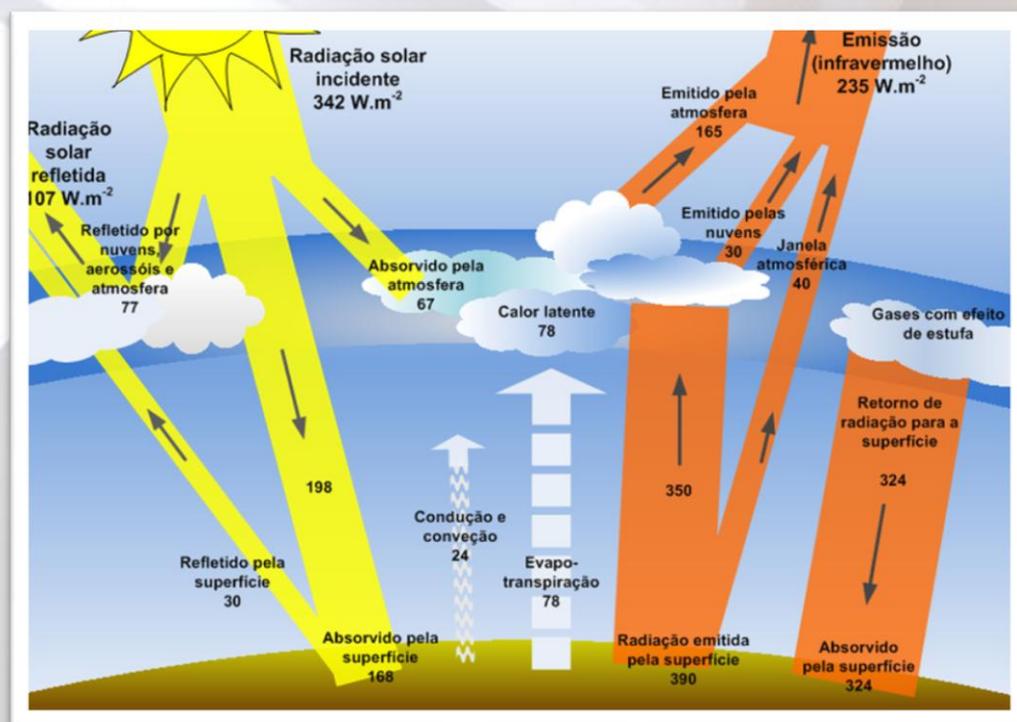


Auditoria a mecanismos previstos para o controlo e redução de CO₂ - Plano Nacional de Atribuição Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono





Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 16/11 - AUDIT

**Auditoria a mecanismos previstos para o
controlo e redução de CO₂ -
Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão
2008-2012 e Fundo Português de Carbono**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Dezembro de 2011



ÍNDICE GERAL

1 – SUMÁRIO	8
1.1 – Conclusões	8
1.2 – Recomendações	16
2 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	18
2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria	18
2.2 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria.....	19
2.3 – Exercício do contraditório	19
2.4 – Síntese metodológica.....	20
2.5 – Condicionantes da auditoria	21
2.6 – Quadro institucional e normativo	21
3 – PARTE EXPOSITIVA	26
3.1 – Gases com efeito de estufa e alterações climáticas	26
3.2 – Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas e Protocolo de Quioto	26
3.3 – Comércio Europeu de Licenças de Emissão	28
3.4 – Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos	32
3.5 – Registo Português de Licenças de Emissão	33
3.6 – Evolução das emissões	37
3.7 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2005–2007	40
3.8 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008–2012	44
3.9 – Cumprir Quioto	54
3.10 – Gestão do Fundo Português de Carbono	66
3.10.1 – Investimentos realizados pelo Fundo Português de Carbono.....	67
3.10.2 – Projetos apoiados (“projetos domésticos”).....	69
3.10.2 – Alternativas de financiamento do Fundo Português de Carbono	76
3.11 – Alterações do CELE após 2012.....	78
3.12 – Análise da Contratação da Aquisição de Serviços	79
3.12.1 – Agência Portuguesa do Ambiente	79
3.12.2 – Fundo Português de Carbono.....	85
3.12.3 – Comissão para as Alterações Climáticas	91
3.13 – Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	92
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	93
5 – EMOLUMENTOS.....	93
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	94
ANEXO I – REGISTO DE UNIDADES DO PROTOCOLO DE QUIOTO	95

ANEXO II – INSTALAÇÕES COM EMISSÕES INFERIORES A 100 T CO₂e EM 2010	97
ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS	98
ANEXO IV – GLOSSÁRIO	99
ANEXO V – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	107

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução do número de unidades de Quioto detidas por Portugal.....	36
Quadro 2 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas no período 2005–2007	41
Quadro 3 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas, por sector, no período de 2008 a 2011	45
Quadro 4 – Licenças retidas e adquiridas no período de 2008 a 2011	48
Quadro 5 – Avaliação do estado de cumprimento do Protocolo de Quioto (CumprirQuioto.pt)	58
Quadro 6 – Estimativa do número de unidades de Quioto detidas por Portugal (2008 a 2011)	62
Quadro 7 – Evolução da receita do FPC (2006–2010)	66
Quadro 8 – Evolução da despesa do FPC (2006–2010).....	67
Quadro 9 – Cotações mínima, média e máxima dos CER no mercado Bluenext	68
Quadro 10 – Cotações mínima, média e máxima das EUA no mercado Bluenext	68
Quadro 11 – Investimentos do Fundo Português de Carbono.....	69
Quadro 12 – Projetos apoiados pelo Fundo Português de Carbono.....	70
Quadro 13 – Licenças ambientais das instalações de produção de HNO ₃	72
Quadro 14 – <i>N₂O emission levels associated with the application of BAT for the production of HNO₃</i>	72
Quadro 15 – Unidades de Quioto transacionadas pelos operadores	78
Quadro 16 – <i>Total quantities of Kyoto Protocol units by account type at the end of reported year</i>	95
Quadro 17 – <i>Annual external transactions transfers and acquisitions – reported years 2008-2010</i>	95
Quadro 18 – <i>Annual external transactions (transfers and acquisitions) – reported years 2008-2010</i>	96
Quadro 19 – Instalações com emissões inferiores a 100 t CO ₂ e em 2010	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das emissões de GEE entre 1990 e 2009	37
Gráfico 2 – Emissões de GEE por sectores (2005–2009)	39
Gráfico 3 – Emissões de GEE por sectores com menores emissões (2005–2009)	39
Gráfico 4 – Evolução da intensidade carbónica do PIB (1995–2009)	40
Gráfico 5 – Emissões de CO ₂ das instalações incluídas no CELE (total do período 2005–2007)	42
Gráfico 6 – Evolução das emissões das instalações no primeiro período do CELE (2005–2007).....	42
Gráfico 7 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas no período 2005–2007.....	43



Gráfico 8 – Evolução das cotações de EUA durante o período experimental do CELE	44
Gráfico 9 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas, por sector, no período de 2008 a 2010	46
Gráfico 10 – Emissões de CO ₂ das instalações incluídas no CELE (total do período 2008–2010).....	47
Gráfico 11 – Evolução das emissões das instalações incluídas no CELE no período de 2008 a 2010	48
Gráfico 12 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas no período de 2008 a 2011	49
Gráfico 13 – Evolução das cotações de EUA e CER (<i>spot</i>) no período de cumprimento do Protocolo de Quioto.....	53
Gráfico 14 – Evolução das cotações de EUA (futuros) no período de cumprimento do Protocolo de Quioto.....	54
Gráfico 15 – Caminho para o cumprimento nacional do Protocolo de Quioto.....	55
Gráfico 16 – Projeção linear das emissões de GEE verificadas no período 2005–2009	59
Gráfico 17 – Evolução da atribuição de licenças e emissões no 2.º período do CELE (entre 2008 e 2010)	63
Gráfico 18 – Situação atual do “Caminho para o cumprimento nacional do Protocolo de Quioto”.....	64
Gráfico 19 – Projeção linear das emissões de GEE e AAU disponíveis para cumprimento do Protocolo de Quioto.....	65

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Calendarização da implementação do CELE	31
Figura 2 – Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos	32
Figura 3 – Registo Português de Licenças de Emissão	34
Figura 4 – Registo e transação de unidades de Quioto	35
Figura 5 – Indicadores Nacionais (CumprirQuioto.pt).....	57
Figura 6 – <i>Relatório de Verificação do Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas (extrato)</i>	76

SIGLAS

Sigla	Significado
AAU	<i>Assigned amount unit</i> (unidade da quantidade atribuída)
AFN	Autoridade Florestal Nacional
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
BAT	<i>Best available technique</i> ou <i>best available technologies</i> (melhores técnicas disponíveis ou melhores tecnologias disponíveis)
BREF	(BAT) <i>Reference Document</i> (Documento de Referência MTD [Melhores Técnicas Disponíveis])
<i>BREF LVIC-AAF</i>	<i>Reference Document on Best Available Techniques for the Manufacture of Large Volume Inorganic Chemicals – Ammonia, Acids and Fertilisers</i> (Documento de Referência sobre as Melhores Técnicas Disponíveis para o Fabrico de Produtos Químicos Inorgânicos, Amónia, Ácidos e Fertilizantes em Quantidades Industriais)
CAC	Comissão para as Alterações Climáticas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDM	<i>Clean development mechanism</i> (mecanismo de desenvolvimento limpo)
CE	Comissão Europeia
CECAC	Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CER	<i>Certified emissions reduction</i> (redução certificada de emissões)
CITL	Community Independent Transaction Log (Diário Independente de Operações da Comunidade)
CO ₂	Dióxido de carbono
CO _{2e}	CO ₂ equivalente
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CQNUAC	Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (UNFCCC)
DACAR	Departamento de Alterações Climáticas, Ar e Ruído (da APA)
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DR	Diário da República
EM	Estado(s)-Membro(s)
ERU	<i>Emissions reduction unit</i> (unidade de redução de emissões)
EUA	<i>European Union (emission) Allowance</i> (unidade de licenças europeias (ULE))
EU ETS	<i>EU Emissions Trading System</i> (Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE))
ENAAAC	Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas
FPC	Fundo Português do Carbono
GEE	Gases com efeito de estufa
Gt	Giga tonelada (10 ⁹ tonelada)
ha	Hectare
IGAOT	Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGP	Instituto Geográfico Português
INERPA	Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas)
ITL	International Transaction Log (Diário Independente de Operações (da CQNUAC))
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LA	Licença ambiental
LE	Licença de emissão
LULUCF	<i>Land use, land-use change and forestry</i> (uso do solo, alteração do uso do solo e florestação)
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MDL	Mecanismo de desenvolvimento limpo
Mt	Mega tonelada (10 ⁶ tonelada)
MTD	Melhor(es) técnica(s) disponível(is)
NH ₃	Amoníaco
N ₂ O	Óxido nitroso



Sigla	Significado
NO _x	Designação genérica dada aos óxidos de azoto óxido nítrico (NO) e dióxido de azoto (NO ₂)
OE	Orçamento do Estado
PCIP	Prevenção e Controlo Integrados da Poluição
PDM	Programa de Desenvolvimento Metodológico (do SNIERPA)
Pg., pgs	Página, páginas
PIB	Produto interno bruto
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PNALE	Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão
PNALE I	Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de 2005 a 2007
PNALE II	Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de 2008 a 2012
PPS	<i>Purchasing Power Standard</i> (unidade de paridade de poder de compra)
PQ	Protocolo de Quioto
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
Ref.	Referência
REGEE	Registo de Emissão de Gases com Efeito de Estufa
RPLE	Registo Português de Licenças de Emissão
SA	Sociedade Anónima
SCGQ	Sistema de Controlo e Garantia de Qualidade (do SNIERPA)
SIDS	Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
SIGA	Sistema Integrado para a Gestão Automatizada (do SNIERPA)
SNIERPA	Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos
t	Tonelada
TC	Tribunal de Contas
TEGEE	Título de emissão de gases com efeito de estufa
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UNFCCC	United Nations Framework on Climate Change Convention (Acordo-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas)
UE	União Europeia
VEA	Valor(es) de emissão associado(s) (a uma MTD)
VLE	Valor(es) limite de emissão
WGEA	Working Group of Environmental Audit (Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental)

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Daphnie Góis	Téc. Ver. Superior	Lic. Direito
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	

1 – SUMÁRIO

A auditoria desenvolvida teve por objeto:

- A execução do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão, incluindo a atribuição de títulos e a administração do Registo Português de Licenças de Emissão;
- A coordenação do Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos; e
- A aplicação dos fundos atribuídos ao Fundo Português de Carbono para obtenção de créditos de carbono através do investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto e apoio a projetos para redução de emissões e captura e armazenamento de carbono,

permitindo formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

Mecanismos previstos para o controlo e redução de CO₂

1. Portugal é Parte subscritora da *Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas*, que tem por objetivo alcançar a estabilização das concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera a um nível que evite uma interferência antrópica perigosa com o sistema climático, e do *Protocolo de Quioto*, que estabeleceu metas para a redução da emissão de gases com efeito de estufa (**cf. ponto 3.2**).
2. Portugal subscreveu o Protocolo, igualmente subscrito pela Comunidade Europeia, assumindo o compromisso de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 8% relativamente ao ano de referência (1990), durante o período 2008–2012. No âmbito da União Europeia os Estados Membros estabeleceram um Acordo de Partilha de Responsabilidades para essa redução, onde a Quantidade Atribuída a Portugal, ou seja, o total de emissões de gases com efeito de estufa que Portugal não pode exceder no período 2008 – 2012, foi fixada em 381 937 527 toneladas de CO₂ equivalente (t CO₂e), valor que representa um aumento de 27% relativamente ao ano de referência, o acréscimo mais elevado permitido aos Estados-Membros (**cf. pontos 3.2 e 3.5**).
3. Para a demonstração do cumprimento das obrigações decorrentes da Convenção e do Protocolo foi criado o Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos, elaborado e atualizado pela Agência Portuguesa do Ambiente (**cf. ponto 3.4**).
4. Para cumprimento das obrigações resultantes do Protocolo e, também, do enquadramento comunitário (Comércio Europeu de Licenças de Emissão, criado pela Diretiva CELE), foi também criado o Registo Português de Licenças de Emissão. A atribuição de licenças e a supervisão e controlo do Registo e dos dados relativos à concessão, detenção, transferência e anulação de licenças de emissão, matérias reguladas pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, estão cometidos à Agência Portuguesa do Ambiente (**cf. ponto 3.5**).



5. O Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de 2005–2007 (período experimental do CELE) fixou em 114,48 Mt CO₂ o total de licenças de emissão a atribuir às instalações incluídas no CELE, ou seja, 38,16 Mt CO₂/ano, das quais 35,4 Mt se destinavam às instalações existentes e as 2,8 Mt remanescentes constituíam uma reserva para novas instalações. No total do período foram atribuídas licenças de emissão no total de 113,58 Mt CO₂ e o valor das emissões verificadas foi de 100,74 Mt CO₂, inferior em cerca de 11,3% ao montante de licenças atribuído (cfr. ponto 3.7).
6. A Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto (381 937 527 t CO₂e) foi lançada na conta de depósito da Parte em Agosto de 2008. No final do ano de 2010, o número total de unidades depositadas no Registo Português de Licenças de Emissão era de 378 508 506, das quais 289 503 297 AAU/EUA na conta de depósito da Parte, 54 702 713 AAU e 3 512 905 CER em contas de retiradas, e 27 578 188 AAU, 5 000 ERU e 3 206 403 CER em contas de depósito de operador e de depósito pessoal (cfr. ponto 3.5).
7. De acordo com o Inventário incluído no último relatório remetido ao Secretariado da Convenção (datado de 15 de Abril de 2011) as emissões, excluindo o *Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Florestação* atingiram um máximo de 86,90 Mt CO₂e em 2002, 46,5% acima do nível nele estimado para 1990, e apresentam uma tendência decrescente a partir de 2005, sendo de 77,94 e 74,58 Mt CO₂e em 2008 e 2009, ou seja, 1,55 acima e 1,81 Mt CO₂e abaixo da meta estabelecida para cumprimento do Protocolo, respetivamente. As emissões, incluindo *Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Florestação*, mais baixas e com uma evolução aproximadamente paralela, atingiram um máximo de 79,77 Mt CO₂e em 2005 e apresentam também uma tendência decrescente, sendo de 64,48 e 60,49 Mt CO₂e em 2008 e 2009, respetivamente (cfr. ponto 3.6).
8. A inclusão da contabilização de emissões e sumidouros resultantes da gestão florestal, gestão agrícola e gestão de pastagens, para efeitos do cumprimento de compromissos no âmbito do Protocolo, de que resulta uma redução das emissões de 14,09 Mt CO₂e em 2009, está dependente do processo de revisão das estimativas efetuadas que foi submetido ao Secretariado da Convenção e ainda se encontra a decorrer (cfr. ponto 3.6).
9. O sector que apresenta as emissões mais relevantes é o sector da energia, cujas emissões representam quase três quartos do total de emissões (excluindo *Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Florestação*). Este sector apresenta uma evolução muito semelhante ao andamento do total de emissões e foi nele que se verificou a maior redução, associada sobretudo à substituição do carvão e fuel pelo gás natural na produção de eletricidade e ao crescimento da utilização de energias renováveis, em especial de produção eólica. Em tempo mais recente, a redução das emissões é uma consequência, também, do abrandamento da atividade económica. Nos períodos 2005–2007 e 2008–2010, as centrais termoelétricas representaram 56,6% e 52,2% das emissões CELE, respetivamente (cfr. pontos 3.6, 3.7 e 3.8).
10. Face ao cenário de emissões resultante das projeções efetuadas no âmbito do Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2006, para cumprir os objetivos fixados no Protocolo era necessário alcançar uma redução de emissões de 8,21 Mt CO₂e/ano (cfr. ponto 3.9).
11. Previa-se obter uma redução de emissões através das medidas adotadas — “*políticas e medidas adicionais do Programa Nacional para as Alterações Climáticas*”, “*novas metas 2007*” e “*aplicação do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008–2012 – esforço adicional CELE*”, com reduções previstas de 3,69, 1,56 e 0,09 Mt CO₂e/ano, respetivamente — e que o excesso de emissões médio anual estimado resultante (da ordem das 2,88 Mt CO₂e/ano) fosse suprido

- pelo Fundo Português de Carbono através da aquisição, para o total do primeiro período de cumprimento do Protocolo, de créditos de carbono correspondentes a 14,4 Mt CO₂e (cfr. ponto 3.9).
12. Para assegurar o investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo para cobrir o défice previsto e assegurar uma reserva para novas instalações, o Fundo Português de Carbono foi capitalizado, em 2006, com a transferência de fundos de € 6 000 000 do Orçamento de Estado mas, ainda nesse ano, reconhecendo-se não estarem a ser atingidos os objetivos fixados para o cumprimento do Protocolo, foi previsto um reforço calendarizado das dotações que totalizava € 348 000 000. O Fundo dispõe, ainda, de outras fontes de financiamento, onde relevam a parte do imposto sobre produtos petrolíferos correspondente à harmonização fiscal do gasóleo de aquecimento e a taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética. No final de 2010, o total de compromissos assumidos pelo Fundo era de 140,87 M€, incluindo pagamentos já efetuados de € 98,73 M€ (cfr. pontos 3.10 e 3.10.1).
 13. A Diretiva CELE e o Decreto-Lei n.º 233/2004 que a transpôs permitiam a atribuição não gratuita de 5% das licenças no período 2005–2007 e de 10% no período 2008–2012, mas a opção tomada politicamente foi a de atribuir gratuitamente a totalidade das licenças. Caso fossem leiloadas 10% das licenças atribuídas aos operadores CELE no período de Quioto, ou seja, o correspondente a 3,48 Mt CO₂/ano, valor superior ao défice previsto e, por essa via, fosse financiado o Fundo Português de Carbono, não seriam necessárias outras fontes de financiamento ou, quando muito, seria necessário um financiamento reduzido.
 14. O Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de 2008–2012 fixou o total de licenças de emissão a atribuir anualmente às instalações em 34,81 Mt CO₂, dos quais 30,5 Mt CO₂ para as instalações existentes e a parte remanescente para novas instalações, num total global de 174,05 Mt CO₂ para os cinco anos. O valor total anual para as licenças de emissão representa uma redução de 8,8% relativamente ao valor previsto para o período 2005–2007. A atribuição de licenças de emissão foi, à semelhança do ocorrido relativamente ao período anterior, efetuada de forma gratuita (cfr. ponto 3.8).
 15. Apesar de se prever que Portugal iria exceder no período de Quioto a Quantidade Atribuída, assumiu desde o início uma posição de vendedor líquido de licenças de emissão: logo em Outubro de 2008, quando da ligação do Registo Português de Licenças de Emissão ao *International Transaction Log*, Portugal apresentava um saldo líquido exportador de 2 235 418 *European Union (emission) Allowance*. O montante total das unidades constantes do registo no final de 2010, apesar da contabilização no registo de 5 062 578 créditos já adquiridos ao exterior pelo Fundo Português de Carbono, era inferior em 3 429 021 t CO₂e à Quantidade Atribuída, colocando Portugal como vendedor líquido de créditos de carbono (a posição foi de comprador líquido apenas em 2009, por efeito também das aquisições efetuadas pelo Fundo Português de Carbono). Em Agosto de 2011 o saldo exportador era já de 3 288 073 de unidades de Quioto (cfr. ponto 3.5 e anexo II).
 16. Os montantes de unidades de Quioto existentes nas contas no Registo Português de Licenças de Emissão evidenciam que os operadores, no seu conjunto, assumiram uma posição vendedora em 2008 e 2010 e uma posição compradora em 2009, tendo alienado um total de 9 742 591 unidades de Quioto. Considerando as cotações médias das *European Union (emission) Allowance*, estimam-se em € 157 767 096 os proveitos líquidos totais dos operadores nos anos de 2008 a 2010 com a venda das licenças que receberam gratuitamente, valor muito superior ao total dos investimentos já comprometidos pelo Fundo Português de Carbono.



Relativamente a 2011, o saldo vendedor dos operadores atingia já, em Agosto, 3 774 669 de unidades (cfr. ponto 3.10.2).

17. No final de 2010, a Reserva do Período de Compromisso, calculada como 90% da quantidade atribuída, ou seja, 343 743 774 t CO₂e, não tinha sido excedida. Mas, na próxima apresentação do *National Inventory Report on Greenhouse Gases*, a verificação da condição de manter um montante de unidades de Quioto superior à Reserva já não será conseguida apenas com as unidades de Quioto existentes nas contas de depósito da Parte e de retiradas. Verifica-se o cumprimento, no entanto, com a inclusão dos créditos já detidos pelo Fundo Português de Carbono (cfr. ponto 3.5).
18. Entre 2008 e 2010 a diferença entre o número de licenças atribuídas (30,38, 30,74 e 32,32 Mt CO₂) e o volume total de emissões verificadas (29,94, 28,26 e 24,17 Mt CO₂) e licenças devolvidas (29,91, 28,26 e 24,17 Mt CO₂) apresentou uma tendência crescente, destacando-se a variação ocorrida em 2010, ano em que se verificaram, simultaneamente, o maior aumento na atribuição de licenças e a maior redução nas emissões verificadas e correspondente devolução de licenças (cfr. ponto 3.8).
19. A rigidez do processo de atribuição das licenças conduziu à continuação da atribuição dos mesmos montantes em situações de cessação de laboração ou manifesta redução da produção para valores quase nulos. Esta situação verificou-se em todos os anos do período, com especial relevo para 2010, onde se assinalam 18 instalações com emissões entre 0 e 100 t CO₂ que, no seu conjunto, receberam um total de 203 250 licenças e emitiram, no total, 214 t CO₂ e devolveram 215 licenças apenas. Estas 18 instalações apresentam uma diferença total acumulada entre licenças efetivamente atribuídas e devolvidas de 470 029 licenças nos três anos de 2008 a 2010. Apesar disso, foram atribuídas a 13 destas instalações, em 2011, o mesmo número de licenças dos anos anteriores, num total de 58 274, a que acresceram 4 157 por acesso à reserva (cfr. ponto 3.8).
20. Os decisores e intervenientes nesta matéria, designadamente a Agência Portuguesa do Ambiente, não recolheram a devida experiência com o desenvolvimento do período experimental: apenas em 2009, já depois da atribuição de licenças para esse ano, foram introduzidas no Decreto-Lei n.º 233/2004 regras para suspensão da atribuição de licenças em caso de suspensão do exercício da atividade, por a instalação não possuir licença ambiental ou por falta de devolução da quantidade de licenças de emissão equivalente às emissões verificadas ou não pagamento da penalização por emissões excedentárias (cfr. ponto 3.8).
21. Apesar de uma das alterações introduzidas no Decreto-Lei n.º 233/2004 pelo Decreto-Lei n.º 154/2009, de 6 de Julho, estabelecer que a concessão de licenças de emissão a uma instalação pressupõe o efetivo exercício da atividade dessa instalação, a Agência Portuguesa do Ambiente não solicitou a devolução das licenças aos operadores de uma instalação que cessou atividade em 2009 e ainda recebeu 96 177 licenças em 2010 e de uma outra instalação, que recebeu 10 097 licenças para 2010, ano em que não teve laboração. Tal ficou a dever-se ao facto de a Agência apenas ter tido conhecimento dessas situações em Fevereiro e Março de 2011, respetivamente (cfr. ponto 3.8).
22. Para acompanhar a evolução da situação, a Comissão para as Alterações Climáticas criou um “sistema de previsão do cumprimento de Quioto” (*CumprirQuioto.pt*), onde é apresentada uma avaliação da execução do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (*Indicador de*

Execução do PNAC) e uma previsão do grau de cumprimento dos compromissos no âmbito do Protocolo (*Indicador de Cumprimento de Quioto*) (cfr. ponto 3.9).

23. No CumprirQuioto.pt estima-se que Portugal “esteja 1% abaixo da quantidade atribuída (...)” pretendendo com isso significar que a soma das emissões verificadas em 2008 e 2009 (77,94 e 74,58 Mt CO₂e, respetivamente) e das emissões previstas para os anos de 2010 a 2012 (estimadas em 76,66 Mt CO₂e/ano), subtraídas das 5,32 Mt CO₂e de créditos de carbono já detidos pelo Fundo Português de Carbono, se situa 1% abaixo da Quantidade Atribuída (381,95 Mt CO₂e) (cfr. ponto 3.9).
24. Esta avaliação do estado de cumprimento do Protocolo não leva em devida conta a forma como esse cumprimento irá ser aferido no final do período. Com efeito, quando são atribuídas licenças aos operadores, as EUA correspondentes são abatidas na conta da Parte no Registo Português de Licenças de Emissão, e esta redução da Quantidade Atribuída é compensada apenas pelas licenças devolvidas. Assim, a quantidade de EUA relativa à diferença entre o valor total de licenças atribuídas e devolvidas (licenças que ficaram na posse dos operadores e que podem ser por estes livremente transacionadas) não poderá ser usada por Portugal para demonstração do cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo (cfr. ponto 3.9).
25. Em consequência, a Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto foi reduzida em 0,31, 2,05 e 7,70 Mt CO₂e nos anos de 2008, 2009 e 2010, redução que a avaliação não considera e que tende a acentuar-se, colocando em causa o cumprimento do Protocolo (cfr. ponto 3.9).
26. O Fundo Português de Carbono detém participações em 4 fundos de carbono, com um investimento total comprometido de 75,80 M€ e um valor pago de 45,96 M€, estando associado às participações o recebimento de créditos de carbono no total de 6,8 Mt CO₂e, sem análise de risco, e 3,1 Mt CO₂e, com análise de risco, dos quais 2,5 Mt CO₂e antes do final do presente período de compromisso. Os preços médios estimados pelo FPC para os créditos a obter são de 11,22 €/t CO₂e (sem risco), valor próximo dos valores mínimos registados em 2008 e 2010 mas mais de 40% acima dos valores mínimos registados em 2009 para os CER e EUA no mercado, e 13,33€/t CO₂e (com risco) (cfr. ponto 3.10.1).
27. Para além daqueles investimentos, o Fundo Português de Carbono adquiriu em 2009 4.000.000 AAU com origem na Letónia e 200.000 AAU com origem na República Checa, a um preço médio inferior às cotações mínimas dos CER e EUA verificadas no mercado nesse ano. Adquiriu também, no mercado secundário, um total de 862.578 CER, a um preço médio de 12,27€/t CO₂e, valor que se situa próximo das cotações médias dos CER e EUA verificadas no mercado no mesmo ano (cfr. ponto 3.10.1).
28. O Fundo Português de Carbono apoiou financeiramente quatro projetos para redução de emissões de óxido nitroso (N₂O) em instalações de produção de ácido nítrico, num montante total de 3,58 M€, prevendo obter uma redução de emissões de 0,7 Mt CO₂e. O valor médio dos apoios concedidos, que estão a ser liquidados à medida que as reduções de emissões têm lugar e são verificadas, é de 5,11 €/t CO₂e (cfr. ponto 3.10.2).
29. Estas instalações dispunham de licenças ambientais emitidas pela APA em 2008 e 2009 que fixavam limites de emissão de 2,50 kg N₂O/t HNO₃ com efeito apenas a partir de 2010 ou não fixavam limite para aquelas emissões, apesar do enquadramento legal apontar para a limitação das emissões permitidas a valores substancialmente mais baixos (cfr. ponto 3.10.2).



