pag. 47 – quadro 9 – corrigir programação FEDER para 11 839,2 milhões de euros;
- Pag. 48 – quadro 10 – corrigir programação FEDER para 11 839,2 milhões de euros;
- Pag. 51 – quadro 11 – corrigir execução FEDER para 172,4 milhões de euros.

Chama-se a atenção para que os valores em percentagem e os gráficos apresentados no relatório poderão carecer de alterações, em consequência das correcções acima assinaladas.


Presidente

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

S 002842 20-11-09

*Da autarquia
Dr. José Tavares
2009-11-25*

S/ Ref.

Data 20 de Novembro de 2009

Unidade Auditoria Interna

**Assunto: Auditoria ao "Modelo de Governação e Controlo do QREN"
Processo Nº 11/09 – Audit**

Na sequência dos resultados da auditoria ao "Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)" realizada pelo Tribunal de Contas não podemos deixar de assinalar o interesse do levantamento de informação subjacente, bem como da análise crítica efectuada sobre o modelo de governação do QREN.

No que respeita ao Programa Operacional Temático Valorização do Território e designadamente no âmbito do desenvolvimento do sistema de informação importa referir que o módulo de certificação SIPOVT está em plena produção tendo já sido feito, com sucesso, o primeiro envio de dados ao IFDR.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão Directiva do POVT

Helena Pinheiro de Azevedo

Helena Pinheiro de Azevedo

BGTC 25 11-09 20324



4468
25-11-2009

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Indústria e do Desenvolvimento

Exm^o Senhor
Dr. José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.^a. Barbosa du Bocage, 61
1 069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria ao "Modelo de Governação e Controlo do QREN"

No seguimento no Vosso ofício nº 17100, de 12 de Novembro último, que remete ao Ministério da Economia e da Inovação o relato da Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN, envio remeto um conjunto de comentários relativamente ao mesmo.

Cumpre-nos em primeira instância referir que o presente ofício não esgota os comentários possíveis relativamente ao relato, uma vez que o mesmo foi remetido pelo Tribunal de Contas ao conjunto elevado de entidades com responsabilidades na governação do QREN: Programas Operacionais; Observatório e Comissão Técnica de Coordenação do QREN, Comissões Ministeriais de Programas Operacionais, cujas observações serão directamente remetidas ao Tribunal de Contas.

Consultadas as Comissões Ministeriais de Coordenação sob a nossa responsabilidade e apreciadas as recomendações constantes do ponto 4, julgamos não haver razões para o exercício de um contraditório substancial quer no que respeita à componente descritiva, quer às conclusões e recomendações do Relato de Auditoria.

As apreciações gerais que fazemos do Relato sublinham, sobretudo, o seu carácter descritivo. Pese embora esta apreciação, julgamos importante sublinhar alguns temas com o intuito de clarificar aspectos da descrição efectuada. Consideramos pertinente referir que:

- O quadro de síntese da actividade das Comissões Ministeriais de Coordenação não expressa devidamente o que foi a actividade dos órgãos de direcção política global e de PO (páginas 23 e 29); cremos que a acção do Tribunal de Contas não incidiu directamente sobre esses órgãos, o que poderá contextualizar esta abordagem menos global;
- O quadro síntese dos pontos fortes e fracos do modelo de governação (página 35) valoriza, porventura em demasia, aspectos menos centrais da sua arquitectura e finalidades; não nos parece, contudo, relevante suscitar tal questão;



MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Indústria e do Desenvolvimento

- Em matéria de conclusões e recomendações, estas cingem-se à instituição dos Centros de Racionalidade Temática, e à diligência no sentido da melhor articulação com o FEADER, matéria que a Comissão Técnica de Coordenação e Observatório do QREN estão a acompanhar.

O relatório faz ainda alusão a um conjunto de temas que merecerão resposta por parte das entidades envolvidas e também destinatárias do presente relato. A título de informação refiro os seguintes:

- i) As referências à situação da descrição dos sistemas de gestão e controlo inerentes a cada Programa Operacional e cuja situação presente é manifestamente diferente da que foi apresentada no relato;
- ii) As referências à situação dos sistemas de informação de diversos PO;
- iii) As conclusões e recomendações relativas ao POPH, no que respeita aos regulamentos específicos em falta, ao cumprimento do Código do Procedimento Administrativo, no funcionamento da Comissão Directiva, e a outros temas relativos à gestão deste programa.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete

Susana Corvelo

DGTC 26 11'09 20371

/hm



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo



PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA



NUI-2009-018865-S 2009/11/24

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa Menezes
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1500-189 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

LISBOA,

Proc. N.º 11/09 – AUDIT DA III.1

EATC-000367-2009-

ASSUNTO: Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN

Na sequência do v/ ofício relativo ao Relato de Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN, importa prestar os seguintes esclarecimentos:

- Ponto 2.3.2 – Contratualização com Organismos Intermédios, quadro 4 – Organismos Intermédios e funções delegadas, e páginas seguintes

Os Protocolos estabelecidos com o IAPMEI e o TP no âmbito da gestão dos Sistemas de Incentivos QREN, à semelhança dos estabelecidos com a AICEP e ADI, não têm subvenção global. A proposta de decisão sobre estes projectos cabe à Comissão de Selecção e a decisão à Comissão Directiva do PORLisboa. Não foi delegada a competência da decisão, e consequente atribuição de incentivo, aos Organismos Intermédios.

No caso particular do IAPMEI e do TP, e nos termos do Despacho n.º 11949/20008, de 14 de Abril, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, o IFDR delegou-lhes competências de transferência directa para os beneficiários, constituindo-os organismos pagadores no âmbito dos Sistemas de Incentivos QREN.

- Ponto 2.3.5 – Pontos fortes e fracos do Modelo de Governação do QREN, último parágrafo da pág. 36

Nas últimas versões da Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo do PORLisboa (versão 11) e do Manual de Procedimentos da AG (versão 5) já foi substituído o conceito de *Organismo Técnico* por *Organismo Intermédio*.

- Ponto 2.5.1 – Do FEDER e do FC, pág. 38, penúltimo parágrafo



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo



PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA

Nos termos do artigo 7º do Regulamento do Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação (SAFPR), o IAPMEI e o TP são "entidades promotoras", entre outras, para participação no capital do FINOVA através da subscrição de unidades de participação ou no capital fundos ou noutros instrumentos de financiamento de empresas identificados no artigo 5º do mesmo Regulamento. Neste sentido, apresentam candidatura aos PO (POFC, PORLisboa e POR Algarve) para subscrição das referidas unidades de participação. O pagamento da componente FEDER é efectuado através do IFDR.

- Ponto 4 – Recomendações, alínea c) do ponto 5, pág. 63

Já foram implementadas todas as funcionalidades do SI PORLisboa, nomeadamente, a que se refere ao processo de certificação de despesa a enviar à Comissão Europeia, tendo sido efectuado o 1º Pedido de Certificação de Despesa do PORLisboa em 9 de Outubro, o qual já foi remetido à CE, via SFC 2007, em 30 de Outubro.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora do PORL

Luísa Maria Leitão do Vale

DETC 26 11'09 20370

CCDR LVT
Rua Artilharia Um, 33
1269-145 LISBOA

T. 213 847 930
F. 213 847 985

E-mail: porlisboa@ccdr-lvl.

www.porlisboa.qren.pt

NUI-2009-018865-S 2009/11/24



Exmº Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação
Proc.n.º11/09-AUDIT DA III.1

Nossa referência
STAJCAGF/CC
ID 782766 de 20-11-2009

Assunto **Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN**

Relativamente ao assunto em epígrafe, e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º, nº3 da Lei 98/97 de 26/08, com as alterações introduzidas pela Lei 48/2006 de 29/08, vimos, por este meio, apresentar os comentários da Autoridade de Gestão ao Relato desse Tribunal no âmbito da Auditoria em apreço.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão Directiva do ON.2

(Dr. Carlos Lage)

(p. José Duarte Oliveira)

Anexo: O referido

COMENTÁRIOS DA AUTORIDADE DE GESTÃO

I - Comentários ao Texto do Relato da Auditoria

*Quadro 3 - Síntese do Modelo de Governação dos PO e actividades desenvolvidas
"Competências da Autoridade de Gestão - Confirmar as decisões de aprovação dos OIs."*
(pág. 30)

Sobre este ponto do Relatório, cabe referir que, no caso dos Sistemas de Incentivos (SI), os Organismos Intermédios (OI) emitem propostas de parecer sobre as quais a Comissão de Seleção (englobando as diversas Autoridades de Gestão envolvidas na gestão dos incentivos Quadro de Referência Nacional (QREN) e os Organismos Intermédios) se pronuncia, cabendo a decisão de aprovação à Autoridade de Gestão.