30. Essa situação é especialmente evidente no caso de uma instalação nova, para a qual o BREF aponta para valores de emissão entre 0,12 e 0,6 kg N₂O/t HNO₃, onde a APA não estabeleceu valor limite de emissão para o N₂O na Licença Ambiental, deixando a sua definição para aditamento que levaria em consideração a “*explicitação sobre as diligências adicionais entretanto efectuadas pelo operador junto da Comissão para as Alterações Climáticas (CAC), para averiguação sobre a eventual elegibilidade do projecto em causa no âmbito dos mecanismos previstos pelo Fundo Português de Carbono*”, e estabeleceu depois um limite de 2,50 kg N₂O/t HNO₃ (cfr. ponto 3.10.2).
31. Deste modo, a instalação de dispositivos para redução de emissões, que deveria ter lugar para cumprimento dos limites fixados nas licenças ambientais respetivas, correspondentes às melhores técnicas disponíveis, está a ser paga, na quase totalidade, por via do financiamento de projetos para redução de emissões, com dinheiros públicos, que poderá atingir um valor na ordem dos € 3,6 milhões (cfr. ponto 3.10.2).
32. O Fundo apoiou também um projeto para “*Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas*”, com um montante previsto de 8,54 M€, estando os apoios concedidos também a ser liquidados à medida que as reduções de emissões têm lugar e são verificadas. A contabilização deste sequestro, no entanto, depende da inclusão da contabilização de emissões e sumidouros resultantes da gestão florestal, gestão agrícola e gestão de pastagens, para efeitos do cumprimento de compromissos no âmbito do Protocolo, que está condicionado à aprovação do Secretariado da Convenção (cfr. pontos 3.6 e 3.10.2).
33. Os critérios de seleção da amostra para aferição dos sistemas de gestão e controlo do projeto “*Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas*” utilizados pela entidade contratada pelo CECAC incluíram “*(...) a resposta rápida aos contactos telefónicos e a disponibilidade para receber uma visita no período previsto para a realização do trabalho*”, tendo-se verificado, na execução do trabalho de campo, que “*os agricultores seleccionados inicialmente foram contactados por telefone para marcação de uma visita, tendo sido substituídos por outros do mesmo concelho sempre que não foi possível contactar rapidamente ou sempre que se encontravam indisponíveis para uma visita em curto prazo*”, circunstâncias que retiram qualquer representatividade à amostra verificada e colocam em causa a validade das conclusões do relatório de verificação (cfr. ponto 3.10.2).
34. Os valores médios previstos para os apoios concedidos são próximos dos custos médios das AAU e inferiores aos custos médios das CER já adquiridas pelo Fundo Português de Carbono (9,55 €/AAU e 12,27 €/CER, respetivamente) (cfr. ponto 3.10.2).
35. Verificaram-se, quer no período experimental quer entre 2008 e 2010, situações de incumprimento relativamente à obrigação de submissão anual do Relatório de Emissões de Gases com Efeito de Estufa à Agência Portuguesa do Ambiente e devolução do número de licenças correspondente às emissões verificadas, situações que respeitam em parte a incumprimentos formais — entrega de relatórios de emissões e devolução de licenças fora dos prazos regulamentados — e, também, a situações de suspensão ou encerramento da atividade (designadamente em situações de insolvência) sem cumprimento das obrigações decorrentes do regime do CELE. A Agência tem notificado a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, que organiza os processos de contraordenação, nos termos legais. Verifica-se que a Agência, no entanto, apesar de o ter feito inicialmente, não procede à publicitação na sua página da internet de “*lista com os nomes dos operadores que não devolvam licenças de emissão suficientes*” como previsto no n.º 4 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro (cfr. pontos 3.7 e 3.8).

36. O Conselho Europeu de Março de 2007 assumiu um compromisso firme de redução, até 2020, das emissões gerais de gases com efeito de estufa da Comunidade em pelo menos 20% abaixo dos níveis de 1990 e, em consequência, as regras do CELE para o período pós Quioto foram profundamente alteradas pela Diretiva n.º 2009/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril (**cf. ponto 3.11**).
37. A venda em leilão passa a ser o princípio básico de atribuição de licenças de emissão a partir de 2013 (a partir de 2012 para o sector da aviação), tendo lugar uma progressiva redução da atribuição gratuita. As receitas dos leilões reverterão para os Estados-Membros mas, pelo menos, 50% das receitas da venda de licenças em leilão deverão ser utilizadas para reduzir emissões de gases com efeito de estufa, para medidas de adaptação aos efeitos das alterações climáticas, para o desenvolvimento de energias renováveis e eficiência energética, e outras ações relacionadas com a mitigação de gases com efeito de estufa e adaptação aos efeitos das alterações climáticas (**cf. ponto 3.11**).

Contratação da Aquisição de Serviços

Agência Portuguesa do Ambiente

38. Nos procedimentos contratuais analisados relativos à Agência Portuguesa do Ambiente verificou-se o seguinte:
- a) No procedimento relativo à *“Aquisição de serviços de consultoria para o desenvolvimento de trabalhos nas áreas do inventário nacional de emissões atmosféricas e GEE”*, no valor de € 133 000,00, precedido de concurso público, a Agência não procedeu nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, conjugado com o artigo 131.º n.ºs 1 e 4 do mesmo Código, à publicação do anúncio no JOUE, que era obrigatório, por força do valor do limiar comunitário que à data da abertura do procedimento, em 2010, era de € 125 000,00. A falta da referida publicação constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (**cf. ponto 3.12.1**).

Todavia, em face das alegações apresentadas, encontra-se suficientemente evidenciado que o erro em questão apenas pode ser censurado a título de negligência, pelo que, não se conhecendo registos de recomendação anterior – direta e imediatamente aplicáveis – nem do Tribunal nem de órgão de controlo interno no sentido da correcção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c) (**cf. ponto 3.12.1**).

- b) No procedimento relativo à *“Aquisição de serviços de Formação para a qualificação de verificadores CELE para o sector de aviação”* verificou-se o incumprimento da formalidade pré-contratual relativa à não solicitação por parte da entidade adjudicante do certificado de registo criminal, a que se refere a alínea i) do artigo 55.º, exigido nos termos do n.º 2 do artigo 126.º do CCP (**cf. ponto 3.12.1**).



Fundo Português de Carbono

39. Nos procedimentos contratuais analisados relativos ao Fundo Português de Carbono verificou-se o seguinte:

- a) No procedimento relativo à “*Aquisição de serviços de Assessoria Técnica ao Fundo Português de Carbono*” celebrado por ajuste direto ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pelo valor de € 172 080,16 (sem inclusão do IVA), invocou-se o currículo e a experiência profissional de um sócio de determinada sociedade para justificar a aptidão técnica para a prestação do referido serviço, não se tendo demonstrado no processo que a empresa adjudicatária fosse a única entidade no mercado com aptidão técnica para assegurar a prestação dos serviços contratados, conforme exigido pela citada disposição legal. Tal situação constitui infração financeira, nos termos do artigo 65.º n.º 1 alínea b) da Lei n.º 98/97, por preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, em violação do artigo 18.º, da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, conjugado com os n.ºs 1 e 4 do artigo 131.º, 162.º e n.º 2 do artigo 167.º do CCP e, ainda, a violação dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência e da adjudicação de contratos públicos (cfr. ponto 3.12.2).

Contudo, também nesta situação, tendo em conta o alegado, evidencia-se que não existem indícios de que a falta possa ser imputada aos seus autores a título de dolo, pelo que não tendo sido detetados, também neste caso, registos de recomendações anteriores - direta e imediatamente aplicáveis - nem do Tribunal nem de órgão de controlo interno no sentido da correção destas irregularidades, o Tribunal releva igualmente a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos atrás fundamentados (cfr. ponto 3.12.2).

- b) Noutro procedimento respeitante à “*Aquisição de serviços de verificação do Projecto de Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas*” o adjudicatário não entregou o certificado de registo criminal, obrigatório nos termos do n.º 2 do artigo 126.º do CCP, e a entidade adjudicante não deu cumprimento à obrigação de comunicação do relatório de execução do contrato, nos termos do artigo 465.º do CCP, conjugado com a alínea l) do n.º 1 do artigo 2.º e a alínea l) do artigo 3.º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de Julho (cfr. ponto 3.12.2).
- c) No procedimento identificado na alínea anterior observou-se ainda que a entidade adjudicante procedeu ao pagamento da aquisição de serviços sem ter previamente publicitado o ajuste direto no portal da *internet* dedicado aos Contratos Públicos, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, o que constituía condição de eficácia do contrato, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo (cfr. ponto 3.12.2).

Comissão para as Alterações Climáticas:

40. Nos três procedimentos de contratação analisados foi dado cumprimento às formalidades previstas no CCP, relativas ao ajuste direto simplificado, assinalando-se, no entanto, que nas informações subjacentes à decisão de contratar, constantes dos processos analisados, se verifica a ausência de identificação nominal e funcional da entidade que tomou a decisão de contratar e de escolha do ajuste direto, violando-se deste modo o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99 (cfr. ponto 3.12.3).

1.2 – 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) À Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

- a) Promover o estabelecimento de regras para a aplicação das receitas da venda em leilão de licenças de emissão que reverterão para Portugal a partir de 2012 e que em parte deverão ser utilizadas para reduzir emissões de gases com efeito de estufa, para medidas de adaptação aos efeitos das alterações climáticas, para o desenvolvimento de energias renováveis e eficiência energética e outras ações relacionadas com a mitigação e a adaptação;
- b) Definir orientações no sentido do estrito cumprimento dos mecanismos legalmente previstos para a emissão de licenças ambientais no que respeita à fixação dos valores limite de emissão de gases com efeito de estufa, para que constituam também instrumento de mitigação;
- c) Definir orientações no sentido de serem devidamente considerados, pelos organismos sob sua tutela, no desenvolvimento de estudos e nos processos de decisão em matéria ambiental e económica, os impactos da gestão florestal, da gestão agrícola e da gestão de pastagens, em particular da desflorestação e dos incêndios florestais, em termos de contabilização de emissões e de sumidouros de carbono para efeitos do cumprimento dos compromissos assumidos para a redução de gases com efeito de estufa.

2) À Agência Portuguesa do Ambiente

- a) Melhorar o controlo sobre a atribuição de licenças de emissão e diligenciar a devolução das licenças indevidamente atribuídas a instalações que tenham suspenso o exercício da atividade ou cessado a laboração;
- b) Definir os limites de emissão de gases com efeito de estufa a fixar nas licenças ambientais de acordo com as melhores técnicas disponíveis, determinadas segundo os critérios definidos no Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, bem como nos documentos de referência sobre as mesmas, levando em devida consideração, designadamente, a natureza, os efeitos e o volume das emissões em causa, a necessidade de prevenir ou reduzir ao mínimo o impacto global das emissões e dos riscos para o ambiente e as informações publicadas pela União Europeia;
- c) Fixar, de imediato, em aditamento à licença ambiental da nova instalação de produção de ácido nítrico, um limite de emissão de óxido nítrico conforme com os limites de emissão associados à aplicação das melhores técnicas disponíveis, tal como especificados no *Reference Document on Best Available Techniques for the Manufacture of Large Volume Inorganic Chemicals – Ammonia, Acids and Fertilisers, August 2007*;
- d) Observar os procedimentos respeitantes à publicitação no seu *site* na *internet* da “*lista com os nomes dos operadores que não devolvam licenças de emissão suficientes*”, como previsto no n.º 4 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro;
- e) Observar os procedimentos respeitantes à publicação do anúncio de abertura do concurso público no Jornal Oficial da União Europeia, em cumprimento do disposto no artigo 131.º do Código dos Contratos Públicos;



f) Garantir que, nos procedimentos de ajuste direto, em sede de apreciação da proposta se procede à verificação do cumprimento dos requisitos formais constantes dos artigos 57.º a 60.º do Código dos Contratos Públicos.

3) Ao Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas:

a) Dar preferência ao investimento em Portugal, no apoio a projetos de que resultem reduções quantificáveis de emissões de gases com efeito de estufa ou constituam sumidouros de carbono, contribuindo simultaneamente para o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente em matéria de alterações climáticas e para o desenvolvimento da economia e da competitividade das empresas nacionais, em detrimento da participação em fundos de investimento e/ou aquisição de créditos de carbono que se traduzem no investimento noutros países;

b) Prosseguir o controlo dos apoios concedidos a projetos de redução de emissões ou que constituam sumidouros de carbono, revendo, quando pertinente, a avaliação do cenário de referência e a adicionalidade dos mesmos;

c) Promover e apoiar, potenciando sinergias, conjuntamente com outros organismos, designadamente, a Autoridade Florestal Nacional, o Instituto Geográfico Português, o Instituto Nacional de Estatística e a Direção-Geral de Energia e Geologia, o desenvolvimento de instrumentos com vista a uma contabilização das emissões mais rigorosa e atempada;

d) Melhorar os sistemas de recolha de informação e os modelos de previsão para acompanhamento do grau de cumprimento das metas nacionais no âmbito do Protocolo de Quioto, por forma a colmatar o desfasamento de dois anos na disponibilização de informação pelo Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos;

e) Melhorar os critérios de seleção de amostras a utilizar no âmbito do controlo de projetos apoiados para garantir a sua representatividade e a validade das conclusões e impor aos cocontratantes o seu cumprimento estrito.

f) Planear, desde já, a aplicação das receitas da venda em leilão de licenças de emissão das atividades da aviação, que irão ocorrer a partir de 2012, nas ações para mitigação de emissões e adaptação às alterações climáticas a que estão legalmente consignadas;

g) Garantir, na aquisição de serviços, o cumprimento dos princípios da igualdade, da concorrência e da transparência no que concerne à escolha da melhor proposta;

h) Proceder à publicitação no Portal dos Contratos Públicos da celebração dos procedimentos de ajuste direto, nos termos do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos e dos elementos referentes à formação e execução dos contratos nos termos do artigo 465.º do referido Código e alíneas h) e l) dos artigos 2.º e 3.º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de Julho;

i) Assegurar que todos os documentos que constituem os processos administrativos internos, bem como todas as informações, pareceres e decisões que sobre eles forem proferidos identifiquem, nominal e funcionalmente, os funcionários e agentes seus subscritores.

4) À Agência Portuguesa do Ambiente e ao Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas

Assegurar que, nos procedimentos de contratação por ajuste direto, a entidade convidada cumpre as formalidades constitutivas do procedimento pré-contratual relativas à entrega da declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos, bem como do documento de habilitação legalmente exigido no n.º 2 do artigo 126.º do referido Código.

2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização para o ano de 2011, aprovado pelo Tribunal de Contas, realizou-se a presente “*Auditoria a mecanismos previstos para o controlo e redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono*”, que teve como objeto a execução do Plano¹ e os investimentos realizados pelo Fundo.

A auditoria teve como objetivo geral avaliar a execução dos planos nacionais para controlo e redução das emissões de CO₂ a que Portugal está obrigado como consequência da ratificação do Protocolo de Quioto, em particular:

- a) A aplicação do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão de Carbono, cometida à Agência Portuguesa do Ambiente, incluindo a atribuição de títulos de emissão de CO₂, a administração do Registo Português de Licenças de Emissão e a coordenação do Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA)²; e
- b) A aplicação dos fundos atribuídos ao Fundo Português de Carbono para obtenção de créditos de carbono através do investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto e no apoio a projetos que conduzam à redução de emissões e à captura e armazenamento de carbono.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar o cumprimento dos objetivos fixados para o primeiro Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE I, 2005–2007), como antecedente do segundo Plano, atualmente em curso;
- Avaliar o cumprimento dos objetivos fixados para o segundo Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE II, 2008–2012), no período 2008–2010;
- Avaliar a atribuição de licenças e a evolução das emissões, identificando as indústrias responsáveis pelo excesso de emissões relativamente aos níveis estabelecidos;
- Avaliar a supervisão e controlo do Registo Português de Licenças de Emissão e da concessão, detenção, transferência e anulação de licenças de emissão e da qualificação de verificadores, efetuados pela Agência Portuguesa do Ambiente;
- Efetuar a avaliação global da gestão do Fundo Português de Carbono pela Comissão para as Alterações Climáticas e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças em matéria de receita e de despesa com a obtenção de créditos de emissão de carbono, na qualidade de gestores do Fundo;

¹ Previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro. O PNALE I (2005–2007) foi aprovado pela RCM n.º 53/2005, de 13 de Janeiro, publicada no DR, 1.ª Série, de 3 de Março, e o PNALE II (2008–2012) foi aprovado pela RCM n.º 1/2008, de 6 de Dezembro de 2007, publicada no DR, 1.ª Série, de 4 de Janeiro de 2008.

² Criado pela RCM n.º 68/2005, de 13 de Janeiro, publicada no DR, 1.ª Série, de 17 de Março.



- Efetuar a análise e o *benchmarking* dos investimentos realizados pelo Fundo Português de Carbono para obtenção de créditos de carbono (fundos internacionais com investimento em projetos “*Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*” e “*Implementação Conjunta*”, financiamento de projetos nacionais e aquisição no mercado);
- Avaliar o cumprimento das disposições legais nacionais e comunitárias relativas à contratação pública para aquisição de bens e serviços, em especial de serviços de consultadoria.

O horizonte temporal da auditoria corresponde aos anos a que se reportam o PNALE I (2005–2007) e ao período já decorrido do PNALE II (correspondente ao cumprimento do Protocolo de Quioto, 2008–2012).

2.2 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto das seguintes entidades:

- Agência Portuguesa do Ambiente (APA);
- Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC);
- Fundo Português de Carbono (FPC);
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

2.3 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto³, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- Ao Ministro de Estado e das Finanças, à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e ao Ministro da Economia e do Emprego;
- Ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças;
- Ao Diretor-Geral da Agência Portuguesa do Ambiente;
- Ao Coordenador do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas;
- Aos responsáveis individuais.

³ Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Destas entidades não se pronunciaram os membros do Governo.

A Direção Geral do Tesouro e Finanças informou que o relato não lhe suscitava quaisquer comentários pertinentes.

As alegações apresentadas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo V a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, com exceção das alegações apresentadas pelo Coordenador do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas, onde foram suprimidas as referências a preços de aquisição de créditos de carbono, relativamente aos quais foi invocada confidencialidade.

2.4 – Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC e, sempre que aplicáveis, os princípios do *Working Group of Environmental Audit (WGEA)*.

Dentro desses trabalhos, procedeu-se a:

- Análise da legislação/regulamentação aplicável à APA, à Comissão para as Alterações Climáticas (CAC) e ao FPC;
- Levantamento dos circuitos e procedimentos da APA, da CAC e do FPC, ao nível da contratação pública;
- Análise de informação relativa aos processos de aquisição de serviços realizados pela APA, pela CAC e pelo FPC no ano de 2010;
- Análise do projeto de Relatório da Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças ao Fundo Português de Carbono⁴ (Proc. n.º 2010/88/A5/146);
- Análise das *Súmulas das Reuniões da Comissão para as Alterações Climáticas*;
- Análise dos relatos das reuniões, planos de atividades e balanços do exercício da monitorização do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), do CECAC;
- Análise do funcionamento do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), incluindo a apreciação dos dados do Registo Português de Licenças de Emissão (RPLE) e do *Community Transaction Log* relativos ao período experimental (2005–2007) e aos três anos já decorridos do primeiro período de cumprimento do Protocolo de Quioto (2008–2010);
- Análise sumária do Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA);

⁴ A auditoria realizada pela IGF no ano de 2010 teve os seguintes objetivos: levantamento de procedimentos ao nível dos registos contabilísticos e prestação de contas; análise da legalidade e da regularidade das operações envolvendo os recursos públicos utilizados pelo Fundo; avaliação sumária da atividade desenvolvida e dos resultados alcançados face à finalidade primordial do Fundo (cumprimento nacional do Protocolo de Quioto). O período temporal de análise abrangeu, fundamentalmente, os anos de 2008 e 2009. No âmbito da referida auditoria, a IGF procedeu à verificação de 7 aquisições de serviços contratadas nos anos de 2008 e de 2009, maioritariamente por ajuste direto.



- Análise do *Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases 1990–2009*, incluindo os dados em *Common Reporting Format* e informação suplementar, e do “*Questionnaire on the implementation of Directive 2003/87/EC*” e do “*Fifth National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*”, remetidos pela APA ao Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas e à Comissão Europeia;
- Análise dos processos dos projetos apoiados pelo FPC (Programa de Apoio a Projetos no País – primeira fase (2008));
- Verificação do cumprimento da legalidade e da conformidade dos procedimentos concursais para contratação das aquisições de bens e serviços, no âmbito do Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Para a análise de projetos apoiados pelo FPC foram selecionados todos os projetos financiados no âmbito da primeira fase do Programa de Apoio a Projetos no País para redução de emissões e do sequestro de carbono, cujos efeitos ocorreram a partir de 2009.

No âmbito da análise e avaliação da contratação de prestação de serviços realizada no ano de 2010, foi selecionada uma amostra de dez procedimentos extraída individualmente tendo por base os critérios do maior valor e os temáticos Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas e do Comercio Europeu de Licenças de Emissão e verificação de projetos de redução de emissões no âmbito do Programa de Apoio a Projetos no País, no caso, respetivamente, da APA e do FPC. No caso da CAC, por não existirem procedimentos relacionados diretamente com a temática da auditoria, a extração da amostra foi alargada a outro tipo de prestações de serviços de apoio ao funcionamento da referida entidade.

2.5 – Condicionantes da auditoria

Não se registaram condicionantes aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos.

2.6 – Quadro institucional e normativo

As entidades abrangidas pela presente auditoria, todas sob a tutela do então Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MADRP), têm natureza e regime jurídicos diversos.

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA) é um serviço central que integra a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), dotado de autonomia administrativa⁵, que tem por missão⁶ propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas nas áreas do combate às alterações climáticas e emissão de poluentes atmosféricos, avaliação de impacte ambiental, resíduos, prevenção de riscos graves, controlo

⁵ Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro, e do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de Abril.

⁶ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 207/2006 e do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 53/2007.

integrado da poluição e educação ambiental, assegurando a participação e a informação do público e das organizações não-governamentais de ambiente.

A APA é a autoridade competente para a aplicação das disposições da Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, designada em conformidade com o artigo 18.º da mesma, como resulta do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro.

Das unidades orgânicas que integram a APA releva para a presente auditoria o Departamento de Alterações Climáticas, Ar e Ruído (DACAR)⁷, ao qual, no domínio das alterações climáticas e da prevenção e controlo da poluição atmosférica, compete:

- ◆ *Assegurar o acompanhamento das matérias relacionadas com as alterações climáticas, a protecção da camada de ozono e a poluição atmosférica e coordenar a elaboração dos relatórios e comunicações nacionais para efeitos do cumprimento das obrigações comunitárias e internacionais;*
- ◆ *Apoiar o desenvolvimento e a aplicação dos programas nacionais para as alterações climáticas e para os gases acidificantes, eutrofizantes e precursores do ozono troposférico;*
- ◆ *Instruir e avaliar os pedidos de títulos de emissão de gases com efeito de estufa das instalações abrangidas pela legislação em vigor sobre o comércio europeu de licenças de emissão (instalações CELE), atribuir, enquanto autoridade competente, o título de emissão de gases com efeito de estufa e manter actualizado o sistema de informação relativo a todas as instalações CELE garantindo a qualidade dos dados reportados pelas instalações abrangidas;*
- ◆ *Gerir o acesso à reserva por novas instalações abrangidas pelo CELE;*
- ◆ *Administrar e gerir emissões do Registo Português de Licenças de Emissão, bem como garantir as correspondentes ligações ao diário independente das transacções comunitárias e ao diário independente das transacções, designados respectivamente por CITL e ITL;*
- ◆ *Contribuir para a elaboração do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE) e promover a sua aplicação;*
- ◆ *Promover a realização e contribuir para a elaboração do inventário das fontes abrangidas pela obrigação de registo europeu das emissões de CO₂, no que se refere a todas as instalações CELE;*
- ◆ *Implementar a estratégia nacional em matéria de importação, exportação, colocação no mercado, utilização, recuperação, reciclagem, valorização e destruição de substâncias que empobrecem a camada de ozono e equipamentos que as contenham;*
- ◆ *Promover a aplicação dos requisitos com vista à harmonização das exigências relativas ao controlo, confinamento e utilização dos gases fluorados;*
- ◆ *Coordenar a aplicação do Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA) e preparar os registos, relatórios e comunicações nacionais respectivos;*
- ◆ *Apoiar o desenvolvimento dos inventários regionais de emissões de poluentes atmosféricos através da elaboração de directrizes técnicas e harmonização de procedimentos;*
- ◆ *Acompanhar a estratégia comunitária sobre poluição atmosférica e promover a aplicação das acções decorrentes da mesma, designadamente no que respeita à definição de tectos de emissão nacionais ou sectoriais.*

No que concerne a licenciamentos relacionados com a emissão de gases com efeito de estufa, a APA cobra taxas pela emissão dos respetivos títulos (TEGEE)⁸ e pela qualificação e certificação dos

⁷ Cfr. artigo 3.º da Portaria n.º 573-C/2007, de 30 de Abril.

⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, e da Portaria n.º 437-A/2009, de 24 de Abril.



verificadores⁹. São também cobradas taxas pelo acesso e utilização do Registo Português de Licenças de Emissão¹⁰.

O Fundo Português do Carbono (FPC) criado através do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março¹¹, constitui um instrumento operacional destinado a financiar medidas que tenham por objetivo contribuir para o cumprimento dos compromissos quantificados de limitação de emissões de gases com efeito de estufa a que o Estado Português se comprometeu ao ratificar o Protocolo de Quioto, bem como de outros compromissos internacionais de Portugal na área das alterações climáticas¹². Tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica e com autonomia administrativa e financeira¹³. A gestão do FPC, nos termos conjugados do artigo 1.º do Anexo à Portaria n.º 1202/2006¹⁴, de 9 de Novembro, e do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, é assegurada pelo Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC)¹⁵ na vertente técnica, e pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) na vertente financeira¹⁶.