*Quadro 4 Organismos Intermédios e funções delegadas
"PO - Regionais do Continente Funções delegadas"*
(pág. 32)

É referido no quadro em apreço que a delegação de competências das AG dos PO Regionais do Continente nos Organismos Intermédios IAPMEI e Turismo de Portugal (TP) assume o carácter de subvenção global, o que não corresponde à realidade no PO Regional do Norte.

O IAPMEI e o Turismo de Portugal têm, à semelhança dos restantes organismos intermédios que intervêm na gestão dos sistemas de incentivos (ADI e AICEP), uma delegação de competências sem subvenção global.

A única competência adicional que estes organismos têm é a relativa ao processamento dos pagamentos aos beneficiários. O Turismo de Portugal é organismo pagador relativamente aos projectos para os quais se constitui como Organismo Intermédio, e o IAPMEI é Organismo pagador para os projectos acompanhados pelo IAPMEI, bem como para aqueles em que os Organismos Intermédios são a ADI e AICEP.



Auditoria ao “Modelo de Governação e Controlo do QREN”

Assim, não estão a ser atribuídos aos organismos “recursos financeiros para o exercício das competências de gestão delegadas”, mas apenas está a ser delegado pelo IFDR, com o acordo da Autoridade de Gestão, a competência de transferência directa para os beneficiários.

Neste contexto, deixamos à consideração desse Tribunal que, o quadro em apreço, na linha relativa aos PO Regionais passe a contemplar a seguinte informação:

Fundo	PO	OI			
		Subvenção global	Funções delegadas	Sem subvenção global	Funções delegadas
FEDER	Regionais do Continente			IAPMEI	<ul style="list-style-type: none">Análise dos projectos e emissão de parecer;Celebração dos contratos de financiamento;Controlo e acompanhamento da execução dos projectosPagamento dos incentivos aos promotores
				TP	
				AICEP	
				AdI	
				AML ¹	

Ponto 2.3.4 - Contratualização com Associações de municípios

“Nos termos do n.º 2 do artigo 64.º do Decreto-Lei 312/2007, e de acordo com a alínea e) do seu artigo 60.º, as AG dos POR do Norte, do Centro e do Alentejo celebraram no mês de Dezembro de 2008, contratos de subvenção global com associações de municípios, cuja dotação financeira foi respectivamente, de €469,1 milhões...”

(pág. 34)

Sobre este ponto, e conforme pode ser verificado no convite para apresentação das propostas para apresentação dos Programas Territoriais de Desenvolvimento (cfr. Doc

¹ Aplicável apenas ao PO Lisboa

Auditoria ao "Modelo de Governação e Controlo do QREN"

1), disponível para consulta no site do Programa (<http://www.novonorte.qren.pt/>) o valor dos contratos de subvenção global celebrados entre a AG do Programa Operacional do Norte e as Associações de Municípios ascende a € 677.750 milhões.

2- Comentários às Conclusões do Relato da Auditoria

3.3 - Modelo de Governação e Controlo do QREN e dos PO

"4. A AG da POFC e das POR celebrou no âmbito do Sistema de Incentivos QREN contratos de delegação de competências com o IAPMEI e ITP, com subvenção global (cfr. ponto 2.3.2)"

(pág. 56)

Para esta conclusão remetemos os nossos comentários para as informações prestadas no ponto supra, relativo ao "*Quadro 4 Organismos Intermédios e funções delegadas*".

8 - Ao nível dos procedimentos de gestão destacam-se como:

"Ponto fraco:

A 31 de Dezembro de 2008 apenas se encontravam aceites pela CE as Descrições do Sistema de Gestão e Controlo" relativas aos PO FSE, do PO AT e do PO Açores. (cfr. ponto 2.3.5)."

(pág. 57)

Sendo certo que, na data referida no Relato de Auditoria encontravam-se aceites pela CE as Descrições do Sistema de Gestão e Controlo" relativas aos PO FSE, do PO AT e do PO Açores, junto se envia em anexo (Doc. 2) a notificação sobre a aceitação pela CE da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa Operacional Regional do Norte, com vista à actualização da informação recolhida junto da AG, à data da auditoria.