O Fundo desenvolve a sua atividade, nomeadamente, através das seguintes linhas de ação¹⁷:

- a) *Obtenção de créditos de emissão de gases com efeito de estufa, a preços competitivos, através do investimento directo em mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto (Comércio de Licenças de Emissão, projectos de Implementação Conjunta e projectos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo);*
- b) *Obtenção de créditos de emissão de gases com efeito de estufa, a preços competitivos, através do investimento em fundos geridos por terceiros ou outros instrumentos do mercado de carbono;*
- c) *Apoio a projectos, em Portugal, que conduzam a uma redução de emissões de gases com efeito de estufa, nomeadamente nas áreas da eficiência energética, energias renováveis, sumidouros de carbono, captação e sequestração geológica de CO₂, e adopção de novas tecnologias, quando o retorno em termos de emissões evitadas assim o recomende;*
- d) *Promoção da participação de entidades públicas e privadas nos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto.*

Relevam como fontes de financiamento do Fundo as seguintes receitas¹⁸:

- a) *As dotações para ele destinadas pela lei do Orçamento do Estado;*
- b) *O produto das taxas¹⁹, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos;*
- c) *Os rendimentos dos investimentos nos mecanismos de flexibilidade do Protocolo e nos fundos e outros instrumentos do mercado de carbono;*

⁹ Nos termos do n.º 2 do referido artigo 34.º e da Portaria n.º 74/2006, de 18 de Janeiro.

¹⁰ Nos termos do n.º 4 do artigo 19.º do referido Decreto-Lei e da Portaria n.º 993/2010, de 29 de Setembro.

¹¹ Integrado, à data, no designado Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAODTR).

¹² Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, na redação dada pelo artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março.

¹³ Cfr. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, na redação dada pelo artigo 164.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

¹⁴ Diploma que aprovou o Regulamento de Gestão do FPC.

¹⁵ Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/98, de 19 de Maio.

¹⁶ Cfr artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2006.

¹⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/2006.

¹⁸ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 71/2006.

¹⁹ Relevam o imposto sobre produtos petrolíferos (é transferida para o Fundo a parte correspondente à harmonização fiscal entre o gasóleo de aquecimento e o gasóleo rodoviário) e a taxa sobre as lâmpadas de baixa eficiência energética estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 108/2007, de 12 de Abril, em que 80% do montante cobrado constitui receita do Fundo (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º).

d) *Os rendimentos provenientes de aplicações financeiras.*

A Comissão para as Alterações Climáticas (CAC) foi criada em 1998²⁰ na sequência da adoção do Protocolo de Quioto por parte da União Europeia e de Portugal. A CAC foi incumbida de elaborar a Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas e suas sucessivas modificações e propor ao Governo a sua implementação, acompanhar a realização das medidas, programas e ações que vierem a ser adotadas pelo Governo, contribuir com a assessoria técnica e científica necessária às delegações nacionais, elaborar relatórios nacionais sobre alterações climáticas e propor ao Governo as medidas que considere mais adequadas para dar sequência aos compromissos assumidos.

Em 2001 a composição e as competências da CAC foram alargadas²¹, passando a incluir competências expressas na condução do processo de participação da sociedade civil na discussão pública de propostas decorrentes de políticas e planos de ação orientados para o combate às alterações climáticas em Portugal.

A CAC detém a qualidade de autoridade nacional designada para os mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto²². Nessa qualidade a CAC tem por missão e objetivos, entre outros:

- a) *“Actuar na qualidade de autoridade nacional para os mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL);*
- b) *Actuar como ponto focal nacional para efeito dos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto (MDL, implementação conjunta e comércio internacional de licenças de emissão);*
- c) *Promover acções do Estado Português, enquanto Parte do Protocolo de Quioto, tendo por objectivo contribuir para o cumprimento dos compromissos decorrentes daquele mesmo Protocolo²³;*”

e

“Disponibilizar informação sistematizada de apoio a investidores para o desenvolvimento de projectos de implementação conjunta e mecanismo de desenvolvimento limpo e funcionar como repositório de informação técnica relativa aos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto²⁴”.

A CAC funcionava na dependência da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, e era composta por representantes de:

- a) *Ministério das Finanças e da Administração Pública;*
- b) *Ministério Negócios Estrangeiros;*
- c) *Ministério da Administração Interna;*
- d) *Ministério Obras Públicas, Transportes e Comunicações;*
- e) *Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território;*
- f) *Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;*
- g) *Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;*
- h) *Ministério da Educação;*
- i) *Ministério e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;*
- j) *Região Autónoma dos Açores; e*
- k) *Região Autónoma da Madeira²⁵.*

²⁰ Cfr. RCM n.º 72/98, de 19 de Maio.

²¹ Cfr. RCM n.º 59/2001, de 10 de Maio.

²² Cfr. n.º 1 da RCM n.º 33/2006, de 26 de Janeiro.

²³ Cfr. n.º 2 da RCM n.º 33/2006.

²⁴ Cfr., alínea c) do artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro.

²⁵ Cfr. resulta do disposto no n.º 1 da RCM n.º 72/98, de 19 de Maio de 1998, publicada no DR, 1.ª Série, de 29 de Junho, e no n.º 2 da RCM n.º 59/2001, de 10 de Maio, publicada no DR, 1.ª Série, de 30 de Maio.



A CAC é apoiada por técnicos dos departamentos envolvidos.

O Comité Executivo da CAC (CECAC) é composto por um representante de cada um dos ministérios²⁶ referidos nas alíneas e), que exerce as funções de coordenador, a) e f), que exercem as funções de vice-coordenadores, b), g) e i). O CECAC conta ainda com um secretariado técnico em permanência, presentemente composto por 8 elementos.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, a quem compete, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março²⁷, a gestão do Fundo de Carbono na vertente financeira. A este serviço compete proceder à gestão de tesouraria e de outros eventuais ativos financeiros do Fundo, centralizando as receitas, aplicando as disponibilidades respetivas e maximizando a sua capitalização, de acordo com a programação financeira aprovada pela entidade gestora do Fundo na vertente técnica²⁸.

À contratação da aquisição de serviços pelas entidades envolvidas na auditoria é aplicável o Código dos Contratos Públicos (CCP)²⁹.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho, as designações dos ministérios são, atualmente, as seguintes:

- a) *Ministério das Finanças;*
- b) *Ministério Negócios Estrangeiros;*
- c) *Ministério da Administração Interna;*
- d) *Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;*
- e) *Ministério da Economia e do Emprego;*
- f) *Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;*
- g) *Ministério da Educação e Ciência.*

²⁶Cfr. n.º 4 da RCM n.º 33/2006, de 26 de Janeiro de 2006, publicada no DR, 1.ª Série, de 24 de Março.

²⁷Diploma que procedeu à criação do Fundo Português de Carbono.

²⁸Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Anexo à Portaria n.º 1202/2006, de 9 de Novembro.

²⁹Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 31 de Março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro.

3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Gases com efeito de estufa e alterações climáticas

É maioritariamente aceite pela comunidade científica³⁰ que está em curso um processo de aumento da temperatura média global da Terra, usualmente referido como “*aquecimento global*”³¹, com implicações diversas na variabilidade climática (“*alterações climáticas*”³²) e dando lugar à subida do nível médio do mar. Esse processo é considerado como sendo o resultado do aumento do nível de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera³³, gás com efeito de estufa (GEE)³⁴, sendo maioritariamente aceite também que este aumento tem origem antrópica, estando identificado com a queima de combustíveis fósseis que tem lugar desde o início da chamada “*revolução industrial*”. As alterações climáticas têm efeitos consideráveis, atuais e futuros, a todos os níveis, sejam eles sociais, económicos ou ambientais.

O nível de CO₂ na atmosfera, que se estima em 280 ppmv³⁵ antes da revolução industrial, atingiu 391,19 ppmv³⁶ em Janeiro de 2011. Durante o século XX, o aumento médio da temperatura à superfície, em terra, foi calculado em $0,74 \pm 0,18^{\circ}\text{C}$, estando a aumentar cerca de $0,25^{\circ}\text{C}$ em terra e $0,13^{\circ}\text{C}$ no mar, por década, desde 1979³⁷. A duplicação da percentagem de CO₂ na atmosfera (ou seja, para 560 ppmv) dará lugar a um aumento da temperatura de 3°C ³⁸. A limitação do aquecimento global a 2°C ³⁹, que implica um máximo da ordem de 450 ppmv, exige uma inversão da emissão de CO₂ entre 2000 e 2015. Vários estudos recentes concluíram que só um nível de 350 ppmv de CO₂ (nível ultrapassado em 1988) na atmosfera poderia impedir a fusão dos glaciares da Gronelândia e do oeste da Antártida, que está a acelerar a subida do nível do mar.

3.2 – Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas e Protocolo de Quioto

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em Junho de 1992 no Rio de Janeiro, que teve por objetivo conciliar o desenvolvimento socioeconómico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra, foi aprovada, entre outras, a *Convenção-Quadro das*

³⁰ Vide, como muito relevantes, os *Assessment Reports* do *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* onde são revistas e avaliadas as informações científicas mais recentes, técnicas e socioeconómicas, relevantes para a compreensão das mudanças climáticas (disponíveis em http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml). O IPCC é um órgão científico intergovernamental criado em 1988 pela *World Meteorological Organization* e pelo *United Nations Environment Programme*, duas organizações das Nações Unidas, criação confirmada pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução 43/53, de 6 de Dezembro de 1988.

³¹ “*Global warming*”.

³² “*Climate change*”.

³³ A quantidade de carbono atualmente presente na atmosfera sob a forma de CO₂ é de cerca de 750 Gt (1 Gt = 10⁹t). O aumento anual estimado no período 2000–2008 é de 4,1 (±0,04) Gt de carbono (Cfr. Corinne Le Quéré, *Trends in the sources and sinks of carbon dioxide*, 2009).

³⁴ “*Greenhouse gas*” (GHG).

³⁵ ppmv – partes por milhão, em volume.

³⁶ Cfr. Mauna Loa Observatory (NOAA-ESRL) / *Preliminary data released February 7, 2011*.

³⁷ Cfr. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Fourth Assessment Report, 2007*.

³⁸ Cfr. Houghton, J., *Global Warming: The Complete Briefing, 4th ed.*, Cambridge University Press, 2009, pg. 30.

³⁹ Objetivo adoptado pela União Europeia (*European Commission Communication on a Community Strategy on Climate Change – Council of Ministers Conclusion – 25-26 June 1996*).



Nações Unidas para as Alterações Climáticas (Convenção)⁴⁰. Esta Convenção, que tem por objetivo alcançar a estabilização das concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera a um nível que evite uma interferência antrópica perigosa com o sistema climático, foi subscrita por Portugal em 13 de Junho desse ano⁴¹.

Na sequência da Convenção foi celebrado em 1997 o *Protocolo de Quioto*⁴² (Protocolo) que estabeleceu como meta para a redução da emissão de GEE⁴³ (a Convenção não estabelece prazos nem limites para a emissão de GEE), uma redução de, pelo menos, 5% abaixo dos níveis de 1990 durante o período 2008–2012 (designado “*período de compromisso*”).

Portugal subscreveu o Protocolo, igualmente subscrito pela Comunidade Europeia, assumindo o compromisso de reduzir as emissões de GEE em 8%⁴⁴ relativamente ao ano de referência (1990), durante o período de 2008-2012.

No âmbito da UE os Estados-Membros estabeleceram um Acordo de Partilha de Responsabilidades⁴⁵ para a redução coletiva de 8% dos GEE no período de compromisso, onde a distribuição efetuada permitiu que Portugal pudesse aumentar as emissões em 27% relativamente às emissões registadas em 1990, o acréscimo mais elevado permitido aos Estados-Membros.

Nos termos do artigo 4.1(a) da Convenção os signatários têm por obrigação submeter, anualmente, o inventário das emissões antrópicas de GEE por fontes e remoção por sumidouros, elaborado segundo metodologias aprovadas pela Conferência das Partes.

Para definição da estratégia e das políticas e medidas para a implementação das obrigações resultantes dos compromissos assumidos por Portugal nos termos do artigo 4.1(b) da Convenção, do artigo 2.1(a) do Protocolo e do referido Acordo de Partilha de Responsabilidades, o Governo decidiu, em 2000, a elaboração do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)⁴⁶.

⁴⁰United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

⁴¹A Convenção foi aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 20/93, de 21 de Junho, e entrou em vigor em 21 de Março de 1994. A redação foi posteriormente retificada pelo Decreto n.º 14/2003, de 4 de Abril.

⁴²Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, assinado em Nova Iorque em 29 de Abril de 1998, subscrito pela União Europeia em nome dos Estados Membros e aprovado pelo Decreto n.º 7/2002, de 25 de Março.

⁴³Os gases com efeito de estufa abrangidos pela redução de emissões listados no Anexo A do Protocolo de Quioto e no Anexo II da Diretiva 2003/87/CE são, para além do dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O), os hidrofluorcarbonetos (HFCs), os perfluorcarbonetos (PFCs) e o hexafluoreto de enxofre (SF₆). Os vários GEE não têm o mesmo impacto no aquecimento global, uma vez que têm diferentes fatores de absorção e emissão de radiação e diferentes tempos de permanência na atmosfera. Por facilidade, é utilizada como unidade a tonelada de CO₂ equivalente (t CO₂e), convertendo as quantidades de outros GEE nas quantidades de CO₂ que teriam o mesmo efeito (p. ex., uma tonelada de CH₄ é contabilizada como 21 t CO₂e e uma tonelada de N₂O como 310 t CO₂e, para um horizonte de 100 anos). O aumento do CO₂ contribui com 72% para o aumento do efeito de estufa, o CH₄ com 21% e o N₂O com 7%, aproximadamente.

⁴⁴No Anexo B do Protocolo de Quioto, o “compromisso quantificado de limitação ou redução de emissões (percentagem do ano ou período de referência)” lista para Portugal, tal como para os restantes Estados então membros da União Europeia, o valor de “92 [%]”.

⁴⁵A Comunidade Europeia formalizou o compromisso comunitário de aprovação do Protocolo e do Acordo de Partilha de Responsabilidades entre os Estados Membros através da Decisão n.º 2002/358/CE, do Conselho, de 25 de Abril.

⁴⁶Objeto de discussão pública em dois períodos distintos, em 2001 e em 2003-2004, respetivamente. O Programa viria a ser aprovado pela RCM n.º 119/2004, de 15 de Junho, publicada no DR, 1.ª Série, de 31 de Julho (PNAC 2004). Sucedeu-lhe o Programa Nacional para as Alterações Climáticas aprovado pela RCM n.º 104/2006, de 3 de Agosto, publicado no DR, 1.ª Série, de 23 de Agosto (PNAC 2006).

A aplicação dos mecanismos de vigilância das emissões de GEE e de implementação do Protocolo, bem como o cumprimento das correspondentes disposições comunitárias, implicaram a elaboração, até Janeiro de 2006, do Relatório para a Determinação da Quantidade Atribuída, ou seja, o cômputo das emissões de GEE que Portugal não poderia exceder⁴⁷. No desenvolvimento das negociações conduzidas com a Comissão Europeia, o nível de emissões atribuído a Portugal para o primeiro período de compromissos no âmbito do Protocolo foi quantificado em 386 956 503 t CO₂e⁴⁸, valor posteriormente reduzido para 381 937 527 t CO₂e⁴⁹.

Face aos constrangimentos criados às indústrias pela limitação das emissões, e verificando-se um crescimento que, previsivelmente, iria ultrapassar o teto definido inicialmente, foi criado o Fundo Português de Carbono (FPC) pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, tendo em vista a aquisição de créditos de emissão por via dos mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo. Previa-se capitalizar este Fundo com dotações transferidas anualmente do Orçamento do Estado (OE) de forma a que, até 2012, o total de dotações viesse a atingir 110 milhões de euros. Esta previsão foi depois aumentada para 348 milhões de euros pela RCM n.º 104/2006, que aprovou o PNAC 2006.

3.3 – Comércio Europeu de Licenças de Emissão

Procurando garantir o cumprimento dos objetivos fixados para a redução de emissões de forma economicamente eficiente, a UE criou, através da Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de Outubro, o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)⁵⁰. Esta Diretiva, referida como “*Diretiva CELE*”, foi mais tarde modificada pela Diretiva n.º 2004/101/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de Outubro de 2004 (“*Diretiva Linking*”), para criar uma ligação entre o CELE e os mecanismos de flexibilidade do Protocolo e incluir o sector da aviação a partir de 2012. A Diretiva CELE foi transposta para o direito interno pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, o qual viria a ser alterado por seis vezes, das quais três incluíram a republicação⁵¹. A transposição da parte da Diretiva relativa à inclusão das atividades da aviação no CELE foi efetuada pelo Decreto-Lei n.º 93/2010, de 27 de Julho.

⁴⁷ Tendo como referencial as emissões estimadas para o ano base (1990), acrescidas de 27%, como atrás referido.

⁴⁸ Pela Decisão n.º 2006/944/CE, da Comissão, de 14 de Dezembro.

⁴⁹ Pela Decisão n.º 2010/778/CE, da Comissão, de 15 de Dezembro.

⁵⁰ European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) ou European Union Emissions Trading System.

Estão incluídas no CELE as instalações onde são exercidas, entre outras, as atividades seguintes:

- a) Instalações de combustão com uma potência térmica nominal superior a 20 MW;
- b) Refinarias de petróleo;
- c) Fornos de coque;
- d) Instalações para a produção de gusa ou aço com uma capacidade superior a 2,5 toneladas por hora;
- e) Instalações de produção de *clinker* em fornos rotativos com uma capacidade de produção superior a 500 toneladas por dia ou de cal com uma capacidade de produção superior a 50 toneladas por dia;
- f) Instalações de produção de vidro com uma capacidade de fusão superior a 20 toneladas por dia;
- g) Instalações de fabrico de produtos cerâmicos por cozedura, nomeadamente telhas, tijolos, tijolos refratários, ladrilhos, produtos de grés ou porcelanas, com uma capacidade de produção superior a 75 toneladas por dia e/ou uma capacidade de forno superior a 4 m³ e uma densidade de carga enfiada por forno superior a 300 kg/m³;
- h) Instalações industriais de fabrico de pasta de papel a partir de madeira ou de outras substâncias fibrosas e papel e cartão com uma capacidade de produção superior a 20 toneladas por dia.

A partir de 1 de janeiro de 2012 passam a estar incluídas também as atividades de aviação.

⁵¹ A última republicação foi efetuada pelo Decreto-Lei n.º 154/2009, de 6 de Julho, tendo sido depois alterado duas vezes em 2010, a última das quais pelo Decreto-Lei n.º 93/2010, de 27 de Julho.



O comércio de licenças de emissão⁵² constitui um instrumento de política ambiental que visa, ao mesmo tempo, alcançar objetivos ambientais e de eficiência económica. As empresas (“instalações” / “operadores”) têm de deter “licenças de emissão” para poderem emitir GEE, que são recebidas gratuitamente ou adquiridas no mercado e transacionadas por qualquer empresa. As empresas que não detenham o número de direitos de emissão suficientes têm de promover internamente medidas para reduzir o nível de emissões ou comprar licenças. O *cap and trade* foi concebido para funcionar de acordo com os princípios inerentes à economia de mercado: É estabelecido um teto de emissões (“*cap*”) de acordo com os objetivos ambientais a atingir e emitido o número de licenças correspondente, que são distribuídas pelas empresas de acordo com critérios previamente fixados. As empresas com menores custos marginais de redução de emissões reduzem-nas e vendem o excesso de licenças gerado e aquelas com custos marginais de redução superiores à cotação das licenças e que não disponham de um número de licenças suficiente adquirem-nas no mercado (ou reduzem a produção). Para o mercado de emissões funcionar o *cap* de licenças fixado deverá ser suficientemente baixo para criar escassez e o mercado deverá poder funcionar livremente depois da atribuição.

O CELE, instrumento de mercado intracomunitário de regulação das emissões de GEE, foi o primeiro sistema internacional de comércio de emissões. Entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2005, estando já transposta por Portugal a Diretiva n.º 2003/87/CE, mas não estando ainda concluída a inventariação de instalações abrangidas pelo CELE.

De acordo com a Diretiva CELE, os Estados-Membros elaboram os seus planos nacionais de atribuição de licenças de emissão, respeitando os critérios aí enumerados. Os planos de atribuição de licenças de emissão fixam as instalações abrangidas e as quantidades totais a distribuir. Em conformidade com o disposto na *Diretiva Linking*, é permitida a utilização pelas instalações de uma percentagem máxima de licenças provenientes dos mecanismos de projeto⁵³ previstos no Protocolo (*Implementação Conjunta*⁵⁴ e *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*⁵⁵).

Foi neste contexto e de acordo com o Decreto-Lei n.º 233/2004 que, ainda em 2004, se desenvolveram os trabalhos de preparação do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de 2005 a 2007, período experimental do CELE (PNALE I)⁵⁶ e, depois, do Plano Nacional de

⁵²Também designado “*cap and trade*”.

⁵³O Protocolo de Quioto prevê três “mecanismos de flexibilidade” que facilitam o atingir das metas fixadas, em complemento das ações desenvolvidas pelas Partes no seu próprio território: i) Comércio de emissões (“*Emissions Trading*”); ii) Implementação conjunta; e iii) Mecanismo de desenvolvimento limpo. Estes dois últimos são genericamente referidos como mecanismos de projeto.

⁵⁴Na implementação conjunta (“*joint implementation*”), prevista no artigo 6 do Protocolo de Quioto, um país desenvolvido (incluído no Anexo I) com custos relativamente elevados de redução de emissões de GEE, pode adquirir créditos (unidade de redução de emissões – “*emissions reduction unit (ERU)*”) através do desenvolvimento de um projeto de redução de emissões noutro país (também incluído no Anexo I). As ERU são convertidas a partir de AAU existentes antes de serem transferidas. A implementação conjunta não afeta a quantidade total atribuída às Partes do Anexo I envolvidas, transferindo apenas entre elas uma parte equivalente às emissões reduzidas.

⁵⁵No mecanismo de desenvolvimento limpo (“*clean development mechanism*”), previsto e definido no artigo 12 do Protocolo de Quioto, um país desenvolvido pode patrocinar um projeto de redução de GEE num país em desenvolvimento (não incluído no Anexo I), onde o custo de projetos de redução de GEE é geralmente muito menor. O país desenvolvido pode contabilizar os créditos para cumprir as suas metas de redução de emissões (redução certificada de emissões – “*certified emissions reduction (CER)*”), enquanto o país em desenvolvimento recebe o investimento de capitais e de tecnologias limpas ou de benefícios na alteração do uso da terra.

⁵⁶Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2005, de 13 de Janeiro, publicada no DR, I Série, de 3 de Março.

Atribuição de Licenças de Emissão para o período 2008–2012 (PNALE II)⁵⁷, segundo período do CELE, coincidente com o período de cumprimento do Protocolo ou período de Quioto.

A quantificação de emissões de GEE relativa a 1990, como referida no PNALE I, totalizava 57,9 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (Mt CO₂e), das quais 28,6 respeitavam a instalações abrangidas pela Diretiva (49,4%) e 29,3 estavam fora do CELE (50,6%).

As quantidades que os operadores estão autorizados a emitir são comprovadas por Títulos de Emissão de Gases com Efeito de Estufa (TEGEE) emitidos pela APA, que define e assegura também a gestão do Registo Português de Licenças de Emissão (RPLE), nomeadamente, a concessão, detenção, transferência e anulação de licenças de emissão.

Os operadores das instalações CELE têm de enviar anualmente à APA (até 31 de Março do ano seguinte) um relatório com a quantificação das emissões ocorridas na sua instalação (Registo de Emissão de Gases com Efeito de Estufa (REGEE))⁵⁸, verificado por um perito verificador independente certificado⁵⁹, e devolver (até 30 de Abril) o número de licenças correspondente⁶⁰.

A violação da obrigação de envio do REGEE ou da obrigação da submissão do mesmo à APA constitui contraordenação ambiental⁶¹, e a ausência de devolução de licenças de emissão suficientes para cobrir as emissões verificadas está ainda sujeita ao pagamento de € 100 por cada t CO₂e em excesso (valor reduzido para € 40 no período 2005–2007), sem prejuízo de o infrator ser obrigado a devolver o número de licenças em falta quando da devolução relativa ao ano subsequente⁶².

A monitorização da implementação e do cumprimento dos compromissos nacionais, quer no âmbito do artigo 12 da Convenção e dos artigos 3.2 e 7.2 do Protocolo, quer no âmbito da Decisão n.º 280/2004/CE, da Comissão Europeia, relativa à criação de um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de GEE e de implementação do Protocolo, tem vindo a ser apresentada pela APA através dos relatórios anuais submetidos a essas instâncias por parte de Portugal⁶³.

Na figura da página seguinte apresenta-se, de forma esquemática, a sequência da implementação do CELE e do cumprimento do Protocolo.

⁵⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 6 de Dezembro de 2007, publicada no DR, 1.ª Série, de 4 de Janeiro de 2008.

⁵⁸ Cfr. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, na redação atual.

⁵⁹ “Verificador CELE”, cfr. artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 233/2004 e Portaria n.º 74/2006, de 18 de Janeiro.

⁶⁰ Cfr. artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, na redação atual.

⁶¹ Cfr. artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, na redação atual.

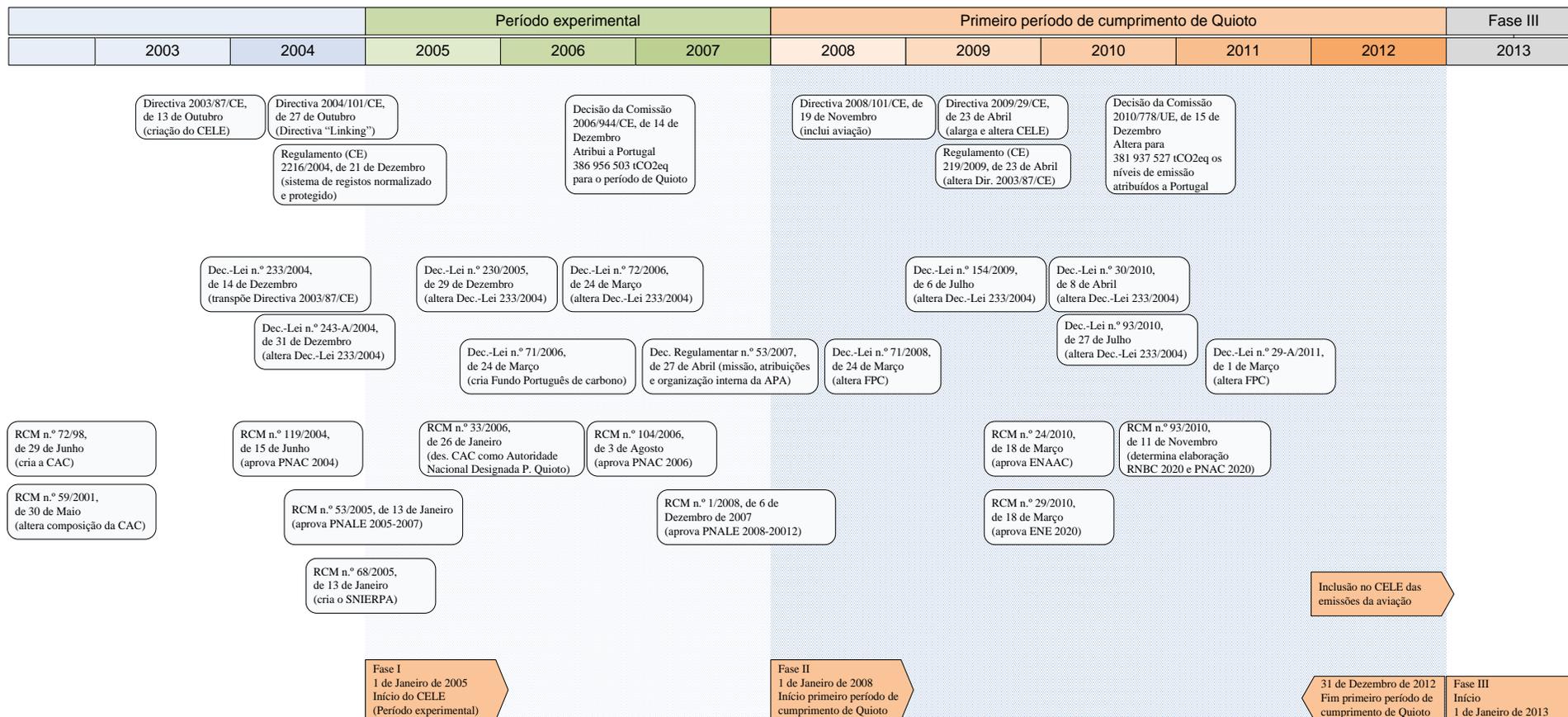
⁶² Cfr. n.ºs 1 a 3 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, na redação atual.