Auditoria ao “Modelo de Governação e Controlo do QREN”

NOVO NORTE
PROGRAMA OPERACIONAL
REGIONAL DO NORTE

10. Foram identificadas as seguintes situações de incumprimento de formalidades:

Ao nível da regulamentação, a utilização nos Regulamentos Específicos do Sistema de Incentivos do QREN e nos Manuais de Procedimento do POFC e dos POR do Continente, do conceito de “Organismo Técnico” em vez de “Organismo Intermédio”, legalmente previsto no n.º 6 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, e na alínea d) do artigo 60 do Decreto-Lei n.º 312/2007

(pág. 57)

No que concerne à utilização do conceito de “Organismo Técnico” em vez de “Organismo Intermédio” conforme o legalmente previsto, procedeu-se à verificação desta questão no âmbito do SGC do ON.2, documento cuja elaboração e revisão compete à Autoridade de Gestão do Programa, com vista a respectiva correcção. Aliás tal referência apenas consta em duas das págs. do SGC (pág. 272 e pág. 309).

Quanto aos Manuais de Procedimentos dos OI que constam como anexo ao SGC do Programa, como será do conhecimento desse Tribunal, tais documentos foram elaborados por cada um dos Organismos Intermédios, com competências delegadas no âmbito do Programa ON.2, não cabendo, assim, à Autoridade de Gestão proceder à respectiva revisão.

3.5. Sistemas de Informação

De acordo com a informação constante da Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO o desenvolvimento dos sistemas de informação iniciou-se em 2007, no entanto, no 1.º semestre de 2009, registavam-se situações de Programas Operacionais em que algumas funcionalidades ainda não se encontravam operacionais, utilizando sistemas de contingência (cfr. ponto 2.6).

(pág. 58)

Sobre este ponto, gostaríamos apenas de informar que, no ON.2 nunca foi utilizado qualquer Sistema de Informação de contingência. Na verdade o que tem vindo a

acontecer, são sucessivas adaptações/actualizações do SIGON.2, de modo a permitir que o Sistema de Informação responda, da forma mais adequada, às necessidades da gestão do Programa.

Aliás, aquando do envio à Comissão Europeia para aceitação do SGC, já se encontravam em funcionamento os modolo de inter-operabilidade do SIGON. 2 com SIGA AC FEDER/FC e o SIREN (cfr. pág. 468 do SGC- Doc 3).

Mais se informa que, à data, estão a ser elencadas todas as actualizações que decorreram durante o ano de 2009, informação essa que irá constar do Relatório de Execução do PO.

Neste contexto, não deixaremos de remter tal informação a esse Tribunal, de modo a complementar a informação agora prestada.

4 - Comentários às Recomendações do Relato da Auditoria

"5) Às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais"

"a) Assegurar que na elaboração e revisão dos Regulamentos Específicos e dos Manuais de Procedimento sejam utilizados os conceitos legalmente definidos na legislação comunitária e nacional a fim de garantir a uniformização normativa."

(pág. 62)

Conforme já referido anteriormente nos comentários da Autoridade de Gestão às conclusões (cfr. ponto 10 supra), não compete à Autoridade de Gestão proceder à revisão nem dos Regulamentos Específicos, pelo que, será solicitado a cada Organismo Intermédio que, em cumprimento da presente recomendação, proceda à revisão do respectivo Manual de Procedimentos.

Quanto à revisão dos regulamentos, e no âmbito das competências da Autoridade de Gestão, serão encetadas todas as diligências, a fim de garantir por um lado a utilização dos conceitos legalmente definidos, por outro, a uniformização normativa.



Auditoria ao “Modelo de Governação e Controlo do QREN”

NOVO NORTE
PROGRAMA OPERACIONAL
REGIONAL DO NORTE

“b) Diligenciar no sentido de se acelerar a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar do disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3).”

(pág. 62)

A questão da execução financeira do programa, como não poderia deixar de ser, é e será no futuro uma preocupação da Autoridade de Gestão do Programa que, como é natural, envidará todos os esforços para garantir que não se perspectivem quaisquer perdas líquidas para o Programa em virtude do disposto no art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho (regra n+3).

“c) Assegurar a plena implementação das funcionalidades dos sistemas de informação dos PO a fim de garantir a operacionalização dos procedimentos definidos no processo de certificação da despesa a enviar à Comissão Europeia.”

(pág. 63)

No que respeita a esta recomendação, remetemos a nossa resposta para os comentários da Autoridade de Gestão às conclusões (cfr. ponto “3.5- Sistemas de Informação”), acrescentando apenas que, à data, o Sistema de Informação do Programa (SIGON 2) é utilizado pela EAT da Autoridade de Gestão, pelos Beneficiários das Operações, bem como pelas EAT’s das CIM, respondendo, no seu computo geral de forma satisfatória à gestão diária do Programa, frequentemente monitorizado através de diversos testes em “Front-office” e “Back-office”.