⁶³ Relatórios do Progresso Demonstrável do Protocolo de Quioto e Relatórios no âmbito do artigo 3.º (2) da Decisão n.º 280/2004/CE.



Tribunal de Contas

Figura 1 – Calendarização da implementação do CELE

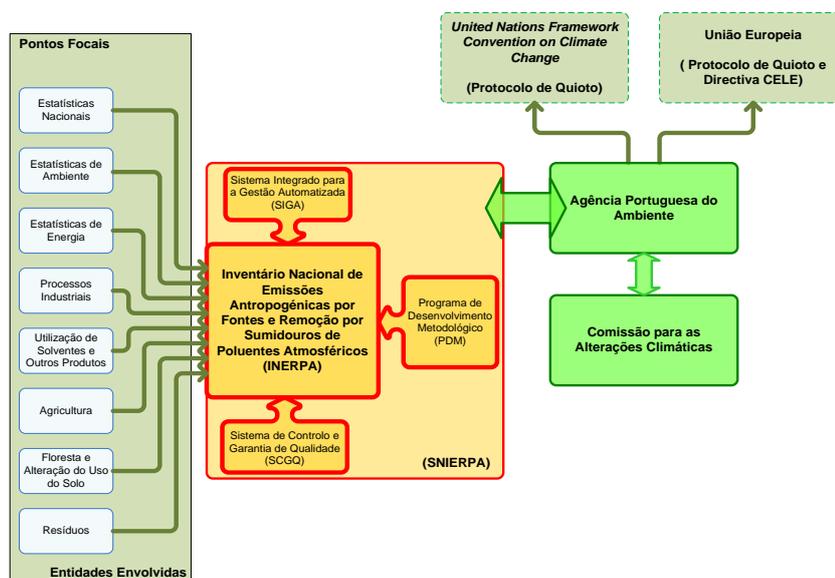


3.4 – Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos

O Protocolo de Quioto prevê, para aferição do cumprimento dos compromissos, a apresentação regular ao órgão próprio da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas pelas Partes do Anexo I signatárias de um relatório anual e de uma comunicação periódica nacional. Para esse efeito é necessário que a Parte disponha de um inventário de emissões antrópicas de GEE por fontes e remoção por sumidouros⁶⁴, que é atualizado anualmente e remetido ao Secretariado da Convenção⁶⁵.

O Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (INERPA) integra o Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA)⁶⁶. O SNIERPA compreende ainda um programa de desenvolvimento metodológico, um sistema de garantia de qualidade e o sistema de informação de suporte, conforme esquematizado na figura seguinte:

Figura 2 – Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos



A informação registada no inventário resulta dos contributos de entidades de tutela sectorial (*pontos focais*) onde se incluem, além da APA, o Instituto Nacional de Estatística, a Direção-Geral de Geologia e Energia, a Direção-Geral da Empresa, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., a Autoridade Florestal Nacional (AFN), o Instituto Geográfico Português (IGP) e o Instituto da Água, os auditores do ambiente dos Ministérios da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do

⁶⁴Cfr. artigos 4.1(a) e 12.1(a) da Convenção e artigos 5.1 e 7.1 do Protocolo.

⁶⁵O último relatório, remetido ao Secretariado da Convenção em Abril de 2011, e que inclui o inventário das emissões verificadas nos anos entre 1990 e 2009, inclusive, e a informação complementar, pode ser obtido em http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php.

⁶⁶Criado pela RCM n.º 68/2005, de 13 de Janeiro, publicada no DR, 1.ª Série, de 17 de Março.



Tribunal de Contas

Território e da Economia e do Emprego, e de outras entidades, públicas e privadas, (*entidades envolvidas*) produtoras ou detentoras de informação relevante.

Compete à APA a coordenação do SNIERPA, bem como a elaboração e atualização do INERPA e o seu envio à Comissão Europeia⁶⁷ e ao Secretariado da Convenção⁶⁸, após aprovação pela CAC.

Os cálculos de emissões foram realizados, no antecedente, pela APA e pela InventAr, Estudos e Projectos Unipessoal, Ld.^a, que também prestou assessoria técnica sobre todos os aspetos do desenvolvimento do inventário — metodologias, fontes de informação e fatores de emissão — e participou na definição anual de prioridades referentes ao Programa de Desenvolvimento Metodológico. Estas tarefas agora são integralmente desenvolvidas pela APA.

3.5 – Registo Português de Licenças de Emissão

Para além do inventário de emissões, cada Parte necessita de dispor de um registo nacional de licenças de emissão. Esse registo consiste numa base de dados eletrónica onde são registadas as unidades de Quioto⁶⁹ correspondentes ao teto de emissões estabelecido para o país no período de cumprimento. Os registos nacionais devem obedecer às normas técnicas estabelecidas, permitindo o registo das transações e a comunicação de informação entre eles e com os *International Transaction Log (ITL)* e *CDM Registry*⁷⁰, administrados pelo Secretariado da Convenção. A informação complementar relativa à aplicação do Protocolo anualmente remetida ao Secretariado inclui as unidades de créditos de carbono detidas e as transações efetuadas pela Parte.

O Estados-Membros da UE devem igualmente dispor de registos nacionais por imposição comunitária⁷¹. Como signatária do Protocolo de Quioto, a União Europeia mantém o seu próprio registo, o *Community Independent Transaction Log (CITL)*. O CITL é um registo suplementar, ligado ao ITL, que troca informação com este e com os registos nacionais. O CITL e os registos nacionais devem ser compatíveis com as transações permitidas pela Convenção e pelo Protocolo⁷².

As especificações funcionais e técnicas destes registos e da comunicação com o ITL são reguladas pelo Regulamento de Registos (Regulamento (CE) n.º 2216/2004, da Comissão, de 21 de Dezembro⁷³). De acordo com as regras relativas à visibilidade da informação a disponibilizar nos relatórios públicos, aí definidas em anexo, parte da informação apenas estará acessível 5 anos após o

⁶⁷ Submissão, de 2 em 2 anos, do relatório de progressos alcançados, ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º da Decisão n.º 280/2004/CE, da Comissão, de 11 de Fevereiro.

⁶⁸ Envio anual do Inventário ao Secretariado da UNFCCC e comunicação nacional ao Secretariado, em intervalos de 3 a 5 anos.

⁶⁹ Neste caso “assigned amount units” (AAU) – unidades de quantidade atribuída –. Assigned amount unit é o valor unitário das licenças de emissão atribuídas no âmbito do Protocolo de Quioto a cada país industrializado (Parte incluída no Anexo I) para um dado período de compromisso. Cada AAU representa a permissão para emitir 1 t CO₂e. Outras unidades de Quioto assumem designações específicas, conforme a origem: AAU, CER, ERU, etc. (convertíveis em AAU). Cada unidade de Quioto (também designadas por “direitos de emissão” e “créditos de carbono”) corresponde sempre a 1 t CO₂e.

⁷⁰ O CDM Registry é administrado pelo Secretariado da Convenção sob a orientação do CDM Executive Board.

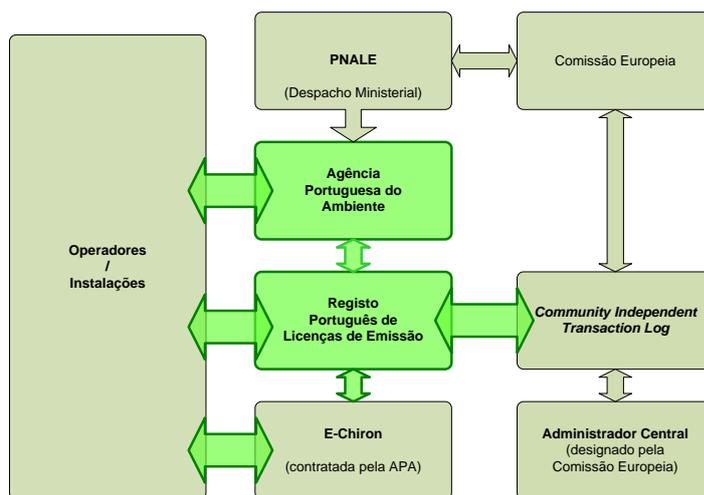
⁷¹ Cfr. disposto no artigo 6.º da Decisão n.º 280/2004/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004.

⁷² Cfr. artigo 19.º da Diretiva n.º 2003/87/CE.

⁷³ Alterado pelos Regulamentos (CE) n.º 916/2007, de 31 de Julho, n.º 994/2008, de 8 de Outubro, e n.º 920/2010, de 7 de Outubro, todos da Comissão.

ano a que diz respeito, nomeadamente os balanços das contas, e outra parte só é disponibilizada decorrido um ano sobre aquele a que diz respeito, estando imediatamente acessível apenas a identificação das contas de depósito e dos projetos.

Figura 3 – Registo Português de Licenças de Emissão



A Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto (381 937 527 AAU) foi lançada numa conta de depósito da Parte⁷⁴ em Outubro de 2008. É de uma outra conta de depósito da Parte⁷⁵ que são transferidas anualmente para as contas dos operadores⁷⁶ das instalações CELE, até final do mês de Fevereiro, as EUA correspondentes às respetivas licenças de emissão. As devoluções das licenças correspondentes às emissões verificadas por cada instalação, que têm lugar até ao final de Abril do ano seguinte, são registadas numa conta de retiradas⁷⁷.

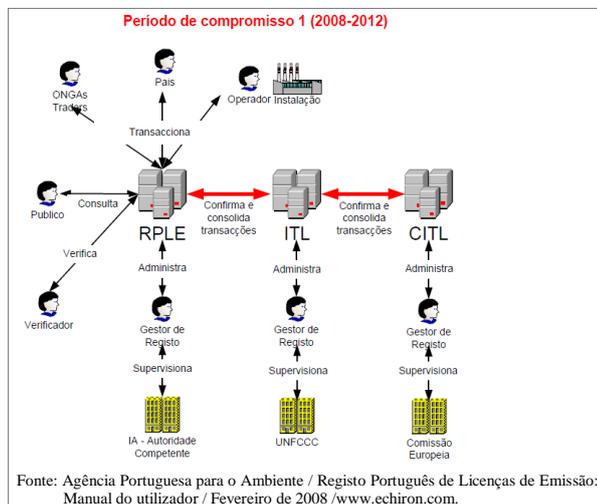
⁷⁴“Party holding account”. A conta onde foram lançadas as AAU emitidas é a conta PT100.2.

⁷⁵Conta PT100.4. Nos países integrados no CELE as EUA (“european unit allowance” – unidade de licenças europeias –) a atribuir aos operadores no período de compromisso foram convertidas a partir de AAU. Em Outubro de 2008 a APA converteu 174 051 645 AAU em EUA (correspondentes ao montante previsto no PNALE II (158 589 631 + 15 462 014 da reserva)).

⁷⁶“Operator holding accounts”.

⁷⁷“Retirement account”.

Figura 4 – Registo e transação de unidades de Quioto



A atribuição de licenças e a supervisão e controlo do sistema de registo nacional de dados relativos à concessão, detenção, transferência e anulação de licenças de emissão, bem como da qualificação de verificadores, matérias reguladas pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, estão cometidos à APA. É também possível a qualquer entidade deter e transacionar unidades de Quioto, abrindo para o efeito uma conta no RPLE (conta de depósito pessoal⁷⁸).

A APA contratou em regime de *outsourcing* os serviços de *hosting*, implementação, gestão e manutenção da infra-estrutura informática de suporte do RPLE com a empresa e-Chiron – Gestão de Aplicações de Software, S.A.

No final do período, a situação de Portugal relativamente ao cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo irá ser aferida através da comparação entre as emissões de GEE evidenciadas no Inventário relativo a 2012 (que será submetido ao Secretariado da Convenção em 2014) com o total de AAU⁷⁹ depositados na conta da Parte e nas contas de retiradas.

De acordo com o comunicado pela APA ao Secretariado da Convenção, o número total de unidades depositadas no RPLE, no final do ano de 2010, era de 378 508 506, das quais 289 503 297 AAU/EUA na conta de depósito da Parte, 54 702 713 EUA e 3 512 905 CER em contas de retiradas, 27 578 188 AAU, 5 000 ERU e 3 206 403 CER em contas de depósito de entidades⁸⁰.

As contas de depósito pessoal, no final de 2010, totalizavam 4 620 259 EUA e 1 693 311 CER em depósitos, maioritariamente pertencentes ao FPC (4 200 000 AAU e 862 578 CER).

O montante total das unidades constantes do registo em Agosto de 2011 correspondia a 378 649 454 t CO₂e, inferior em 3 288 073 t à Quantidade Atribuída. Esta situação, que se verifica apesar da

⁷⁸“Personal holding account”.

⁷⁹ Para esse efeito as EUA, CER, etc., são convertidas em AAU numa base de 1:1.

⁸⁰“Entity holding accounts”, designação genérica que abrange as contas de operador e de depósito pessoal. As unidades de Quioto adquiridas pelo Fundo Português de Carbono estão depositadas na conta desse fundo e são contabilizadas no saldo agregado “entity holding accounts”.

contabilização no registo dos créditos já adquiridos ao exterior pelo FPC⁸¹ e de outras aquisições por parte de operadores e detentores de depósitos pessoais, coloca Portugal como vendedor líquido de créditos de carbono⁸².

Quadro 1 – Evolução do número de unidades de Quioto detidas por Portugal

(em unidades de Quioto)

Contas no RPLE	Final de 2008		Final de 2009		Final de 2010			29 Agosto 2011		
	AAU/EUA	CER	AAU/EUA	CER	AAU/EUA	ERU	CER	AAU/EUA	ERU	CER
<i>Contas de depósito de Parte</i>	351.723.379	0	321.367.458	0	289.503.297	0	0	*) 256.428.628	0	0
<i>Contas de depósito de operador</i>	25.141.753	865.397	26.770.166	1.491.299	22.957.929	5.000	1.513.092	28.370.770	0	1.241.202
<i>Contas de depósito pessoal</i>	658.039	380.000	2.442.058	791.068	4.620.259	0	1.693.311	8.172.003	192.915	1.864.269
<i>Contas de retiradas</i>	0	0	27.923.069	1.985.373	54.702.713	0	3.512.905	77.268.429	319.988	4.791.250
Total	377.523.171	1.245.397	378.502.751	4.267.740	371.784.198	5.000	6.719.308	370.239.830	512.903	7.896.721
	378.768.568		382.770.491		378.508.506			378.649.454		

*) 207.885.882 AAU + 48.542.746 EUA. Acrescem 41 668 EUA relativas a adiantamentos em erro, em regularização.

Fonte: Elaborado a partir de dados de UNFCCC application / Party: Portugal / Submission year: 2011 / Reported year: 2010; id. Submission year: 2010 / Reported year: 2009; id. Submission year: 2009 / Reported year: 2008 e APA.

A APA, no exercício do contraditório, veio aclarar o exposto, referindo que “a afirmação que Portugal assumiu uma posição de vendedor líquido de licenças de emissão, pode ser interpretada como tendo havido uma decisão de venda por parte do Estado, o que não foi o caso. A exportação de licenças resultou do agregado de decisões individuais dos operadores. O Estado Português não alienou qualquer licença, para além das atribuídas aos operadores no âmbito do PNALE. Pelo contrário, adquiriu unidades de Quioto através do FPC”.

No final de 2010 a Reserva do Período de Compromisso⁸³, calculada como 90% da quantidade atribuída, ou seja, 343 743 774 t CO₂e, não tinha sido excedida. Mas, na próxima apresentação do *National Inventory Report on Greenhouse Gases*, atento o número de licenças já atribuído às instalações CELE em 2011, de 32 021 992 t CO₂, e as licenças relativas às emissões verificadas em 2010 entretanto devolvidas, no total de 24 167 565 t CO₂, a verificação da condição de manter um montante de unidades de Quioto superior à Reserva já não será conseguida apenas com as unidades de Quioto existentes nas contas de depósito da Parte e nas contas de retiradas. Verifica-se o cumprimento, no entanto, com a inclusão dos créditos já detidos pelo FPC⁸⁴.

Sobre esta matéria, a APA, na sua alegação, refere:

⁸¹ Totalizando 5 062 578 unidades de Quioto no final de 2010.

⁸² Portugal foi comprador líquido apenas em 2009, por efeito das elevadas aquisições efetuadas pelo FPC.

⁸³ De acordo com a Decisão 11/CMP.1, anexo, parágrafos 6 e 8, cada Parte deve manter uma quantidade mínima de unidades de Quioto, designada por “Reserva do Período de Compromisso”, tendo em vista evitar que as Partes transfiram para terceiros montantes de unidades tão elevados que possam colocar em risco o cumprimento dos compromissos por si assumidos. O nível da Reserva do Período de Compromisso deve igualar o mais baixo dos valores correspondentes a 90% da Quantidade Atribuída ou cinco vezes as emissões de GEE constantes do seu inventário de emissões mais recente.

⁸⁴ Deste facto resulta uma limitação para as transações de unidades de Quioto detidas por operadores e detentores de contas de depósito pessoal, se bem que seja pouco provável as transações para o exterior virem a atingir esse limite. De acordo com a Decisão 11/CMP.1, anexo, parágrafo 8, as Partes não podem efetuar transferências externas de que resulte a detenção de um número de unidades inferior ao nível requerido para a Reserva do Período de Compromisso. Se isso suceder, o ITL identifica essa transação como uma não conformidade e notifica a Parte de que deve cancelar a transação.



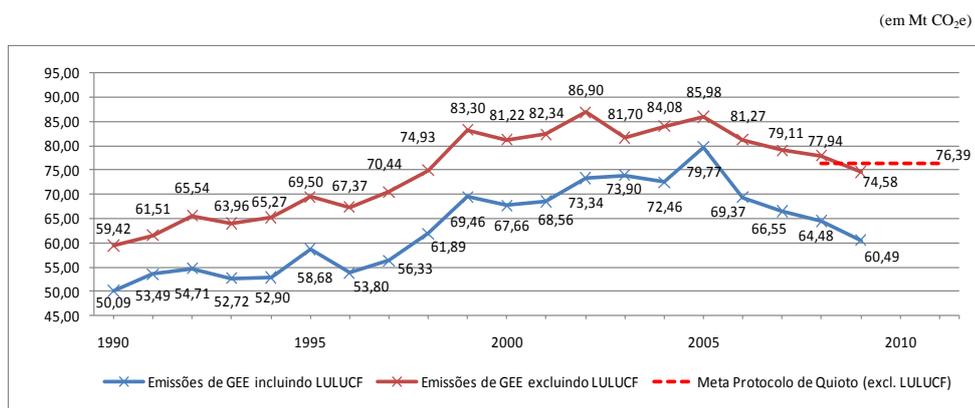
“De acordo com o Protocolo de Quioto (PQ), a Reserva do Período de Compromisso deve ser assegurada por todas as unidades existentes no registo nacional, e não apenas pelas detidas nas contas de depósito da parte e de retiradas (...) Importa também ter em conta que no momento de uma transferência externa, o software do Registo verifica se essa operação compromete o valor da reserva. Caso tal se verifique a operação não é autorizada. Note-se que nesse caso extremo, o detentor da conta fica impedido de realizar uma operação de exportação”.

Este esclarecimento em nada contraria o atrás exposto.

3.6 – Evolução das emissões

De acordo com o Inventário incluído no último relatório remetido ao Secretariado da Convenção (datado de 15 de Abril de 2011)⁸⁵, entre 1990, ano base de referência, e 2009, as emissões de GEE em Portugal apresentaram a evolução evidenciada na figura seguinte:

Gráfico 1 – Evolução das emissões de GEE entre 1990 e 2009



Fonte: Elaborado a partir de dados do *Inventory 2009 - Submission 20011 v1.6* em http://unfccc.int/national_reports/annex_1_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php.

As emissões, excluindo o *Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Florestação* (“LULUCF”⁸⁶) atingiram um máximo de 86,90 Mt CO₂e em 2002, 46,5% acima do nível estimado para 1990 e apresentam uma tendência decrescente a partir de 2005.

As emissões incluindo LULUCF, mais baixas e com uma evolução aproximadamente paralela, atingiram um máximo de 79,77 Mt CO₂e em 2005 e apresentam também uma tendência decrescente.

⁸⁵ Os inventários anuais constantes dos relatórios remetidos pela APA ao Secretariado da Convenção apresentam diferenças significativas entre eles, devido a atualizações que são refletidas nos anos anteriores. As maiores diferenças verificam-se nos totais anuais com inclusão dos valores relativos a uso do solo, alterações do uso do solo e florestação, face aos mais recentes desenvolvimentos realizados em matéria de cartografia e cadastro.

⁸⁶ Estas emissões são usualmente referidas pela sigla “LULUCF”, correspondente à expressão em língua inglesa “*Land use, land-use change and forestry*”.

O CECAC efetuou, entre 2009 e 2011, em conjunto com a AFN e a APA, a revisão e harmonização de toda a contabilização de emissões e sumidouros relacionados com a floresta, abrangendo pela primeira vez a apresentação de dados completa no *Common Reporting Format*, incluindo dados relativos à gestão florestal, gestão agrícola e gestão de pastagens⁸⁷ separados da florestação e desflorestação⁸⁸. Esta contabilização teve por base as alterações observáveis do uso do solo por comparação entre as cartografias de ocupação do solo Corine Land Cover⁸⁹ 2006 e 1990 e poderá ser revisto quando forem revistas, pelo Instituto Geográfico Português, a *Carta de Ocupação de Solos 90 (COS'90)*⁹⁰ e produzida a *Carta de Ocupação de Solos 2010 (COS'2010)*. Após esta revisão das estimativas do sector LULUCF, este sector passou a ser considerado como sumidouro líquido em todo o período 1990–2009, com um sequestro de 14,09 Mt CO₂e em 2009.

Note-se que a necessidade do desenvolvimento de tarefas de monitorização, recolha e fornecimento de dados por parte dos organismos competentes do Ministério da Agricultura, bem como do IGP no que se refere à cartografia de uso do solo, para a contabilização dos sumidouros gestão florestal, gestão agrícola e gestão de pastagens, bem como o potencial de captação de CO₂ que apresentavam, tinham sido já discutidos pela CAC em Janeiro de 2006.

A inclusão da contabilização de emissões e sumidouros resultantes da gestão florestal, gestão agrícola e gestão de pastagens, para efeitos do cumprimento de compromissos no âmbito do Protocolo, de que resulta uma redução das emissões de 14,09 Mt CO₂e em 2009, como referido, está dependente da revisão das estimativas efetuadas, que deverá ter lugar com a utilização de parâmetros específicos nacionais e de metodologias mais detalhadas que aquelas até agora usadas. As estimativas foram já submetidas ao Secretariado da Convenção, estando a decorrer o processo de revisão, tendo em vista a respetiva certificação.

O sector que apresenta as emissões mais relevantes é o sector da energia⁹¹, cujas emissões representam quase três quartos do total de emissões (excluindo LULUCF). Este sector apresenta uma evolução muito semelhante ao andamento do total de emissões e foi nele que se verificou a maior redução no período 2005-2009, de 63,09 para 53,59 Mt CO₂e (de 73,4 para 71,9% do total, excluindo LULUCF). Esta redução está associada, sobretudo, à substituição do carvão e fuel pelo gás natural na produção de eletricidade e ao crescimento da utilização de energias renováveis, em especial de produção eólica, que em 2009 atingiu uma capacidade instalada de 3 566 MW. Em tempo mais recente, a redução das emissões é uma consequência, também, do abrandamento da atividade económica.

A redução do montante anual de emissões de GEE do sector da energia entre 2005 e 2009 foi de 9,50 Mt CO₂e, valor que representa 83,3% da redução do total de emissões (excluindo LULUCF) que foi de 11,40 Mt CO₂e. Este sector apresenta uma redução percentual de 15,1%, acima da média (13,3%).

⁸⁷ Nos termos do artigo 3(4) do Protocolo de Quioto, as Partes podem optar, para além da florestação, reflorestação e desflorestação, pela inclusão na contabilização de emissão e remoção de GEE com origem antrópica de outras atividades de uso do solo, alteração do uso do solo e florestação induzidas pelo homem: Gestão florestal, gestão agrícola, gestão de pastagens e revegetação.

⁸⁸ De inclusão obrigatória nos termos do artigo 3(3) do Protocolo.

⁸⁹ Os projetos CORINE Land Cover resultam de iniciativa da Comissão Europeia com objetivos que incluem a produção de cartografia de ocupação do solo na Europa em diferentes anos.

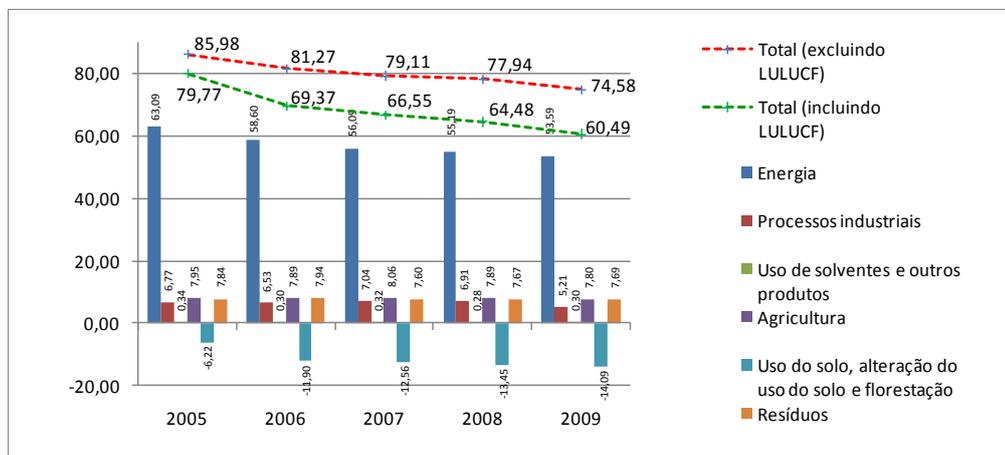
⁹⁰ Carta (informação cartográfica à escala 1:25 000 e unidade mínima cartográfica de 1 ha) elaborada pelo IGP a partir de fotografias obtidas em Julho e Agosto de 1990. A carta mais recente, COS'2007, foi elaborada a partir de fotografias obtidas entre Julho e Novembro de 2007.

⁹¹ Inclui indústrias de energia, indústrias transformadoras e construção, transportes e outros.



Gráfico 2 – Emissões de GEE por sectores (2005–2009)

(em Mt CO₂e)



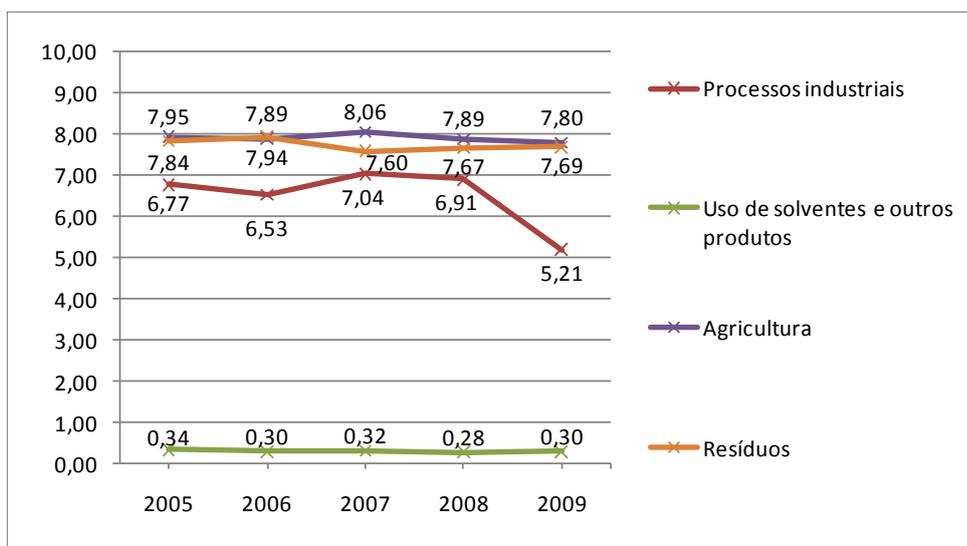
Fonte: Elaborado a partir de dados do Inventory 2009 - Submission 20011 v1.6 em

http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php.

Nos sectores com volumes de emissões de menor expressão releva a evolução verificada relativamente aos processos industriais, onde se verificou uma queda de 24,6% de 2008 para 2009 (de 6,91 Mt CO₂e para 5,21 Mt CO₂e), certamente associada ao abrandamento da economia, como se evidencia no quadro seguinte:

Gráfico 3 – Emissões de GEE por sectores com menores emissões (2005–2009)

(em Mt CO₂e)

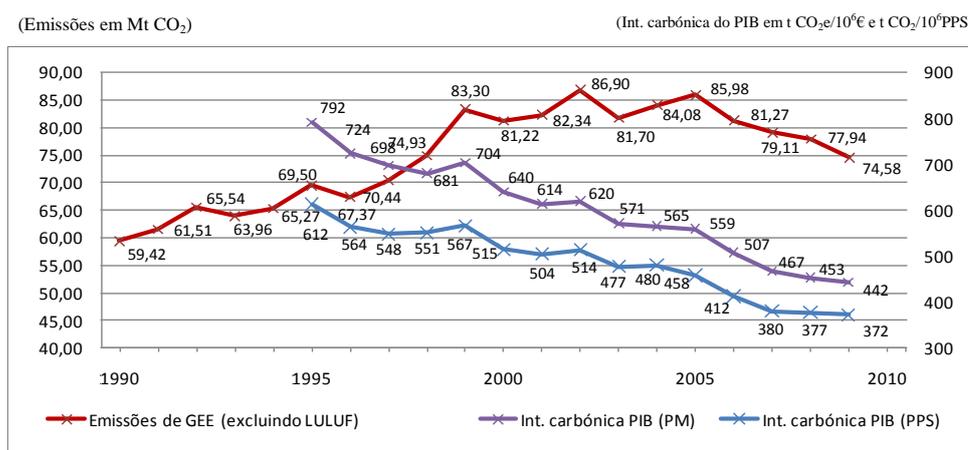


Fonte: Elaborado a partir de dados do Inventory 2009 - Submission 20011 v1.6 em

http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php.

A intensidade carbónica do PIB⁹² — indicador que traduz as emissões por unidade de riqueza produzida — apresenta uma evolução tendencialmente decrescente, assumindo os valores de 442 t CO₂e/milhão de euros e 372 t CO₂e/milhão de PPS⁹³ em 2009, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico 4 – Evolução da intensidade carbónica do PIB (1995–2009)



Fonte: PIB - INE, Contas Nacionais (atualização de 09-06-2011; dados preliminares relativamente a 2009); Eurostat (PPS); Emissões - dados do *Inventory 2009 - Submission 20011 v1.6* em

http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php.

3.7 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2005–2007

O PNALE relativo ao período de 2005–2007 fixou em 114,48 Mt CO₂ o total de licenças de emissão a atribuir às instalações, ou seja, 38,16 Mt CO₂/ano, das quais 35,4 Mt se destinavam às instalações existentes e as 2,8 Mt remanescentes constituíam uma reserva para novas instalações⁹⁴, numa base “*first come first serve*”.

Neste primeiro período do CELE, a atribuição de licenças de emissão foi efetuada de forma gratuita⁹⁵ em função do histórico de emissões (“*grandfathering*”), sendo permitido o “*banking*”⁹⁶ das licenças atribuídas apenas dentro do período 2005–2007. Este primeiro período teve natureza experimental e de aprendizagem para o período 2008–2012 subsequente.

⁹² Produto interno bruto a preços de mercado (preços correntes).

⁹³ *Purchasing Power Standard* (unidade de paridade de poder de compra).

⁹⁴ As regras de acesso à reserva para novas instalações foram depois definidas pela Portaria n.º 387/2006, de 21 de Abril.

⁹⁵ Apesar do n.º 1 artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, transpondo o artigo 10 da Diretiva 2003/87/CE (na versão originária) dispor “1 – Para o período de três anos com início em 1 de Janeiro de 2005, são atribuídas gratuitamente, pelo menos, 95% das licenças de emissão” (...) “3 – O método de atribuição deve constar do PNALE”, ou seja, podendo ser atribuídas 5% de forma onerosa, a opção tomada foi a de atribuir todas as licenças de forma gratuita, como consta do n.º 25 do PNALE I: “As licenças de emissão neste primeiro período serão atribuídas gratuitamente, um terço em cada ano”.

⁹⁶ Passagem das licenças atribuídas para um ano e não utilizadas para o ano subsequente.



Tribunal de Contas

A lista de instalações existentes participantes no CELE e a respetiva atribuição inicial de licenças foi aprovada pelo Despacho conjunto n.º 686-E/2005⁹⁷ e posteriormente alterada pelo Despacho n.º 19649/2006⁹⁸. O período iniciou-se com um universo de 240 instalações abrangidas, passando a 251 em 2006 e a 253 em 2007.

Os totais das licenças efetivamente atribuídas nos anos de 2005, 2006 e 2007 foram de 37 299 255, 38 071 191 e 38 213 106 t CO₂, respetivamente, valores que incluem 2 900 390 t CO₂ da reserva para novas instalações (do total disponível de 3 757 895 t CO₂).

Os valores das licenças efetivamente atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas encontram-se sintetizados no quadro seguinte⁹⁹:

Quadro 2 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas no período 2005–2007

(em t CO₂)

Sector *)	Licenças Atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças Devolvidas	2005		2006		2007	
				Licenças Atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças Devolvidas	Licenças Atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças Devolvidas
Centrais termoelétricas	21.261.592	21.912.452	21.912.452	21.902.189	18.667.432	18.667.432	21.953.338	16.418.284	16.418.284
Cerâmica	1.171.986	866.020	866.045	1.185.512	825.478	818.708	1.223.693	883.488	874.351
Cimentos e cal	7.135.493	6.982.764	6.982.764	7.135.493	6.862.317	6.862.317	7.135.493	7.108.194	7.108.194
Cogeração	2.589.287	2.075.915	2.075.915	2.633.293	2.077.999	2.077.999	2.625.136	2.136.608	2.169.051
Instalações de combustão	522.242	404.212	408.379	581.086	427.645	424.477	625.245	498.355	505.091
Metais ferrosos	308.784	220.484	220.484	308.784	237.062	237.062	308.784	234.732	234.732
Pasta e papel	362.841	314.658	314.658	364.619	311.983	310.205	366.516	314.876	307.062
Refinação	3.265.877	3.009.030	3.009.030	3.265.877	3.018.380	3.018.380	3.265.877	2.938.373	2.938.373
Vidro	681.153	640.398	640.398	694.338	655.583	640.419	709.024	696.316	683.165
Total	37.299.255	36.425.933	36.430.125	38.071.191	33.083.879	33.056.999	38.213.106	31.229.226	31.238.303

*) Os sectores em que estão agrupadas as actividades incluídas no CELE não são coincidentes com os sectores dos relatórios a remeter ao Secretariado da Convenção. Os dados relativos às licenças atribuídas incluem "acesso à reserva".

Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

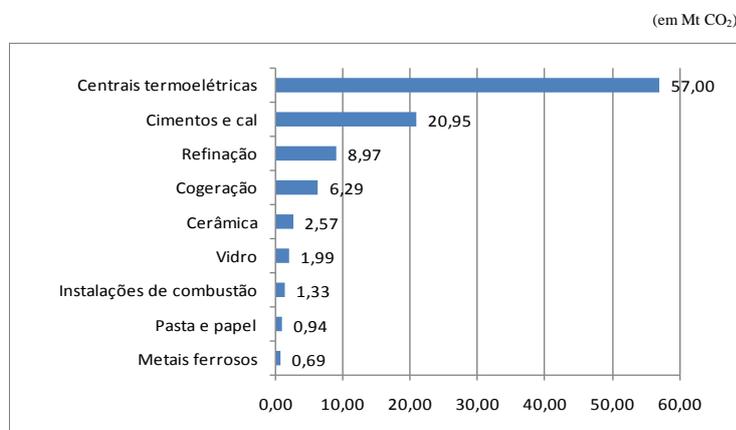
Na figura seguinte evidencia-se a distribuição das emissões em todo o período experimental do CELE, por sector, onde sobressai o peso das centrais termoelétricas e do sector do cimento e cal:

⁹⁷ Despacho conjunto dos Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e da Economia e da Inovação, de 27 de Junho de 2005, publicado no DR, 2.ª Série (Suplemento), de 13 de Setembro.

⁹⁸ Despacho dos Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e da Economia e da Inovação, de 30 de Junho de 2006, publicado no DR, 2.ª Série, de 26 de Setembro.

⁹⁹ Os dados registados no *Community Independent Transaction Log* apresentam lacunas e não coincidem com aqueles fornecidos pela APA, situação que se verificou, aliás, relativamente a todos os países incluídos no CELE (em <http://ec.europa.eu/environment/ets/welcome.do?languageCode=en>).

Gráfico 5 – Emissões de CO₂ das instalações incluídas no CELE (total do período 2005–2007)

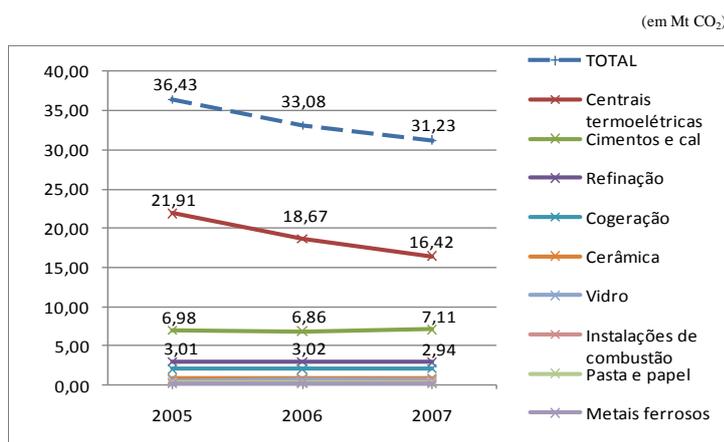


Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

No total do período, o valor das emissões verificadas (100 739 038 t CO₂) foi inferior em cerca de 11,3% ao montante total de licenças de emissão atribuídas (113 583 552 t CO₂). A atribuição de licenças em excesso sucedeu, aliás, na maioria dos restantes países europeus. As emissões verificadas em 2005, 2006 e 2007 foram, respetivamente, de 36 425 933 t CO₂, 33 083 879 t CO₂ e 31 229 226 t CO₂, valores que perfazem o total atrás referido.

A evolução das emissões por sector CELE evidencia, à semelhança do que sucede com as emissões globais, a relevância dos sectores de produção de energia para a redução de emissões de CO₂, em particular das centrais termoelétricas, que representaram neste período cerca de 56,6% das emissões:

Gráfico 6 – Evolução das emissões das instalações no primeiro período do CELE (2005–2007)

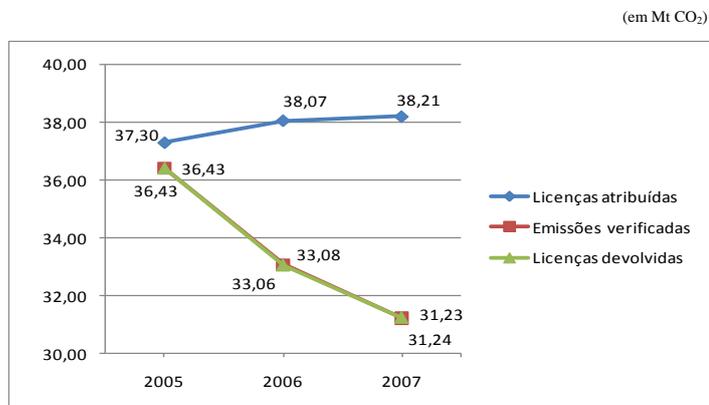


Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

A diferença entre o número de licenças atribuídas e o volume total de emissões verificadas e licenças devolvidas apresentou uma tendência crescente, observando-se uma descida das emissões e licenças devolvidas mais expressiva que o aumento do número de licenças atribuídas (diferença entre licenças atribuídas e devolvidas de 2,3%, 13,1% e 18,3% em 2005, 2006 e 2007, respetivamente), como evidencia o gráfico seguinte:



Gráfico 7 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas no período 2005–2007



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

No que se refere à obrigação de submissão anual do Relatório de Emissões de Gases com Efeito de Estufa (REGEE) à APA e devolução do número de licenças correspondente às emissões verificadas, o número de operadores que incorreram em incumprimento foi de 3 em 2005, de 5 em 2006 e de 8 em 2007. As situações respeitam em parte a incumprimentos formais – entrega de relatórios de emissões e devolução de licenças fora dos prazos regulamentados¹⁰⁰ – e, também, a situações de suspensão ou encerramento da atividade (designadamente em situações de insolvência) sem cumprimento das obrigações decorrentes do regime do CELE.

A APA tem notificado a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT), que organiza os processos de contraordenação, nos termos legais. Verifica-se que a APA, no entanto, apesar de o ter feito inicialmente, não procedeu à publicitação na página da *internet* respetiva de uma “*lista com os nomes dos operadores que não devolvam licenças de emissão suficientes*”¹⁰¹ como previsto no n.º 4 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro.

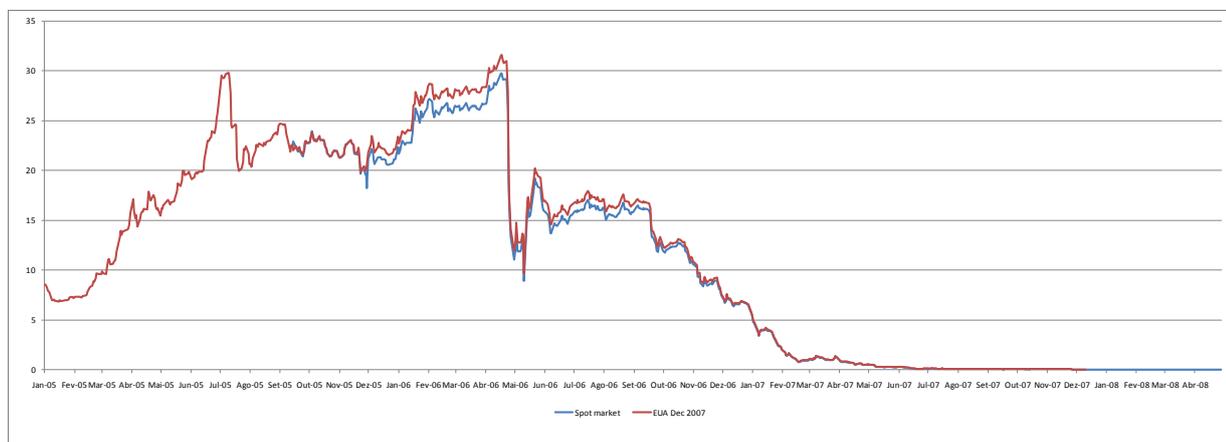
A cotação das EUA, depois de terem atingido máximos da ordem dos € 30/t CO₂e a meio de Abril de 2006, caíram bruscamente 54% na última semana desse mês (quase 30% só no dia 26), para menos de € 14, quando o mercado europeu percebeu que a quantificação das emissões em que se baseava a atribuição de licenças de emissão tinha sido sobreavaliada. Com efeito, a entrega dos relatórios de emissões de 2005, o primeiro ano do CELE, tivera lugar no mês de Março e a devolução de licenças tinha lugar, pela primeira vez, durante esse mês de Abril, mas a procura era reduzida. No final do último ano do período, 2007, como não era permitido o *banking* entre o período experimental e o período de Quioto, as cotações baixaram para € 0,03 e, em Abril de 2008, quando da devolução, a cotação era de € 0,01 apenas.

¹⁰⁰Os operadores das instalações devem remeter à APA até 31 de Março do ano imediato o REGEE, verificado por um verificador independente, e devolver até 30 de Abril licenças de emissão suficientes para cobrir as suas emissões, nos termos do disposto, respetivamente, no n.º 3 do artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro.

¹⁰¹A divulgação da identidade dos infratores, conhecida como “*blame and shame*”, é considerada muito importante para as alterações de comportamentos indispensável ao sucesso das políticas que visam a mitigação de emissões que estão na origem das alterações climáticas.

Gráfico 8 – Evolução das cotações de EUA durante o período experimental do CELE

(em €/t CO₂e)



Fonte: Point Carbon.

3.8 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008–2012

O PNALE relativo ao período de 2008–2012 fixou o total de licenças de emissão a atribuir anualmente às instalações em 34,81 Mt CO₂, dos quais 30,5 Mt CO₂ para as instalações existentes e a parte remanescente (4,3 Mt CO₂/ano) para novas instalações, num total global de 174,05 Mt CO₂ para os cinco anos. O valor total anual para as licenças de emissão representa uma redução de 8,8% relativamente ao valor previsto para o período 2005–2007.

Neste segundo período do CELE, a atribuição de licenças de emissão foi, à semelhança do ocorrido no período experimental, efetuada de forma gratuita¹⁰². Para as novas instalações, de igual forma, o n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 437-A/2009, de 24 de Abril, previu também que a atribuição de licenças seria realizada a título gratuito.

A lista de instalações existentes participantes no CELE, num total de 212, e a respetiva atribuição inicial de licenças foram aprovadas pelo Despacho n.º 2836/2008¹⁰³. O período iniciou-se com 174 instalações com licenças atribuídas e 9 instalações abrangidas mas sem licenças atribuídas por não disporem de licença ambiental, a que acresceu uma nova instalação com licenças atribuídas por acesso à reserva. Das instalações listadas, das quais 4 já tinham licença de emissão com valor previsto zero no Despacho n.º 2836/2008, 19 não tiveram licenças de emissão efetivamente atribuída porque, devido a cessação, suspensão ou redução de atividade, deixaram de estar incluídas no CELE. O número de

¹⁰² Apesar do n.º 1 artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, de forma idêntica ao disposto para o período experimental e já referido dispor “(...) 2 – Para o período de cinco anos com início em 1 de Janeiro de 2008, são atribuídas gratuitamente, pelo menos, 90% das licenças de emissão” (...) “3 – O método de atribuição deve constar do PNALE”, ou seja, podendo ser atribuídas 10% de forma onerosa, a opção tomada foi a de atribuir todas as licenças de forma gratuita, como consta da alínea c) *Opção sobre o recurso ao leilão*, de “*Outras considerações*” do PNALE II: “Embora as regras do CELE permitam leiloar até 10% das licenças de emissão a colocar no CELE, atribuindo gratuitamente 90%, para o período 2008 -2012, foi estabelecido, para efeitos do PNALE II, atribuir gratuitamente às instalações a totalidade das Licenças de Emissão que lhes sejam consignadas”.

¹⁰³ Despacho conjunto dos Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e da Economia e da Inovação, de 8 de Janeiro de 2008, publicado no DR, 2.ª Série, de 5 de Fevereiro.



Tribunal de Contas

instalações sem licenças atribuídas subiu para 35 em 2009, das quais 4 estavam incluídas no CELE mas não dispunham de licença ambiental, a que acresceram 5 novas instalações abrangidas pelo CELE e com emissões verificadas mas sem licenças atribuídas, enquanto, neste mesmo ano, o número de novas instalações por acesso à reserva, por outro lado, ascendeu a 8. Em 2010 o número de instalações sem licenças atribuídas ascendia a 41 e o número de novas instalações por acesso à reserva atingiu as 12, acrescentando uma outra abrangida pelo CELE e com emissões verificadas mas sem licenças atribuídas.

De 2008 a 2010 foram atribuídas licenças nos totais, incluindo acesso à reserva, de 30 384 329, 30 740 472 e 32 320 438 t CO₂, a que corresponderam emissões verificadas nos totais de 29 943 457, 28 261 960 e 24 167 190 t CO₂ e licenças devolvidas nos totais de 29 908 443, 28 261 959 e 24 167 565 t CO₂, respetivamente. Em Agosto de 2011 o total de licenças já atribuídas era de 32 021 992 t CO₂.

Os valores das licenças efetivamente atribuídas, das emissões verificadas e das licenças devolvidas, por sector CELE, encontram-se sintetizados no quadro e gráfico seguintes¹⁰⁴:

Quadro 3 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas, por sector, no período de 2008 a 2011

(em t CO₂)

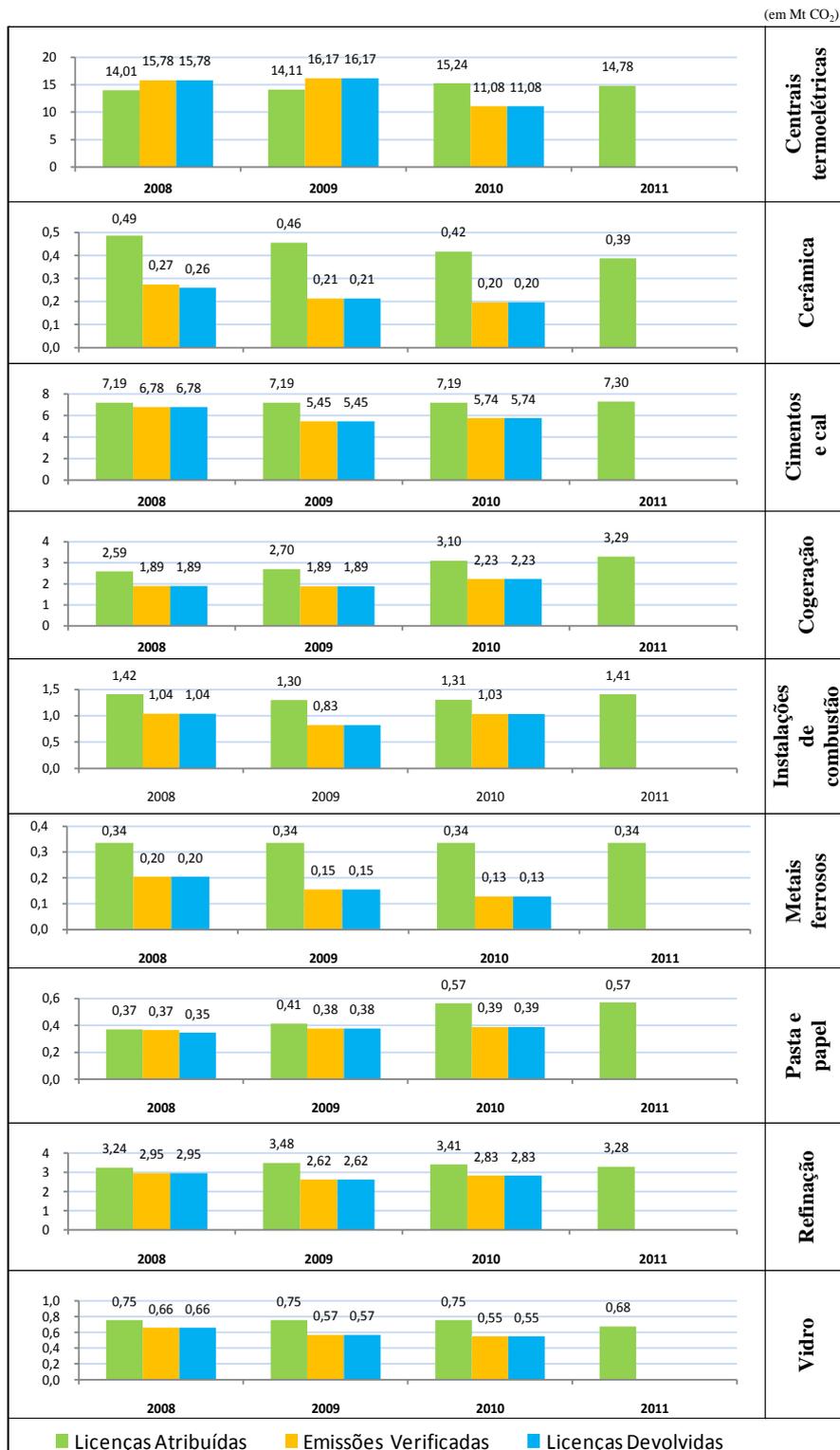
Sector	Licenças Atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças Devolvidas	Licenças Atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças Devolvidas	Licenças Atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças Devolvidas	Licenças Atribuídas
	2008			2009			2010			2011
Centrais termoelétricas	14.007.236	15.776.515	15.776.515	14.110.531	16.171.752	16.171.752	15.243.521	11.075.099	11.075.099	14.779.586
Cerâmica	485.085	273.418	259.270	456.002	212.520	212.520	416.695	196.044	196.263	386.679
Cimentos e cal	7.190.874	6.782.263	6.782.263	7.190.874	5.451.997	5.451.997	7.190.874	5.736.026	5.736.026	7.298.165
Cogeração	2.589.354	1.891.379	1.891.379	2.701.502	1.887.776	1.887.776	3.102.662	2.231.966	2.231.974	3.289.302
Instalações de combustão	1.416.757	1.041.312	1.041.391	1.301.154	825.524	825.523	1.305.965	1.032.619	1.032.620	1.407.370
Metais ferrosos	335.436	204.304	204.304	335.436	154.594	154.594	335.436	127.565	127.565	335.436
Pasta e papel	369.494	366.093	345.148	413.245	375.339	375.339	565.457	388.069	388.215	570.590
Refinação	3.235.575	2.949.946	2.949.946	3.477.210	2.616.075	2.616.075	3.405.310	2.832.142	2.832.143	3.279.823
Vidro	754.518	658.227	658.227	754.518	566.383	566.383	754.518	547.660	547.660	675.041
Total	30.384.329	29.943.457	29.908.443	30.740.472	28.261.960	28.261.959	32.320.438	24.167.190	24.167.565	32.021.992

Os dados relativos às licenças atribuídas incluem "acesso à reserva".

Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

¹⁰⁴ À semelhança do que se verificou com os dados relativos a 2005–2007, os dados registados no *Community Independent Transaction Log* apresentam lacunas e não coincidem com aqueles fornecidos pela APA, situação que se verifica, aliás, relativamente a todos os países incluídos no CELE (em <http://ec.europa.eu/environment/ets/welcome.do?languageCode=en>).

Gráfico 9 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas, por sector, no período de 2008 a 2010



Os dados incluem "acesso à reserva".

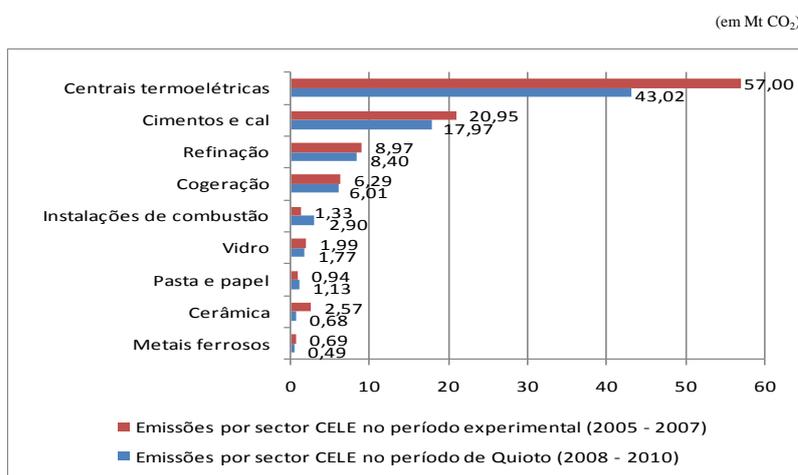
Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.



Como o gráfico evidencia, o sector das centrais termoelétricas, que no período 2008–2010 assumiram 52,2% das emissões CELE, é o único sector que apresenta, e apenas nos anos de 2008 e 2009, licenças atribuídas em número inferior às emissões verificadas. A diferença é particularmente significativa, em termos percentuais, nos sectores da cerâmica (emissões inferiores em 50% relativamente às licenças atribuídas no total dos três anos) e dos metais ferrosos (menos 28%) e, em valor, nos sectores dos cimentos e cal e da cogeração, onde as emissões foram inferiores em 3 602 336 e 2 382 397 t CO₂ ao número de licenças recebidas, respetivamente.

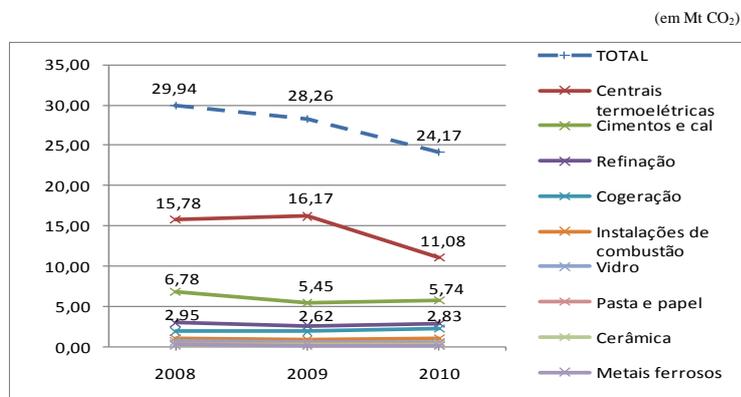
A distribuição das emissões nos três primeiros anos do período de Quioto (2008–2010), onde ainda sobressai o peso das centrais termoelétricas e do sector do cimento e cal, evidencia as reduções havidas comparativamente com o período experimental (2005–2007, ou seja, no mesmo número de anos):

Gráfico 10 – Emissões de CO₂ das instalações incluídas no CELE (total do período 2008–2010)



A evolução das emissões por sector CELE evidencia que as emissões das centrais termoelétricas continuam a ser determinantes no total de emissões e que apresentam reduções muito significativas, em especial de 2009 para 2010:

Gráfico 11 – Evolução das emissões das instalações incluídas no CELE no período de 2008 a 2010



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

Quadro 4 – Licenças retidas e adquiridas no período de 2008 a 2011

(em t CO₂)

Sector	2008		2009		2010		Acumulado	
	Licenças retidas	Licenças adquiridas	Licenças retidas	Licenças adquiridas	Licenças retidas	Licenças adquiridas	Licenças retidas	Licenças adquiridas
Centrais termoelétricas	1.137.950	2.907.229	1.693.035	3.754.256	5.086.260	917.838	7.917.245	7.579.323
Cerâmica	246.975	21.160	252.858	9.376	230.780	10.348	730.613	40.884
Cimentos e cal	436.842	28.231	1.738.877	0	1.454.848	0	3.630.567	28.231
Cogeração	705.234	7.259	833.083	19.357	882.056	11.368	2.420.373	37.984
Instalações de combustão	388.443	13.077	489.118	13.487	303.252	29.907	1.180.813	56.471
Metais ferrosos	131.132	0	180.842	0	207.871	0	519.845	0
Pasta e papel	59.857	35.511	83.308	45.402	193.239	15.997	336.404	96.910
Refinação	309.369	23.740	861.135	0	573.167	0	1.743.671	23.740
Vidro	112.531	16.240	202.185	14.050	217.552	10.694	532.268	40.984
Total	3.528.333	3.052.447	6.334.441	3.855.928	9.149.025	996.152	19.011.799	7.904.527

Licenças retidas = Licenças recebidas – licenças devolvidas, se positiva.

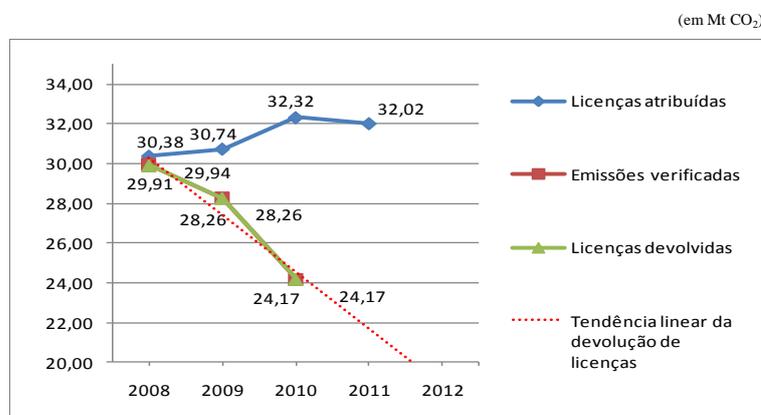
Licenças adquiridas = [Licenças recebidas – licenças devolvidas, se negativa] (inclui situações de utilização de licenças atribuídas no ano 2009 e seguintes para devoluções correspondentes a emissões do ano anterior, situação que os dados disponibilizados pela APA não permitem diferenciar (note-se que a utilização de licenças de um ano para compensar emissões do ano anterior é possível devido ao facto de a atribuição de licenças para o ano n+1 ter lugar antes da devolução de licenças relativas às emissões verificadas no ano n).

Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

A diferença entre o número de licenças atribuídas e o volume total de emissões verificadas e licenças devolvidas, à semelhança do ocorrido no período experimental, apresentou uma tendência crescente, observando-se uma descida das emissões e licenças devolvidas mais expressiva que o aumento do número de licenças atribuídas (diferença entre licenças atribuídas e devolvidas de 475 886 (1,5%), 2 478 513 (8,1%) e 8 152 873 (25,2%) em 2008, 2009 e 2010, respetivamente). Destaca-se a variação ocorrida em 2010, ano em que ocorreu simultaneamente o aumento mais expressivo na atribuição de licenças e a maior redução nas emissões verificadas e correspondente devolução de licenças, como evidencia o gráfico seguinte:



Gráfico 12 – Licenças atribuídas, emissões verificadas e licenças devolvidas no período de 2008 a 2011



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

No que se refere à obrigação de submissão anual do REGEE à APA e/ou devolução do número de licenças correspondente às emissões verificadas, o número de operadores que incorreram em incumprimento foi de 6 em 2008, 4 em 2009 e 1 em 2010. Em caso de incumprimento relativamente à entrega de REGEE, a APA procede à estimativa das emissões tendo por base o montante de licenças de emissão atribuídas.

À semelhança do ocorrido no período experimental, as situações respeitam em parte a incumprimentos e, também, a situações de suspensão ou encerramento da atividade (designadamente em situações de insolvência) sem cumprimento das obrigações decorrentes do regime do CELE. De igual forma, a APA tem notificado a IGAOT, que organiza os processos de contraordenação, nos termos legais. Verifica-se também que a APA não publicitou “na respectiva página da Internet, uma lista com os nomes dos operadores que não devolvam licenças de emissão suficientes”, como previsto no n.º 4 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro.

No exercício do contraditório a APA veio referir o seguinte:

“A afirmação que a APA não procede à publicitação da lista de operadores que não devolveram licenças de emissão suficientes não é completamente correcta. Os Relatórios Públicos do RPLE disponibilizam a informação da conformidade das instalações, o que permite saber as instalações que devolveram abaixo do valor das emissões verificadas (conformidade B). A mesma informação está disponível no site do CITL. Contudo esta Agência poderá passar a tornar pública no seu sítio da internet, a lista de operadores em incumprimento. Será, no entanto, de ter em atenção que, as situações registadas até à data, correspondem na sua maioria a operadores em situação de laboração suspensa, de insolvência ou que já encerraram actividade”.

Apesar do referido pela APA, observa-se que só um conhecimento profundo das funcionalidades do site do RPLE¹⁰⁵ permite aceder à informação em causa, uma vez que não estão aí disponíveis instruções ou o mapeamento do conteúdo. Com efeito, é necessário seleccionar a opção “Relatórios Públicos” no menu de entrada, dentro desta a opção “Lista de Contas”, seleccionar, na caixa

¹⁰⁵ <https://rple.pt>.

“Tipo de conta” do formulário para onde se é remetido, a opção “120- Conta de depósito d[o operador]”¹⁰⁶ e clicar no botão “Pesquisar”, acedendo assim à “Lista de contas” (280 registos, apresentados em 27 páginas acessíveis sequencialmente). A informação relativa à conformidade está contida, para cada instalação, na página individual de cada operador, acessível através do link “Detalhes da instalação” existentes na coluna “Opções” da “Lista de contas”, sendo necessário aceder às 280 páginas individuais, uma a uma, para aferir se cada operador devolveu o número de licenças correspondente às suas emissões. O acesso à informação relativa à conformidade no site do Community Transaction Log (CITL)¹⁰⁷ é um pouco mais facilitada, embora se verifique que aí não são identificadas nominalmente todas as instalações e não são identificados os operadores correspondentes.

Há, pois, que dar cumprimento ao legalmente determinado, referindo a APA que “(...) irá observar os procedimentos respeitantes à publicitação no seu sítio da internet dos operadores em situação de incumprimento no que respeita à devolução de LE”.

A rigidez do processo de atribuição das licenças¹⁰⁸ conduziu à continuação da atribuição do mesmo número de licenças em situações de cessação de laboração ou manifesta redução da produção para valores quase nulos. Apenas em 2009 e já depois da atribuição de licenças para esse ano foram introduzidas no Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro¹⁰⁹, regras para suspensão da atribuição de licenças em caso de suspensão do exercício da atividade, por a instalação não possuir licença ambiental ou por falta de devolução da quantidade de licenças de emissão equivalente às emissões verificadas ou não pagamento da penalização por emissões excedentárias.

Uma instalação do sector “vidro”, subsector “vidro plano”, que suspendeu a atividade no início de Fevereiro de 2009, recebeu 96 177 licenças em 2010 porque a APA apenas foi notificada dessa suspensão pela Direção Regional da Economia de Lisboa e Vale do Tejo (DREL-VT) em Fevereiro de 2011.

Outra instalação, do sector “energia/instalações de combustão”, subsector “indústria agroflorestal”, suspendeu a laboração durante o ano de 2010, tendo a APA tido conhecimento de que a instalação não estivera em laboração nesse ano apenas em Março de 2011, com a receção do REGEE, quando a laboração já tinha sido retomada.

Sucedem que as licenças referidas nestes dois casos foram indevidamente atribuídas, já que em nenhum dos casos se verificou, em 2010, o efetivo exercício da atividade dessas instalações, pressuposto para a concessão de licenças de emissão, como determina o n.º 7 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 233/2004¹¹⁰, que dispõe:

“A concessão de licenças de emissão a uma instalação (...) sem prejuízo do cumprimento dos demais requisitos exigidos no presente decreto-lei, pressupõe o efectivo exercício da actividade da instalação”.

¹⁰⁶ A designação aparece truncada, sendo necessário o conhecimento de qual o código correspondente a este tipo de conta para o diferenciar das restantes contas de depósito.

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/environment/ets/allocationComplianceMgt.do?languageCode=en>.

¹⁰⁸ Note-se que a atribuição de licenças é efetuada para o total do período. A calendarização prevista obriga os operadores das instalações a remeter à APA o REGEE relativo ao ano anterior até 31 de Março e a devolver até 30 de Abril as licenças de emissão correspondentes, mas a entrega pela APA das licenças para o próprio ano já foi entretanto efetuada até 28 de Fevereiro, nos termos do disposto, nos n.º 6 do artigo 16.º, n.º 3 do artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro.

¹⁰⁹ Cfr. alterações do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, efetuadas pelo Decreto-Lei n.º 154/2009, de 6 de Julho.

¹¹⁰ Redação dada pelo Decreto-Lei n.º 154/2009.



Por outro lado, os n.ºs 1 a 4 do artigo 18.º-A deste mesmo diploma, dispõem o seguinte:

“1 — A APA suspende a concessão de licenças de emissão quando:
a) Tenha conhecimento da suspensão do exercício da actividade de determinada instalação;
b) A instalação não possuir licença ambiental exigida nos termos do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto; (...)

2 — No caso previsto na alínea a) do número anterior, a suspensão da concessão de licenças de emissão ocorre a partir do ano civil seguinte àquele em que ocorra a suspensão do exercício da actividade.

3 — Para efeitos da alínea a) do n.º 1, a APA tem conhecimento da suspensão do exercício da actividade da instalação:

a) Por comunicação do operador;
b) Por informação constante do relatório anual resultante do processo de verificação referido no n.º 1 do artigo 23.º; (...)

4 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º, no prazo de 5 dias, o operador é obrigado a comunicar à APA a suspensão do exercício da actividade da instalação, para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior.
(...)”.

Tendo a instalação do subsector “*vidro plano*” suspenso a laboração e tendo sido também suspensa a licença ambiental em 2009, verificavam-se os pressupostos que determinavam a suspensão da concessão de licenças pela APA previstos, respetivamente, nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 18.º-A do Decreto-Lei n.º 233/2004. O facto de a APA apenas ter conhecimento da suspensão da laboração em Fevereiro de 2011, por comunicação da DREL-VT apenas pode significar que o operador da instalação em causa não deu cumprimento ao disposto no n.º 4 do mesmo artigo.

No caso da instalação do subsector “*indústria agroflorestal*”, a APA não teve atempado conhecimento da ausência de laboração em 2010, ou seja, o operador desta instalação também não deu cumprimento ao disposto no n.º 4 do artigo 18.º-A do Decreto-Lei n.º 233/2004. De forma idêntica ao atrás referido, a atribuição das 10 097 licenças no ano de 2010 viola o disposto no n.º 1, alínea a) deste mesmo artigo.

A APA não solicitou a devolução das licenças assim atribuídas nem as cancelou. A não devolução das licenças ou o não cancelamento das mesmas constitui a atribuição de um benefício ilegítimo aos operadores das duas instalações dos subsectores de *vidro plano e indústria agroflorestal*, aqui em causa, superior a € 1 170 474 e € 122 880¹¹¹, respetivamente, e a sua não devolução ou a não anulação da atribuição das mesmas causou um prejuízo ao Estado, que deixou de dispor das mesmas para efeitos de demonstração do cumprimento dos compromissos do Protocolo, acrescendo o défice que terá de ser colmatado através da aquisição de licenças pelo FPC.

Sobre esta matéria, no contraditório, a APA veio referir o seguinte:

“Efectivamente, no caso das duas instalações referidas, a APA teve conhecimento das situações de laboração suspensa após a atribuição de licenças se ter concretizado. A devolução das licenças nos termos em causa ou o cancelamento da atribuição das mesmas são figuras que não existem no regime CELE, uma vez que não há enquadramento legal para tal procedimento, não tendo, por isso, [a] APA diligenciado nesse sentido.

¹¹¹Valores calculados com base em 12,17 €/EUA, cotação mínima das EUA em 2010.

(...)

Assim, considera-se importante a melhoria contínua dos procedimentos, sendo que a APA irá proceder em conformidade com a recomendação formulada, no sentido de melhorar o procedimento de controlo existente e analisar juridicamente a possibilidade de implementar um procedimento legalmente fundamentado para obrigar à devolução de LE indevidamente atribuídas”.

Regista-se o esclarecimento, realçando-se que, quanto à realização de diligências no sentido de obrigar os operadores, nos casos atrás referidos, a devolver as licenças atribuídas indevidamente, a APA não refere se já solicitou essa devolução.

Esta situação de atribuição de licenças a instalações que depois não tem correspondência em emissões verificou-se em todos os anos do período, com especial relevo para 2010, onde se assinalam 18 instalações com emissões entre 0 e 100 t CO₂ e que, no seu conjunto, receberam um total de 203 250 licenças quando depois emitiram, no total, 214 t CO₂ e devolveram apenas 215 licenças. Estas 18 instalações apresentam uma diferença total acumulada entre licenças efetivamente atribuídas e devolvidas de 470 029 licenças nos três anos de 2008 a 2010. Apesar disso, foram atribuídas a 13 destas instalações, em 2011, o mesmo número de licenças dos anos anteriores, num total de 58 274, a que acresceram 4 157 por acesso à reserva (conforme anexo III). Em geral trata-se de instalações que utilizam biomassa e têm direito às licenças de emissão previstas no PNALE desde que não incorram em nenhuma das situações de incumprimento legalmente penalizadas mas que, para efeito de contabilização no regime do CELE, tendo a biomassa um fator de emissão igual a zero, têm emissões nulas (ou quase nulas)¹¹².

Os decisores e intervenientes nesta matéria, designadamente a APA, não recolheram a devida experiência com o desenvolvimento do período experimental onde, p. ex., 6 instalações (todas do sector da cerâmica) receberam licenças gratuitas em todos os anos do período, num total global de 77 607 t CO₂e, e tiveram zero emissões verificadas e licenças devolvidas.

Sobre esta questão a APA, no contraditório, veio alegar o seguinte:

“(…) A aplicação do regime CELE em Portugal segue os princípios instituídos a nível comunitário, que derivam dos diversos instrumentos legais existentes neste âmbito. De acordo com as regras comunitárias, as instalações abrangidas pelo CELE, e designadamente pelo PNALE, poderiam receber as LE que lhe estão atribuídas no mesmo, enquanto não encerrassem em definitivo a sua actividade e independentemente do nível da mesma. Esta é a prática na maioria dos EM da UE.

(…) Quanto às instalações que apresentam um nível de emissão bastante baixo (algumas mesmo igual a zero) em comparação com a atribuição prevista no Despacho Conjunto do PNALE II ou no acesso à reserva, e que ainda assim continuam a receber LE, será de referir que todas as instalações que constem do PNALE e do referido Despacho, com uma determinada atribuição de LE, terão sempre direito a essas LE ao longo do período em causa, a não ser que encerrem a sua actividade ou incorram em qualquer das situações actualmente previstas na legislação (...) na sua

¹¹²Na definição do montante de licenças a atribuir no PNALE 2008–2012, para incentivar a utilização de biomassa como combustível e salvaguardar o risco de falha de abastecimento ou qualquer avaria no equipamento de combustão que implique a utilização temporária de outro tipo de combustível, foi estabelecido um “fator mínimo de emissão de combustão”, equivalente a 10% do fator de emissão do gás natural. Por outro lado, para efeitos de monitorização de emissões e consequente reporte anual de emissões verificadas, o fator de emissão a aplicar à biomassa pura é de 0 tCO₂/TJ (Decisão n.º 2007/589/CE, da Comissão Europeia, de 18 de Julho). Assim se explica a diferença verificada entre as atribuições de licenças de emissão e as emissões verificadas nessas mesmas instalações. Adicionalmente, no caso do sector cerâmico, a crise que se instalou no sector devido à recessão económica, com consequente quebra de produção, tem contribuído também para a redução de emissões.



maioria estas situações referem-se a instalações em laboração normal mas que utilizam o combustível biomassa, que no âmbito do regime CELE tem factor de emissão igual a zero. (...) Com base na experiência recolhida no período 2005-2007, regrou a atribuição de LE tornando mais restrito o acesso às mesmas e garantindo que a sua atribuição apenas seja efectuada em situações de laboração efectiva e devidamente licenciadas. Neste sentido, e face à morosidade associada a qualquer processo legislativo, em 2009 foi publicada a alteração ao diploma CELE, sendo que já em 2008, com base num parecer dos serviços jurídicos da APA e com concordância superior, foram aplicados estes princípios, nomeadamente no que se refere à Licença Ambiental.”.

O alegado pela APA em nada contraria o atrás exposto.

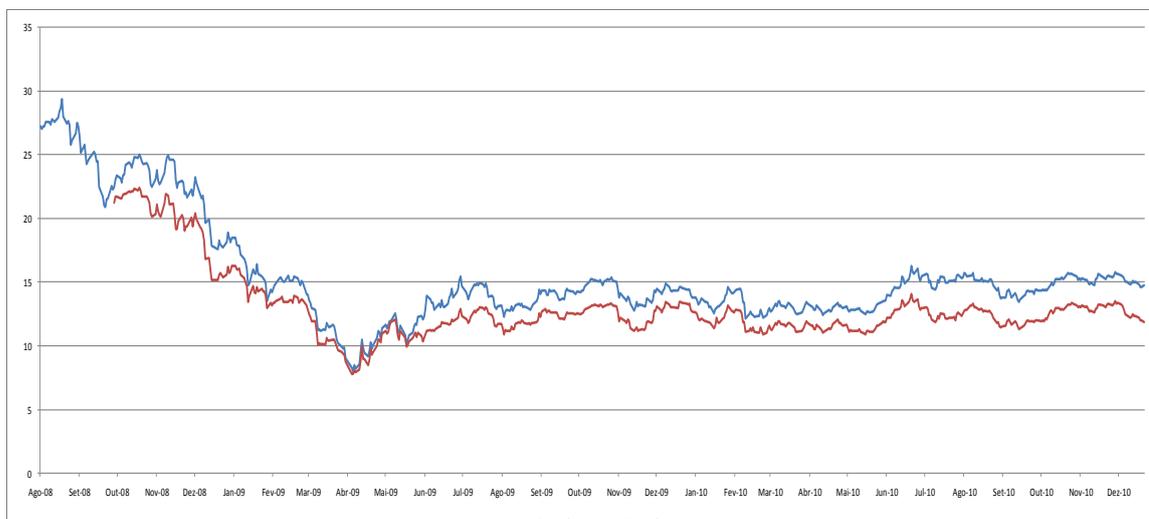
De todas as instalações incluídas no PNALE, no período 2008–2010 apenas 28 instalações, cerca de 10% do total, devolveram um número de licenças superior ao número de licenças atribuídas, a que acrescem outras 8 que não tiveram licenças por não terem licença ambiental ou por se tratar de instalações novas e devolveram licenças correspondentes às emissões verificadas.

Em conclusão, verifica-se que não foi transmitido um sinal adequado aos produtores-poluidores, uma vez que não houve lugar a uma internalização de custos por parte da maioria dessas empresas, que receberam licenças gratuitamente e as venderam, realizando aquilo a que o preâmbulo da Diretiva 2009/29/CE se refere como “*lucros aleatórios*”, enquanto o Estado terá de suportar custos para compensar as licenças não devolvidas, como adiante referido em 3.9, através do FPC, acarretando despesa para o OE e para os contribuintes.

Neste segundo período do CELE / período de cumprimento do Protocolo, as cotações da EUA atingiram máximos de € 29,15/t CO₂e em 2 Julho de 2008, para depois caírem até valores mínimos de € 7,88 em 12 de Fevereiro de 2009, mantendo-se depois a oscilar em torno dos € 14 até final de 2010. As cotações das CER são inferiores e acompanham as variações das EUA com um *spread* usualmente entre € 1,5 e 3.

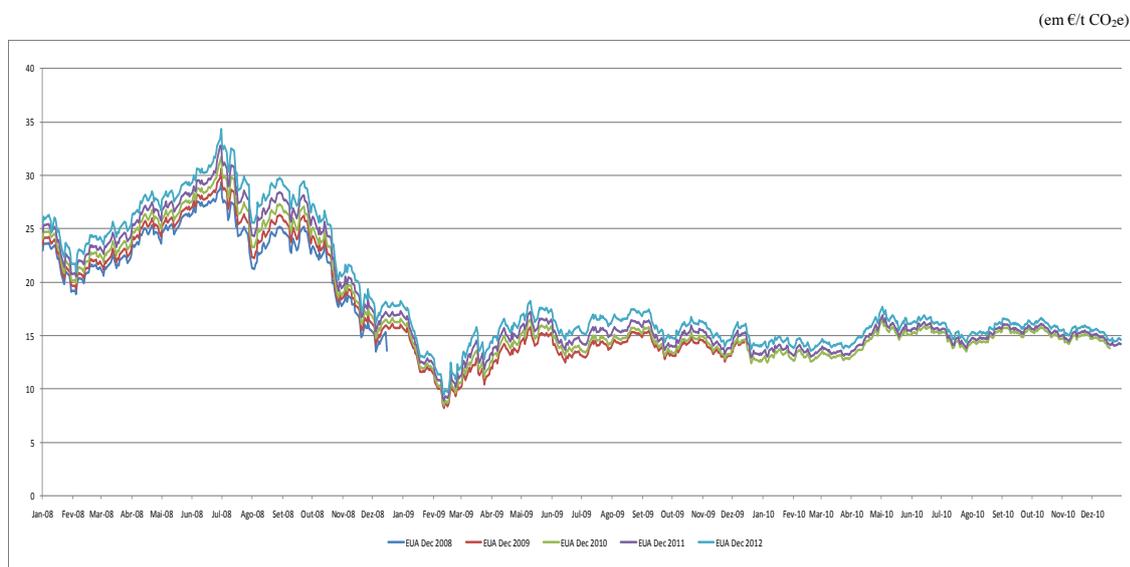
Gráfico 13 – Evolução das cotações de EUA e CER (*spot*) no período de cumprimento do Protocolo de Quioto

(em €/t CO₂e)



Fonte: Point Carbon

Gráfico 14 – Evolução das cotações de EUA (futuros) no período de cumprimento do Protocolo de Quioto



3.9 – Cumprir Quioto

Para cumprir os compromissos assumidos, ao subscrever o Protocolo de Quioto, Portugal não poderá exceder, no período 2008–2012, como atrás referido no ponto 3.2, a Quantidade Atribuída de 381 937 527 toneladas de CO₂e (381,9 Mt CO₂e), que se traduz num valor anual médio de 76,39 Mt CO₂e/ano.

Para cumprimento desse objetivo foram desenvolvidos os seguintes instrumentos:

- Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)¹¹³;
- Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE)¹¹⁴;
- Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (INERPA)¹¹⁵;
- Fundo Português de Carbono.

¹¹³ O primeiro Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2004), que configurava o instrumento de política do Governo para suportar o cumprimento do Protocolo de Quioto pelo Estado Português, foi aprovado pela RCM n.º 119/2004, de 15 de Junho, publicada no DR, 1.ª Série, de 31 de Julho. O segundo PNAC (PNAC 2006), onde foi efetuada a avaliação da situação tendo em consideração a atualização da informação de natureza macroeconómica e das políticas e medidas com impacto no balanço nacional de emissões de GEE, foi aprovado pela RCM n.º 104/2006, de 3 de Agosto, publicada no DR, 1.ª Série, de 23 de Agosto, e revisto pela RCM n.º 1/2008, de 6 de Dezembro de 2007, publicada no DR, 1.ª Série, de 4 de Janeiro de 2008.

¹¹⁴ PNALE I, relativo ao período 2005-2007 (período experimental do CELE) e PNALE II, relativo ao período 2008-2012 (período de cumprimento do Protocolo de Quioto) atrás referidos em 3.3.

¹¹⁵ Atrás descrito em 3.4.



Tribunal de Contas

O cenário de emissões que o CECAC tomou como referência resultou das projeções efetuadas no âmbito do PNAC, onde o valor médio anual de emissões de GEE era estimado em 84,61 Mt CO₂e/ano, das quais 36,88 Mt respeitavam às instalações incluídas no CELE (cenário de referência do PNAC 2006). Para cumprir os objetivos fixados no Protocolo resultava necessária, assim, uma redução de emissões de 8,21 Mt CO₂e/ano.

Os estudos realizados previam que as emissões fossem reduzidas por efeito das seguintes iniciativas desenvolvidas e correspondentes reduções anuais:

- Políticas e medidas adicionais do PNAC 2006 – 3,69 Mt CO₂e/ano;
- Novas metas 2007 – 1,56 Mt CO₂e/ano;
- Aplicação do PNALE 2008-2012 (esforço adicional CELE) – 0,09 Mt CO₂e/ano.

O excesso de emissões médio anual estimado resultava, em consequência, da ordem das 2,88 Mt CO₂e, conforme evidenciado no gráfico seguinte, prevendo-se que fosse suprido pelo Fundo Português de Carbono através da aquisição, para o total do primeiro período de cumprimento do Protocolo, de 14,4 Mt CO₂e (2,88 Mt CO₂e/ano × 5 anos)¹¹⁶:

Gráfico 15 – Caminho para o cumprimento nacional do Protocolo de Quioto

(Mt CO₂e)

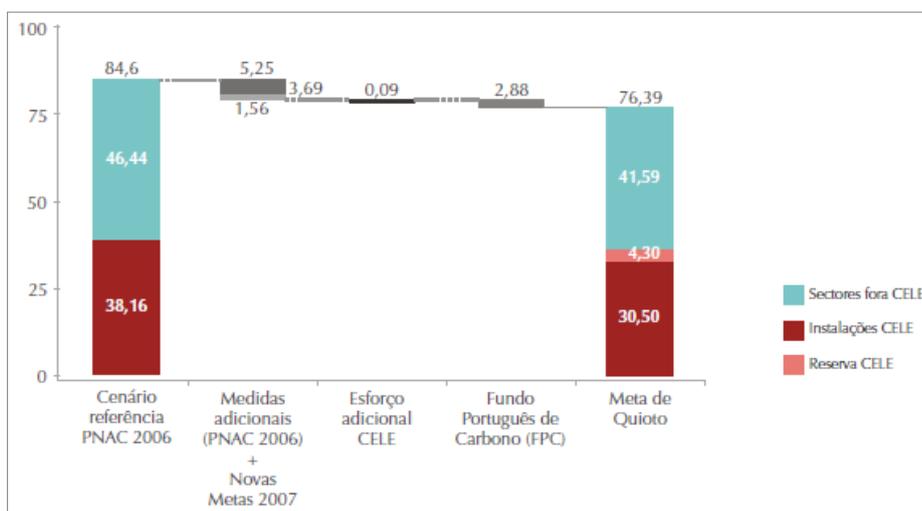


Figura retirada de: Políticas para as Alterações Climáticas, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2009

O PNAC congrega um conjunto de políticas e medidas de mitigação de emissões, de aplicação sectorial, através das quais se visa o cumprimento do Protocolo. A aplicação do PNAC é monitorizada semestralmente pelos ministérios promotores da execução de cada medida, em colaboração com o CECAC.

¹¹⁶ A repartição de emissões do cenário de referência apresenta diferentes versões conforme o documento analisado, pelo que se optou por reproduzir aquela que consta de publicação oficial, apesar de não coincidente com o que resulta do PNAC.

De acordo com a avaliação efetuada pelo CECAC, o contributo das medidas para a redução de emissões incluídas no PNAC ficou 7,02 Mt CO₂e aquém do potencial de redução estimado para o período 2008 a 2010.

No sector da energia destaca-se, pelo impacto, o desempenho da medida *MA2007e1 – Energias renováveis: Aumentar a meta de geração de electricidade a partir de fontes renováveis de energia (E-FER) para 45% em 2010*, com execuções acima de 100% da previsão nos três anos e um desvio (positivo) de 1,9 Mt CO₂.

O sector dos transportes é o sector com maior número de medidas a apresentarem taxas de execução inferiores ao previsto ou sem informação disponível e em que a redução esperada de emissões é significativamente menor do que o esperado. Relevam, com execução nula, a medida *MRt5 – Metro Ligeiro do Mondego (MLM)* e, com execução inferior a 50%, as medidas *MRt3 – Construção do Metro Sul do Tejo (MST)* e *MRt4 – Construção do Metro do Porto (MP)*. Destaca-se ainda, pelo impacto, o desempenho da medida *MA2007t1 – Alteração da taxa de incorporação de biocombustíveis, para 10%, em 2010*, onde a meta preconizada no PNAC foi revista de acordo com o Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de Fevereiro¹¹⁷, e que apresenta um desvio de 2,1 Mt CO₂, abaixo da meta para os três anos.

Nos sectores agrícola e florestal, a medida *MRf1 – Programa de desenvolvimento sustentável da floresta portuguesa* apresenta para os três anos taxas de execução da ordem dos 75% e um desvio (negativo) de 2,7 Mt CO₂, a medida *MAG1 – Avaliação e promoção da retenção de carbono em solo agrícola* execuções da ordem dos 80% e um desvio negativo de 0,3 Mt CO₂ e a medida *MAG2 – Tratamento e valorização energética de resíduos de suinicultura* apresenta execução nula em 2008 e 2009 e um desvio negativo de 0,6 Mt CO₂e, e apenas a medida *MAf1 – Promoção da capacidade de sumidouro da floresta* apresenta, nos mesmos anos, taxas de execução de 127% e um desvio (positivo) de 0,6 Mt CO₂.

Apesar das baixas taxas de execução e desvios negativos relativamente à previsão, a revisão e harmonização de toda a contabilização de emissões e sumidouros relacionados com florestas (1990 – 2009) efetuadas em 2009/2011 pelo CECAC, AFN e APA, permitiram ao CECAC antecipar que as medidas *MRf1 – Programa de desenvolvimento sustentável da floresta portuguesa* e *MAf1 – Promoção da capacidade de sumidouro da floresta*, se aproximarão das metas definidas no PNAC.

Relativamente à medida *MAG1 – Avaliação e promoção da retenção de carbono em solo agrícola*, o valor apurado não reflete ainda a alteração efetuada nos fatores de sequestro associados às pastagens, tendo a execução real da medida, relativamente à gestão de pastagens, atingido a meta prevista no PNAC em termos de sequestro. No que respeita à gestão agrícola, as áreas abrangidas foram, no entanto, revistas em baixa.

Relativamente ao sector dos resíduos, a medida *MRR1 – Directiva embalagens* apresenta taxas de execução muito superiores a 100% mas sem efeitos relativamente a emissões de GEE e a medida *MRR2 – Directiva aterros* apresentou em 2010 uma taxa de execução de 115% mas, em termos acumulados, ainda apresenta um desempenho negativo de 0,2 Mt CO₂e.

Para acompanhar a evolução da situação, a CAC criou um “*sistema de previsão do cumprimento de Quioto*”, CumprirQuioto.pt¹¹⁸, apresentado como visando prever o grau de cumprimento das metas nacionais no âmbito do Protocolo, de forma a permitir o reforço atempado das políticas e medidas de

¹¹⁷ Sujeita as entidades obrigadas à incorporação de biocombustíveis em gasóleo ao pagamento de compensações quando não comprovem a introdução de 6% ou 10% de biocombustíveis, em volume, da totalidade do gasóleo rodoviário vendido ou consumido, por referência ao ano de 2009 e 2010, respetivamente.

¹¹⁸ Disponível online em <http://www.cumprirquioto.pt>.



combate às alterações climáticas e o ajustamento da dotação financeira do FPC. No CumprirQuioto.pt é apresentada uma avaliação da execução do PNAC e uma previsão do grau de cumprimento dos compromissos, a partir de dados relativos à implementação das políticas e medidas sectoriais de mitigação, das estimativas de emissões de gases com efeito de estufa para o período 2008-2012 e da informação sobre a atividade do FPC.

Este site apresenta um indicador, o *Indicador de Cumprimento de Quioto*, aí definido como a “Soma Algébrica do Desvio face à Quantidade Atribuída e das Unidades de Cumprimento Recebidas” e calculado de acordo com a fórmula “Estimativa de emissões de gases com efeito de estufa – Quantidade atribuída + Fundo Português de Carbono (unidades de cumprimento recebidas) = Desvio face à quantidade atribuída”.

De acordo com o *Indicador de Cumprimento de Quioto*, estima-se que Portugal “esteja 1% abaixo da quantidade atribuída, o que equivale a emitir menos 4,78 Mt CO₂e do que o tecto de emissões de gases com efeito de estufa estabelecido”¹¹⁹, enquanto, relativamente a outro indicador, o *Indicador de Execução do PNAC*, se refere que “a taxa de execução do conjunto das Políticas e Medidas enquadradas pelo PNAC representa um impacto de menos 6,90 Mt CO₂e na eficácia ambiental esperada com a execução integral de todas as Políticas e Medidas, o que equivale a um aumento das emissões de gases com efeito de estufa”. Relativamente ao *Indicador de Execução do Fundo Português de Carbono*, é referido que “a taxa de execução (...) é de 100%, o que representa um desvio de 0,00 Mt CO₂e, face à Meta estabelecida para a aquisição de Unidades de Cumprimento”.

Figura 5 – Indicadores Nacionais (CumprirQuioto.pt)



Fonte: Reproduzido de <http://www.cumprirquioto.pt/quioto/List.action> (em 30/06/2011).

O valor apresentado para o *Indicador de Cumprimento de Quioto*, relativamente ao total do período 2008–2012, considera a Quantidade Atribuída (aí referida como 381,95 Mt CO₂e) e contabiliza as emissões verificadas em 2008 e 2009, de 77,94 e 74,58 Mt CO₂e¹²⁰, respetivamente, pressupondo para os anos de 2010 a 2012 emissões anuais de 76,66 Mt CO₂e/ano, 0,27 Mt CO₂e acima da quantidade atribuída (76,39 Mt CO₂e/ano). Da consideração desta quantificação de emissões e previsão resulta o apuramento de um défice (0,54 Mt CO₂e), ao qual foram subtraídas as 5,32 Mt CO₂e de direitos de

¹¹⁹ Cfr. acesso a <http://www.cumprirquioto.pt/indicators/List.action> em 30/6/2011.

¹²⁰ Cfr. último inventário anual remetido ao Secretariado da Convenção, datado de 15 de Abril de 2011.

emissão adquiridos pelo FPC ¹²¹, e só assim resulta estimado para o Indicador de Cumprimento uma situação abaixo do teto estabelecido.

Quadro 5 – Avaliação do estado de cumprimento do Protocolo de Quioto (CumprirQuioto.pt)

ESTADO DE CUMPRIMENTO DO PROTOCOLO DE QUIOTO (QUADRO DE AVALIAÇÃO)							
DESIGNAÇÃO	UNIDADE	ANO					Σ 2008-12
		2008	2009	2010	2011	2012	
Quantidade Atribuída	Mt CO ₂ e	76,39	76,39	76,39	76,39	76,39	381,95
Estimativa Nacional de Emissões de Gases com Efeito de Estufa	Mt CO ₂ e	77,94	74,58	76,66	76,66	76,66	382,49
Desvio face à Quantidade Atribuída	Mt CO ₂ e	1,55	-1,81	0,27	0,27	0,27	0,54
	%	2,03	-2,37	0,35	0,35	0,35	0,14
Fundo Português de Carbono: Unidades de Cumprimento Recebidas	Mt CO ₂ e	0,00	2,29	3,03	0,00	0,00	5,32

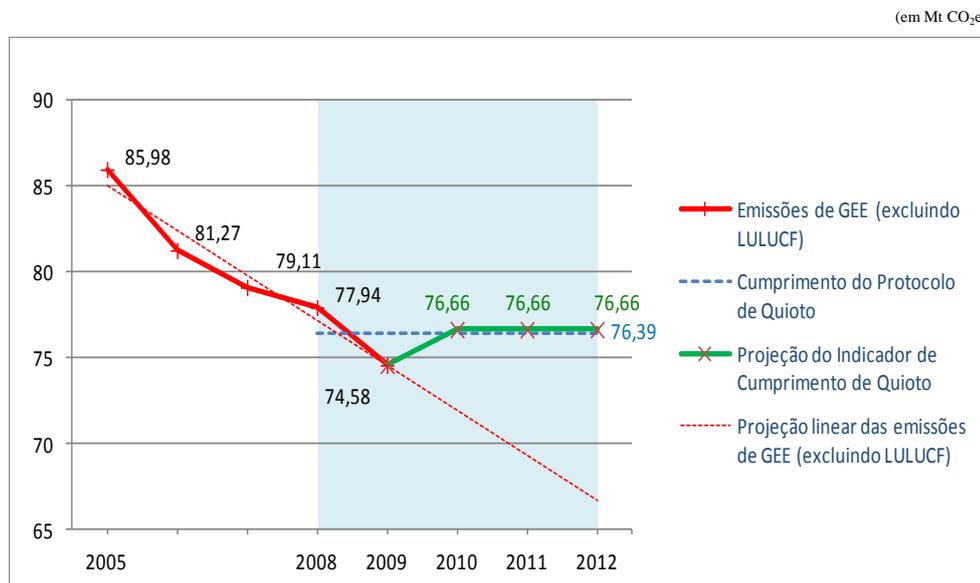
Fonte: Reproduzido de <http://www.cumprirquioto.pt/quioto/List.action> (em 30/06/2011).

Os valores considerados pelo CECAC foram, para os anos 2008 e 2009, os valores totais calculados para as emissões nacionais de GEE a partir dos dados do INERPA, excluindo LULUCF (77,94 e 74,58 Mt CO₂e, como referido, respetivamente 1,55 acima e 1,81 Mt CO₂e abaixo da meta estabelecida para cumprimento do Protocolo). Para os anos de 2010 e seguintes, os valores utilizados são estimativas que contabilizam os valores das licenças de emissão previstas no PNALE II, incluindo a reserva para novas instalações, previsões suportadas por indicadores e estatísticas disponibilizados pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e pelo então Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e, para atividades com reduzida variação de emissões nos anos posteriores a 2005, a média de valores registados a partir desse ano.

¹²¹Créditos de carbono gerados no âmbito dos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto, designadamente AAU e CER.



Gráfico 16 – Projeção linear das emissões de GEE verificadas no período 2005–2009



Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos em http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php e <http://www.cumprirquioto.pt/quioto/List.action>.

No âmbito do contraditório o CECAC criticou o gráfico anterior, considerando que “Os anos usados para fazer a linha de tendência criam a ilusão de uma acentuada redução de emissões em anos futuros. Caso se utilize uma série mais alargada, de 1990 a 2005 para traçar a linha de tendência e para que essa linha de tendência se relacione com os anos-base, respetivamente, do Protocolo de Quioto e do pacote energia-clima da UE de 2009, esta linha de tendência será crescente (quase tanto quanto é decrescente no gráfico de 2005-2012)”. No gráfico é apresentada a projeção linear das emissões desde 2005, primeiro ano do período experimental do CELE, ano a partir do qual apresentam uma tendência decrescente, como atrás referido em 3.6 e o gráfico 1 evidencia, nada acrescentando a observação ao exposto.

Esta avaliação do estado de cumprimento do Protocolo não leva em devida conta a forma como esse cumprimento irá ser aferido no final do período. Considera, com efeito, relativamente aos anos de 2008 e 2009, de modo implícito, as emissões das instalações incluídas no CELE pelos valores das emissões verificadas, comparando-as com o valor anual médio de 76,39 Mt CO₂e/ano que resulta da Quantidade Atribuída dividida pelo número de anos do período.

Sucedem que as licenças efetivamente atribuídas às instalações incluídas no CELE e que não foram devolvidas para cobrir as emissões verificadas (licenças que ficaram na posse dos operadores e que podem ser por estes livremente transacionadas), deixam de poder ser usadas por Portugal quando da aferição do cumprimento.

Com efeito, quando são atribuídas licenças aos operadores, as EUA correspondentes são abatidas na conta de Portugal onde estão as EUA convertidas pela APA a partir das AAU emitidas nos termos do artigo 3.7 do Protocolo (“Party holding account”), e esta redução da Quantidade Atribuída é compensada apenas pelas licenças devolvidas, depositadas na conta de retiradas (“retirement account”) correspondente. Assim, a quantidade de AAU relativa à diferença entre o valor total de AAU das licenças atribuídas e devolvidas (ou seja, que os operadores retiveram na sua posse ou venderam) não poderá ser usada por Portugal para cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo. As

licenças que são transacionadas para o exterior vão aumentar a quantidade de EUA/AAU do país onde forem devolvidas. Em qualquer caso, na prática, tudo funciona como se as emissões verificadas fossem sempre pelo menos iguais ao número de licenças efetivamente atribuídas.

Dito de outro modo: A parte das 30,50 Mt CO₂e e das 4,30 Mt CO₂e da reserva para novas instalações CELE, atrás representadas no gráfico 15 – *Caminho para cumprir Quioto*, que, em cada ano, forem efetivamente atribuídas, são sempre contabilizadas como emissões para efeitos da observação dos limites resultantes do Protocolo, ainda que esses montantes de emissões não sejam atingidos. Na prática, só a redução operada nos sectores fora do CELE (totalizando 41,59 Mt CO₂e na previsão expressa no gráfico) pode ser contabilizada como tal, acrescentando às EUA que não tenham sido atribuídas.

No âmbito do contraditório, o Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas veio alegar o seguinte:

“O Tribunal de Contas considera que “a avaliação do estado de cumprimento do Protocolo não leva em devida conta a forma como esse cumprimento irá ser aferido no final do período (...)” por não ter considerado as licenças não devolvidas pelos operadores do CELE.

- *Ora, tal não corresponde à verdade já que esta avaliação contabiliza a totalidade das licenças atribuídas aos operadores, incluindo a utilização da reserva do CELE, conforme descrito na nota técnica "Avaliação do Estado de Cumprimento do Protocolo de Quioto" disponível no site www.clima.pt.*
- *Com efeito, na mais recente nota técnica elaborada pelo CECAC, datada de Abril de 2011, é estimado um valor esperado de emissões (média ponderada dos cenários analisados) para o período 2008 a 2012 de 382,49 Mt. Ou seja, é estimado um défice de 0,54 Mt. Esta estimativa contempla, no caso do CELE, as licenças atribuídas (e não apenas as emissões verificadas) e a utilização da reserva.*
(...)
- *Ou seja, resulta claro que para efeitos do cálculo do desvio de cumprimento são considerados os valores de licenças de emissão efetivamente atribuídos aos operadores em cada ano onde estes dados já são conhecidos (2008 e 2009 à data do referido documento). Conforme também referido, para os anos em que esta informação ainda não é conhecida, é considerada a média dos anos anteriores.*
(...)
- *No cumprirQuioto.pt, por conveniência de apresentação, os valores relativos a 2008 e 2009 constantes da "estimativa nacional de emissões" correspondem, de facto, apenas aos valores reportados no INERPA. A diferença entre as licenças atribuídas no âmbito do CELE em 2008 e 2009 e as efetivamente verificadas, estão consideradas na estimativa de emissões para 2010, 2011 e 2012 que é apresentada. Assim, para 2010, 2011 e 2012 a estimativa de emissões corresponde à anualização do valor de emissões esperado (decorrente da reavaliação do défice efetuada em Abril de 2011), ao qual foram subtraídos os valores já conhecidos de 2008 e 2009. Os valores apresentados foram calculados de acordo com a metodologia acima descrita.”*

Começando por afirmar que o referido não corresponde à verdade, o CECAC termina admitindo que no cumprirQuioto.pt — cujo conteúdo aqui está em discussão — embora, “por conveniência de apresentação”, os valores relativos a 2008 e 2009 — ou seja os únicos valores de emissões já devidamente quantificados e que não são estimativas ou previsões — correspondem de facto apenas aos valores reportados no INERPA.



Como atrás foi referido, o *Indicador de Cumprimento de Quioto*, definido como a “*Soma Algébrica do Desvio face à Quantidade Atribuída e das Unidades de Cumprimento Recebidas*” é calculado de acordo com a fórmula “*Estimativa de emissões de gases com efeito de estufa – Quantidade atribuída + Fundo Português de Carbono (unidades de cumprimento recebidas) = Desvio face à quantidade atribuída*”.

Os cálculos que conduziram ao apuramento do valor do *Indicador*, conforme figura 5 (– 1 % / – 4,78 Mt CO₂e), constam do quadro 5 (figura e quadro reproduzidos de *cumprirQuioto.pt*) e pressupõem que Portugal dispõe, para demonstração do compromisso no final do período, de um número de unidades de Quioto correspondente à totalidade da Quantidade Atribuída (76,6 Mt CO₂e/ano, correspondentes a 381,95 Mt CO₂e “Σ 2008-2012”, como referido no quadro 5). Ao valor de 76,6 Mt CO₂e/ano são subtraídos, nos anos de 2008 e 2009, os valores das emissões reportadas no INERPA, 77,94 e 74,58 Mt CO₂e, conduzindo aos desvios ali quantificados em 1,55 e – 1,81 Mt CO₂e, respetivamente. São esses os valores contabilizados para o apuramento do desvio de 0,54 Mt CO₂e apurado e que, adicionado das “*Unidades de Cumprimento Recebidas*” pelo FPC (2,29 e 3,03 Mt CO₂e em 2008 e 2009, respetivamente) conduz ao valor de 4,78 Mt CO₂e apresentado no índice.

Fica, assim, demonstrado que no cálculo do valor do índice não é considerado que, relativamente aos anos de 2008 e 2009, Portugal deixou de dispor de 0,48 e 2,48 Mt CO₂e, respetivamente, de licenças atribuídas e não devolvidas, cujo cômputo conduziria a que o índice fosse calculado com base num valor de 2,96 Mt CO₂e, ou seja, o *Indicador de Cumprimento de Quioto* resultaria reduzido para 0,5%, metade do valor em que é quantificado pelo CECAC.

Note-se, ainda, que em 2008 as emissões dos sectores fora do CELE estavam 0,27 Mt CO₂e acima do valor tomado como situação de partida no cenário de referência no PNAC 2006 e 6,41 Mt CO₂e acima do valor aí previsto como meta a atingir (média dos cinco anos) e, em 2009, estavam ainda 4,73 Mt CO₂e acima deste valor. Estas emissões representam nesses dois anos 62% do total. Assinala-se, por outro lado, a saída de instalações do CELE por terem deixado de reunir as características especificadas na Diretiva CELE e que foram engrossar as emissões dos sectores fora do CELE, situação que não se traduziu, no entanto, numa redução do número total de licenças atribuídas entre 2008 e 2011.

Em consequência, considerando para cada ano as licenças atribuídas e as licenças relativas às emissões verificadas nesse ano mas devolvidas no ano imediato, a Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto (381 937 527 AAU) tem vindo a ser sucessivamente reduzida, resultando nos valores constantes do quadro seguinte:

Quadro 6 – Estimativa do número de unidades de Quioto detidas por Portugal (2008 a 2011)

(em unidades de Quioto)

	2008	2009	2010	2011	Observações
Contas de depósito de Parte	351.723.379	321.367.458	289.503.297	256.428.628 (*)	Após atribuição de licenças no ano n
Contas de retiradas	29.908.442	58.215.618	82.379.667		Após devolução de licenças no ano n+1
Total	381.631.821	379.583.076	371.882.964		

(Não inclui AAU e CER detidas pelo FPC).

(*) Acrescem 41 668 EUA relativas a adiantamentos em erro, em regularização.

Fonte: Elaborado a partir de dados da APA (RPLE) e de UNFCCC application / Party: Portugal / Submission year: 2011 / Reported year: 2010; id. Submission year: 2010 / Reported year: 2009.

Ou seja o número de unidades de Quioto de que Portugal dispõe para demonstração do cumprimento do compromisso, inicialmente correspondente ao teto de emissões de 381,95 Mt CO₂e, foi reduzido em 0,31, 2,05 e 7,70 Mt CO₂e em 2008, 2009 e 2010, respetivamente¹²², e essa redução apresenta uma tendência crescente.

Sobre esta matéria a APA, no contraditório, refere o seguinte:

“O compromisso das partes signatárias do PQ não é retirar uma quantidade de licenças igual à quantidade atribuída, mas sim igual ao valor de emissões quantificado através do inventário nacional de GEE em 2014. O aumento da diferença entre os montantes atribuídos aos operadores e as devoluções efectuadas pelos mesmos resulta de uma diminuição da actividade económica que se deverá reflectir nos valores quantificados pelo inventário de GEE. Acresce que a atribuição de licenças aos operadores não implica um “abatimento” dessas licenças no RPLE. Em situações normais, uma percentagem significativa dessas licenças mantém-se no registo”.

O CECAC, na sua resposta, expressa-se em termos idênticos, acrescentando que *“Face ao exposto não é correcto afirmar-se que a “Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto foi reduzida...”, pois esta é um valor fixo”.*

Estes esclarecimentos em nada contrariam o atrás exposto, apenas colocam a diminuição da atividade económica como a causa da redução das emissões dos sectores CELE, quando os dados conhecidos relativos às emissões dos sectores fora do CELE mostram que estas estão acima das metas definidas no PNAC. Por outro lado, é certo que uma parte significativa das licenças não devolvidas permanece no RPLE, mas na posse dos operadores, pelo que não poderão ser usadas por Portugal para demonstração do cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo, como atrás referido.

Note-se que, de acordo com o *Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amounts*, do Secretariado da Convenção, *“At the end of the commitment period, the determination of each Annex I Party’s compliance with its emission commitment will be made by comparing its total Annex A emissions to its available assigned amount (Decision 13/CMP.1, annex, paragraphs 11, 12 and 14)”*¹²³, sendo para o efeito o remanescente ou uma parte dessa quantidade atribuída disponível transferida para uma conta de retiradas.

¹²² A diferença entre licenças efetivamente atribuídas e devolvidas foi de 0,48, 2,48 e 8,15 Mt CO₂ em 2008, 2009 e 2010, respetivamente. A diferença entre estes valores e os valores calculado com base nos valores do RPLE deve-se a desfazamentos na efetiva atribuição das licenças e à devolução de licenças pelos operadores a quem não foram atribuídas licenças por não disporem de licença ambiental.

¹²³ Cfr. *Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amounts*, UNFCCC Secretariat, February 2007, pg. 12.

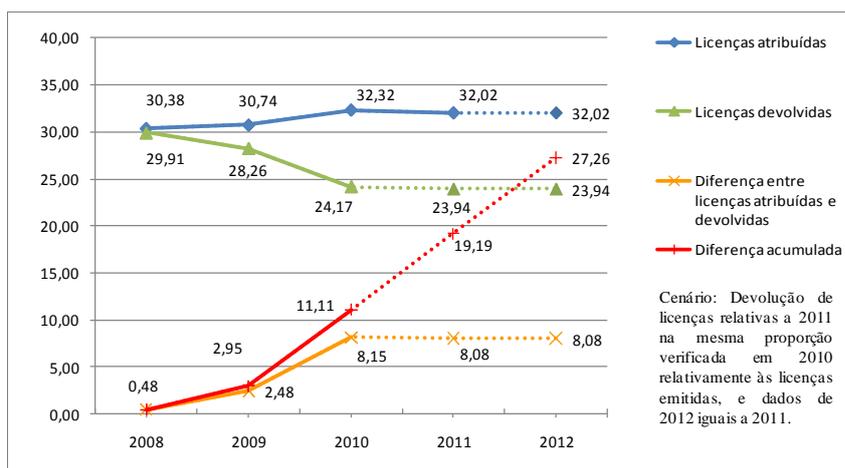


Quanto à afirmação relativa à Quantidade Atribuída a Portugal, o certo é que a Parte Portugal já não dispõe, para demonstração do cumprimento do compromisso, da totalidade das 381 937 527 AAU atribuídas, não apontando quer a APA quer o CECAC nenhuma incorreção nos números constantes do quadro 6 e do parágrafo que se lhe segue. Relativamente à alegada incorreção do uso da expressão “Quantidade Atribuída”, o próprio Secretariado da Convenção refere que a designação “assigned amount” é utilizada quer para a quantidade inicialmente atribuída (“quantidade atribuída inicial”) quer para a quantidade inicial adicionada ou subtraída das unidades resultantes de atividades LULUCF ou dos mecanismos previstos no Protocolo (“quantidade atribuída disponível”)¹²⁴.

Do exposto resulta que, além do défice de cumprimento reportado no “sistema de previsão do cumprimento de Quioto”, CumprirQuioto.pt, existe um outro défice, que o Indicador de Cumprimento de Quioto não contabiliza, de dimensão cada vez maior, correspondente ao valor acumulado da diferença entre licenças atribuídas e licenças devolvidas, que apresenta a tendência evidenciada no gráfico seguinte:

Gráfico 17 – Evolução da atribuição de licenças e emissões no 2.º período do CELE (entre 2008 e 2010)

(em Mt CO₂)



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

O CECAC, na sua resposta, conclui que “A afirmação constante do (...) [parágrafo anterior] não encontra assim fundamento, pois de acordo com o exposto fica demonstrado que não existe nenhum défice (...) não contabilizado”. Não apresenta, no entanto, nenhum outro argumento, para além do atrás citado, que sustente esta posição.

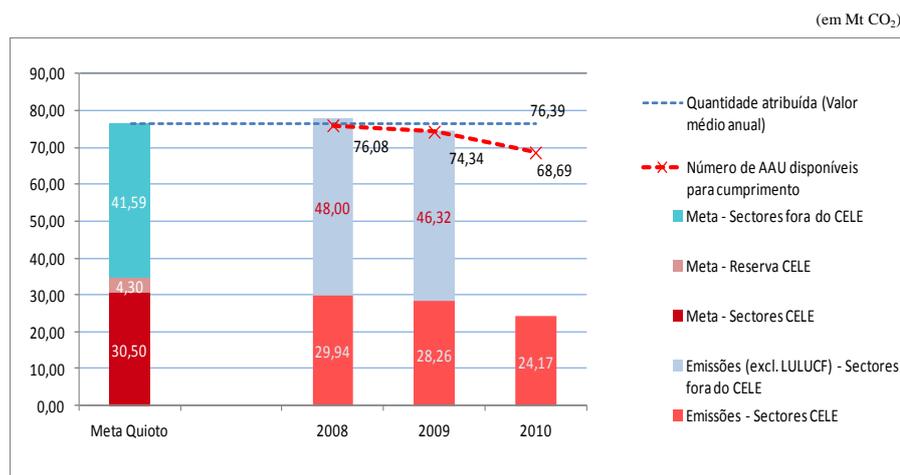
Considerando a meta resultante do Protocolo (emissões anuais médias limitadas a 76,39 Mt CO₂e) reduzida do número de AAU que, em cada ano entre 2008 e 2010, Portugal deixou de dispor para a

¹²⁴ Idem, nota 2:

“Under the Kyoto Protocol, the term assigned amount is used for both the quantity of units established by Articles 3, paragraph 7 and 8, and the quantity against which a Party’s Annex A emissions are compared for the determination of compliance in Article 3, paragraph 1. This latter quantity includes the assigned amount established under Article 3, paragraph 7 and 8, and any additions to or subtractions from the assigned amount, pursuant to Article 3, paragraphs 10, 11 and 12. For clarity in this paper, the term ‘initial assigned amount’ is used to refer only to the quantity established under Article 3, paragraphs 7 and 8. The term ‘available assigned amount’ means the initial assigned amount, plus any additions to or subtractions from the assigned amount through LULUCF activities or the Kyoto mechanisms.”

verificação do cumprimento no final do período, a comparação entre emissões e AAU disponíveis apresenta a evolução esquematizada no gráfico seguinte:

Gráfico 18 – Situação atual do “Caminho para o cumprimento nacional do Protocolo de Quioto”



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA e de UNFCCC application / Party: Portugal / Submission year: 2011 / Reported year: 2010; id. Submission year: 2010 / Reported year: 2009.

No contraditório o CECAC veio observar que, relativamente ao gráfico anterior: “(...) Julga-se pertinente clarificar que não existe uma meta de limitação de emissões de gases com efeito de estufa para os sectores fora do CELE, mas sim projecções das emissões destes sectores. A meta existente é de nível nacional e inclui a globalidade dos sectores”.

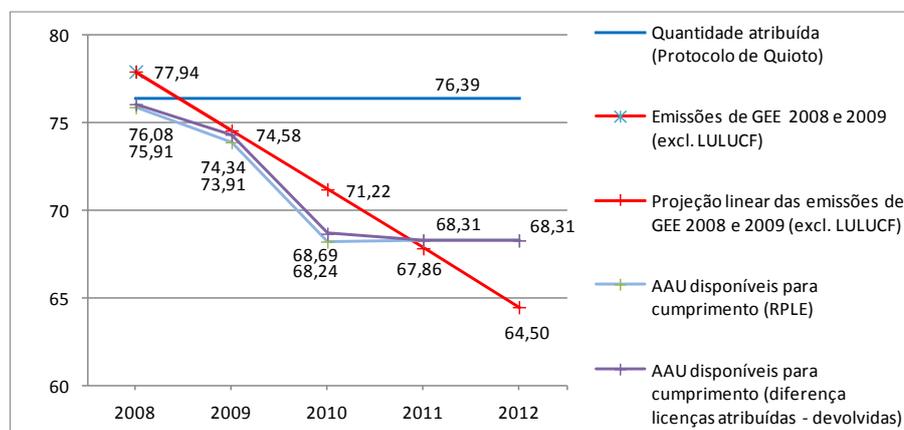
Esclarece-se que a coluna “Meta Quioto” deste gráfico foi extraída da figura da publicação *Políticas para as Alterações Climáticas, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*, atrás reproduzida no gráfico 15.

Tudo indica, no entanto, que Portugal poderá vir a cumprir os compromissos assumidos no Protocolo de Quioto, mesmo sem considerar a inclusão do sector LULUCF como sumidouro líquido de carbono, não necessitando de utilizar os créditos adquiridos pelo FPC, caso mantenha sem alterações significativas o número de licenças atribuídas às instalações incluídas no CELE e se mantenha também a tendência decrescente das emissões dos sectores fora do CELE, como se evidencia no gráfico seguinte:



Gráfico 19 – Projeção linear das emissões de GEE e AAU disponíveis para cumprimento do Protocolo de Quioto

(em Mt CO₂)



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

No seguimento do referido, o CECAC, na sua resposta, afirma ainda o seguinte:

“[No relato] (...) conclui-se que "Portugal poderá vir a cumprir com os compromissos assumidos no PQ, mesmo sem considerar a inclusão do sector LULUCF (...) não necessitando de utilizar os créditos adquiridos pelo FPC (...)". Esta afirmação baseia-se em projecções lineares das emissões dos anos de 2008 e 2009, (...).

- O CECAC considera que as projecções de emissões não devem basear-se em linhas de tendência mas sim na análise da evolução dos principais fatores que condicionam as emissões, quer em termos económicos quer em termos de implementação de políticas e medidas. Esta é a metodologia seguida pelo CECAC e que pode ser analisada na Nota Técnica "Avaliação do Estado de Cumprimento do Protocolo de Quioto".
- Da análise efectuada pelo CECAC e validada com os setores resulta um défice esperado de 0,54 Mt para o período 2008 a 2012, o qual pode variar entre -3,17 Mt e 4,5 Mt.
- Resulta assim a necessidade de se dispor dos créditos de carbono adquiridos pelo FPC para garantia de cumprimento face à incerteza ainda existente quanto à evolução das emissões e à possibilidade de utilização do potencial nacional em sede de contabilização de sumidouros de carbono”.

Regista-se a observação, chamando a atenção para as projecções de emissões resultantes da análise da evolução dos principais fatores que condicionam as emissões, efetuada pelo CECAC, que foram atrás traduzidas graficamente no gráfico 16 (“Projeção do Indicador de Cumprimento de Quioto”).

3.10 – Gestão do Fundo Português de Carbono

O FPC foi inicialmente capitalizado, em 2006, com a transferência de fundos de € 6 000 000 do Orçamento de Estado (OE)¹²⁵. Na RCM n.º 104/2006, que aprovou o PNAC 2006, onde foi feito um balanço e revisão do PNAC 2004 e se reconheceu não estarem a ser atingidos os objetivos fixados para o cumprimento do Protocolo, foi previsto um reforço substancial das dotações do FPC para assegurar o investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo para cobrir o défice previsto e, também, para assegurar uma reserva para novas instalações. As dotações aí previstas¹²⁶, de € 78 000 000 para 2007, € 75 000 000 para 2008, € 60 000 000 para 2009, € 60 000 000 para 2010, € 45 000 000 para 2011 e € 30 000 000 para 2012, totalizam € 348 000 000¹²⁷. Este valor total foi reiterado na RCM n.º 1/2008, que aprovou a revisão do PNAC 2006 e o PNALE II¹²⁸. As transferências do OE, no entanto, nunca atingiram os valores dessas previsões, totalizando apenas € 78 000 000 no final de 2010.

O CECAC veio, em sede de contraditório, clarificar que “(...) a RCM 104/2006 estabelece pela primeira vez a dotação anual do Fundo Português de Carbono, não efectuando por isso um "reforço substancial das dotações". O valor de 6 M€ atribuído inicialmente ao FPC através do OE destinou-se ao início do seu funcionamento. Adicionalmente, o valor definitivo de transferências do OE até ao final de 2010 cifrou-se em 76,2 M€ em vez de 78 M€ pelo facto de ter sido devolvido ao Estado, em virtude de não autorização de transição de saldos, um montante de 1.758.088€”.

A estas transferências acrescem as receitas de outras fontes de financiamento atrás referidas em 2.5, onde relevam a parte do imposto sobre produtos petrolíferos correspondente à harmonização fiscal do gasóleo de aquecimento e a taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética.

A evolução de receitas e despesas do FPC é apresentada nos dois quadros seguintes:

Quadro 7 – Evolução da receita do FPC (2006–2010)

(em milhões de €)

Receitas	2006-2008	2009	2010
Taxa sobre o gasóleo de aquecimento ⁽¹⁾	24,73	19,58	20,53
Taxas sobre lâmpadas de baixa eficiência energética ⁽²⁾	0	2,94	5,91
Coimas biocombustíveis ⁽²⁾	0	0	0,29
Rendimento de aplicações	0,27	0,04	0,04
Transferências de capital – Orçamento do Estado	32,00	23,00	23,00
Total da receita	57,00	45,56	49,77

(1) Cobrança efetuada pela Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

(2) Cobrança efetuada pela Direção-Geral da Energia e Geologia.

Fonte: CECAC.

¹²⁵Cfr. artigo 6.º e quadro I da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

¹²⁶Estimadas com base nos cenários de emissões e numa cotação de € 12 por t CO₂e.

¹²⁷Cfr. n.º 8 da RCM n.º 104/2006, de 3 de Agosto, publicada no DR de 23 do mesmo mês.

¹²⁸Cfr. n.º 3 da RCM n.º 1/2008, de 6 de Dezembro de 2007, publicada no DR de 4 de Janeiro de 2008.



Quadro 8 – Evolução da despesa do FPC (2006–2010)

(em milhões de €)

Despesas	2006-8	2009	2010
Aquisição de créditos:			
Fundos	38,02	7,62	0,38
AAU	0	19,00	21,09
Mercado secundário (CER)	0	3,65	6,94
Projetos domésticos	0	0	2,10
Comissão de gestão CECAC	0,65	0,81	1,50
Comissão de gestão DGTF	0,18	0,54	1,00
Prestação de serviços	0,35	0,47	0,44
Promoção da participação de entidades	0	0,01	0,02
Outros	0	0	0,00
Total da despesa	39,20	32,10	33,45

Fonte: CECAC.

Relativamente à aquisição de créditos de carbono, o CECAC solicitou que os preços respetivos não fossem tornados públicos por serem confidenciais nos termos de contratos efetuados com várias entidades, podendo a sua divulgação “*determinar a responsabilização judicial do CECAC/FPC*” e, também, “*comprometer a estratégia adotada pelo Estado Português para cumprimento do Protocolo de Quioto*”, motivo pelo qual as referências a preços foram suprimidas nos pontos seguintes deste Relatório.

3.10.1 – Investimentos realizados pelo Fundo Português de Carbono

O FPC detém participações em 4 fundos de carbono: Asia Pacific Carbon Fund, Carbon Fund for Europe, Luso Carbon Fund e NatCap – Natsource. O investimento total comprometido nestes fundos era de € 75 800 851 e os pagamentos realizados até final de 2010 de € 45 956 226. O total de créditos a receber em contrapartida depende dos resultados que os diferentes projetos promovidos por esses fundos vierem a obter, o que comporta um risco elevado (inerente ao mercado de carbono) quanto ao preço e incerteza quanto às datas de entrega, que em parte irá ter lugar depois de 2012. A estas participações está associado o recebimento de créditos de carbono no total de 6,8 Mt CO₂e, sem análise de risco, e 3,1 Mt CO₂e, com análise de risco, dos quais 2,5 Mt CO₂e antes do final do presente período de compromisso. Os preços médios estão estimados em 11,22 €/t CO₂e e 13,33 €/t CO₂e, sem e com análise de risco, respetivamente.

Os preços médios estimados pelo FPC para os créditos a obter são de 11,22 €/t CO₂e (sem risco), valor próximo dos valores mínimos registados em 2008 e 2010 mas mais de 40% acima dos valores mínimos registados em 2009 para os CER e EUA no mercado, e 13,33 €/t CO₂e (com risco).

Nos quadros seguintes apresentam-se sínteses das cotações de créditos de carbono no mercado:

Quadro 9 – Cotações mínima, média e máxima dos CER no mercado Bluenext

(em €/CER)

	2008	2009	2010
Mínimo	12,83	7,60	10,97
Médio	15,52	11,93	12,43
Máximo	20,90	13,90	14,59

Fonte: Bluenext

Quadro 10 – Cotações mínima, média e máxima das EUA no mercado Bluenext

(em €/EUA)

	2008	2009	2010
Mínimo	13,70	7,96	12,17
Médio	18,30	12,55	14,09
Máximo	28,73	15,49	16,29

Fonte: Bluenext

O CECAC, nas alegações, contestou os valores constantes do quadro 9 anterior, apresentando outros que comportavam algumas diferenças. Os valores constantes do quadro, que se confirmam, correspondem aos valores de fecho das cotações (“*Daily closing price*”) e as cotações médias apresentadas são os valores das médias ponderadas, considerando essas cotações e os totais das transações diárias (“*Total volume*”) do *Bluenext trading exchange*¹²⁹.

O FPC adquiriu em 2009 4 000 000 AAU com origem na Letónia a um preço que se situa entre as cotações de mercado mínimas e médias dos CER e EUA nesse ano e, em 2010, 200 000 AAU com origem na República Checa, a um preço médio inferior às cotações mínimas dos CER e EUA verificadas no mercado nesse ano.

O FPC adquiriu também, no mercado secundário, um total de 862 578 CER em 2009, a um preço médio de 12,27€/t CO₂e, valor que se situa próximo das cotações médias dos CER e EUA verificadas no mercado nesse ano.

Nas alegações, o CECAC considera que “os valores das AAUs adquiridas pelo FPC não devem ser comparados com o preço das CERs ou das EUAs, visto tratarem-se de créditos diferentes. As AAUs não são transacionadas em mercado e por isso não há preço de referência para estes créditos, para além dos que são conhecidos em transações bilaterais. Os preços das EUAs não devem ser usados para comparação com as aquisições do FPC já que não é possível a aquisição destes créditos pelo FPC”.

Em abono dessa posição, refere que “(...) os créditos foram adquiridos [pelo FPC] em regime OTC (*Over the Counter*) com prémios de qualidade, pelo que os ganhos efetivos face ao mercado spot são superiores aos referidos”, referindo também que “(...) em mercado Spot não é possível escolher a origem dos CER e que, por esse motivo, o FPC não efectua aquisições em mercado Spot. O preço destes mercados é formado por créditos produzidos em larga escala e que podem ter origem em projetos que não são aceites pelo FPC, designadamente CER com origem em projetos de HFC-23, os quais não [são] também aceites pela generalidade dos países Europeus (...) A aquisição de CER pelo FPC em mercado secundário operou, por isso, no mercado OTC através de “brokers” e de acordo com critérios de elegibilidade de projetos previamente definidos pelo FPC. A comparação dos preços obtidos com os preços do mercado Spot deverá por isso considerar o prémio que é pago pela possibilidade de escolha do projeto.

¹²⁹ Históricos das cotações disponíveis em <http://www.bluenext.eu/statistics/downloads.php>.



Tribunal de Contas

O exposto, no entanto, não exclui o dever do CECAC de procurar as soluções mais económicas, pelo que as comparações com as cotações do mercado — que constituem em todas as situações uma referência relativamente aos preços — fazem todo o sentido.

Aos investimentos referidos acrescem os investimentos nos designados “*projetos domésticos*”, adiante detalhados no ponto 3.10.2.

No final de 2010 o investimento total comprometido era de cerca € 140,9 M€ e os pagamentos efetuados de cerca de 98,7 M€, como detalhado no quadro seguinte:

Quadro 11 – Investimentos do Fundo Português de Carbono

(em € e €/t CO₂e)

	Comprometido / Homologado	Pago até final de 2010	Créditos associados			Preço	
			Pré 2012	Pós 2012	Comprometido (sem análise de risco)	(sem risco)	(com risco + pós 2012)
Fundos							
Luso Carbon Fund							
Carbon Fund for Europe							
Asia Pacific Carbon Fund							
Nat Cap – Narsource							
Total Fundos	75.800.851	45.956.226	5.763.336	876.625	6.758.360	11,22	
AAU	40.090.990	40.090.990	4.200.000		4.200.000		
CER							
Mercado secundário	10.585.581	10.585.579	862.578		862.578		
Total AAU + CER	50.676.571	50.676.571	5.062.578		5.062.578		
Projetos “domésticos”	14.395.264	2.096.945	1.550.928		1.550.928		
Total comprometido	140.872.686	98.728.749	12.376.842	876.625	13.371.866	10,54	10,93

Foram suprimidas as referências a preços de aquisição de créditos de carbono, relativamente aos quais foi solicitada confidencialidade, como atrás referido em 2.3.

Fonte: CECAC.

3.10.2 – Projetos apoiados (“projetos domésticos”)

Os objetivos e atividade do FPC incluem o “*apoio a projectos, em Portugal, que conduzam a uma redução de emissões de gases com efeito de estufa, nomeadamente nas áreas da eficiência energética, energias renováveis, sumidouros de carbono, captação e sequestração geológica de CO₂, e adopção de novas tecnologias, quando o retorno em termos de emissões evitadas assim o recomende*”¹³⁰.

O FPC apoiou, precedendo concurso público efetuado para o efeito em 2008, cinco projetos realizados em Portugal para a redução de emissões ou para a materialização de sumidouros, referidos como “*projetos domésticos*”, listados no quadro seguinte:

¹³⁰Cfr. disposto no artigo 2.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março.

Quadro 12 – Projetos apoiados pelo Fundo Português de Carbono

(Emissões em t CO₂e e valor dos apoios em €)

Designação do Projeto	Emissões reduzidas	Montante global do apoio (*)	Valor unitário
Projeto de Redução das Emissões de N ₂ O – Fábrica de Alverca		928.013	
Projeto de Redução das Emissões de N ₂ O – Fábrica de Estarreja (existente)		660.000	
Abatimento de N ₂ O no gás de cauda da nova unidade de ácido em Estarreja		1.764.000	
Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas		8.544.900	
Projeto de Redução das Emissões de N ₂ O – Fábrica do Lavradio		229.615	
Totais	1.611.353	12.126.528	7,53

Fonte: CECAC

O apoio total aprovado é de € 12 126 528 e o volume de emissões reduzidas está estimado em 1 611 353 t CO₂e, a que corresponde um custo unitário de 7,53 €/t CO₂e. Este valor é inferior aos custos dos créditos de carbono adquiridos pelo FPC (média de 9,55 €/AAU e de 12,27 €/CER).

Na auditoria foram analisados os processos de receção e análise de candidaturas, bem como as auditorias de verificação dos projetos apoiados.

Quatro dos projetos respeitam à redução de emissões de óxido nítrico (N₂O) em instalações de produção de ácido nítrico (HNO₃), prevendo-se um apoio de € 3 581 628 e uma redução de emissões de 701 353 t CO₂e, a um custo médio de 5,11 €/t CO₂e. As candidaturas invocavam que os projetos não eram rentáveis e que a sua exequibilidade dependia do apoio do FPC. Os apoios concedidos, que estão a ser liquidados à medida que as reduções de emissões têm lugar e são verificadas, suportaram a maior parte dos custos de instalação e carregamento de catalisadores para decomposição de N₂O. Os valores unitários de redução de emissões referidos no quadro reportam-se ao período relativamente ao qual foi considerada a adicionalidade¹³¹ dos projetos, 2009–2012. O valor unitário das emissões na ausência do projeto foi, em todos os casos, considerado igual à média das emissões de N₂O/t HNO₃ das fábricas nacionais de ácido nítrico¹³² em 2009 e 2010 e de 2,5 kg N₂O/t HNO₃¹³³ em 2011 e 2012.

O CECAC, nas alegações no âmbito do contraditório, refere o seguinte:

¹³¹ Adicionalidade é o requisito necessário para a aprovação de projetos “clean development mechanism” e “joint implementation” e a contabilização dos créditos de carbono correspondentes, requisito igualmente considerado pelo FPC para a concessão de apoios. Considera-se demonstrada a adicionalidade (ambiental) se resultar do projeto uma redução da emissão de GEE, ou seja, se a diferença entre as emissões que ocorreriam na situação de base (situação que existiria se o projeto não fosse realizado, designada “baseline” ou “business-as-usual”) e as emissões associadas ao projeto proposto for positiva.

¹³² Face ao reduzido número de fábricas de ácido nítrico existente em Portugal, a confidencialidade dos dados estatísticos das mesmas não permite a divulgação deste valor.

¹³³ Limite de emissões fixado para duas daquelas instalações, a partir de 31 de Dezembro de 2010, por efeito das licenças ambientais emitidas pela APA.



“No que respeita ao apoio aos projectos de N₂O no âmbito do Programa de Apoio a Projectos no País, o [relato] refere que: “(...) Os valores unitários das emissões na ausência do projecto considerados foram de (...)kg N₂O/t HNO₃ e a situação na presença do projecto considerada foi a de emissões de 2,5 kg N₂O/t HNO₃, limite de emissão fixado a partir de 31 de Dezembro de 2010, por efeito das licenças ambientais emitidas pela APA para três daquelas instalações”. Conforme já anteriormente explicitado através de nota escrita (...), os factores de emissão apresentados caracterizam a situação na ausência de projecto, ou seja, constituem o cenário de referência do projecto.

(...) Com o projeto, os factores de emissão verificados variaram entre 0,93 e 1,37 kg N₂O/tHNO₃ em Alverca e 1.6-1,76 N₂O/tHNO₃ em Estarreja, valores inferiores à situação de referência (e ao limite previsto na LA) e que justificaram o apoio do FPC. Mais uma vez se refere que apenas são remuneradas as reduções adicionais de emissões, alcançadas em comparação com o cenário de referência e como tal, o projecto visou alcançar um elevado nível de redução de emissões e não o cumprimento da LA, motivo pelo qual se discorda da afirmação proferida (...).”

A citação atribuída não tem qualquer correspondência no relato remetido ao CECAC para efeitos de contraditório, pelo que aqui apenas se dá conta desse facto.

Estas instalações, por efeito das alterações introduzidas na Diretiva 2003/87/CE, pela Diretiva n.º 2009/29/CE, irão passar a reportar as emissões de N₂O¹³⁴ simultaneamente com as emissões de CO₂, para efeitos do CELE, a partir de 1 de Janeiro de 2013.

A aprovação da candidatura do projeto relativo à fábrica do Lavradio foi condicionada pelo CECAC “(...) à apresentação da licença ambiental, em prazo a determinar após consulta à APA”¹³⁵, uma vez que a instalação não dispunha de licença ambiental por o pedido ter sido indeferido. A esta instalação veio a ser concedida a licença ambiental n.º LA 333/2009, em 19 de Outubro de 2009, onde foi fixado o limite de emissão de 2,50 kg N₂O/t HNO₃.

As instalações de produção de ácido nítrico carecem, para o exercício da atividade, de licença ambiental emitida pela APA, nos termos regulados pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 24 de Agosto¹³⁶ (diploma PCIP), que tem por objeto a prevenção e o controlo integrados da poluição proveniente de atividades industriais e o estabelecimento de medidas destinadas a evitar ou a reduzir, entre outras, as emissões dessas atividades para o ar, a água ou o solo, tendo em vista alcançar um nível elevado de proteção do ambiente.

A licença ambiental fixa os valores limite de emissão para as substâncias poluentes, em especial para aquelas listadas em anexo ao referido diploma, onde se incluem os óxidos de azoto. Esses limites devem basear-se nas melhores técnicas disponíveis¹³⁷, bem como nos documentos de referência sobre as mesmas, determinadas segundo critérios que integram o diploma e que incluem a natureza, efeitos e volume das emissões em causa, a necessidade de prevenir ou reduzir ao mínimo o impacte global das emissões e dos riscos para o ambiente e as informações publicadas pela União Europeia.

¹³⁴O N₂O é um dos GEE listados no anexo A do Protocolo, equivalendo 1 t de N₂O a 310 t CO₂e.

¹³⁵Cfr. Relatório de Avaliação das Candidaturas, não datado, do CECAC.

¹³⁶Transpõe a Diretiva n.º 96/91/CE, do Conselho, de 24 de Setembro, alterada pelas Diretivas n.º 2003/35/CE, de 26 de Maio, e n.º 2008/1/CE, de 15 de Janeiro, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho.

¹³⁷De acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 173/2008, os valores limite de emissão a fixar pela licença ambiental devem:

“ a) Basear-se nas MTDs, sem impor a utilização de uma técnica ou tecnologias específicas;

b) Ter em consideração as características técnicas da instalação em causa, a sua implantação geográfica e as condições ambientais do local, nomeadamente a compatibilização das utilizações por parte dos diferentes utilizadores dos meios receptores.”

A APA emitiu para estas instalações as seguintes licenças ambientais:

Quadro 13 – Licenças ambientais das instalações de produção de HNO₃

Instalação	N.º/data da Licença	Limites de Emissão
Fábrica de Alverca	LA 173/2008, de 21 de Outubro de 2008	2,5 kg N ₂ O/t HNO ₃ 100% a partir de 31 de Dezembro de 2010
Fábrica de Estarreja	LA 52/2008, de 14 de Abril de 2008	Instalação a desactivar: Sem limitação Nova instalação: 2,5 kg N ₂ O/t HNO ₃ 100% (1.º aditamento, 22 de Setembro de 2008).
Fábrica do Lavradio	LA 333/2009, de 19 de Outubro de 2009	2,5 kg N ₂ O/t HNO ₃ 100% a partir de 31 de Dezembro de 2010

Fonte: APA

De acordo com *Reference Document on Best Available Techniques for the Manufacture of Large Volume Inorganic Chemicals – Ammonia, Acids and Fertilisers, August 2007 – BREF LVIC–AAF*, adotado pela Comissão Europeia¹³⁸, os níveis de emissão referidos para as melhores técnicas disponíveis para a limitação de emissões de N₂O são substancialmente mais baixos do que os limites impostos pela APA nas licenças ambientais: 0,12 a 0,6 kg N₂O/t HNO₃ para as novas instalações e 0,12 a 1,85 kg N₂O/t HNO₃ para as existentes¹³⁹, como evidencia o quadro seguinte:

Quadro 14 – N₂O emission levels associated with the application of BAT for the production of HNO₃

		N ₂ O emission level ^x	
		kg/tonne 100 % HNO ₃	ppmv
M/M, M/H and H/H	New plants	0.12 – 0.6	20 – 100
	Existing plants	0.12 – 1.85	20 – 300
L/M plants		No conclusion drawn	

^x the levels relate to the average emission levels achieved in a campaign of the oxidation catalyst

Reproduzido de *Reference Document on Best Available Techniques for the Manufacture of Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers, August 2007* [Tabela 3.14, pg. 140.]

Um dos projetos financiados visa a inclusão, numa nova instalação, de um reator para redução catalítica combinada de NO_x¹⁴⁰ e N₂O com injeção de NH₃ e de gás natural (maioritariamente metano (CH₄)), aplicada ao gás de cauda antes da turbina de expansão que precede a emissão para a atmosfera.

¹³⁸ Adotado pela Comissão Europeia para efeitos da Diretiva n.º 96/61/CE, conforme aviso publicado no JOUE C 202, de 30 de Agosto de 2007, e disponível para consulta em <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/>. Este “*Reference Document*” (BREF) (*BAT*)*RE*ference) apresenta as “*Best Available Techniques*”, ou “*Best Available Technologies*” (BAT) que refletem os resultados da troca de informação levada a cabo ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 16.º da Diretiva n.º 96/61/CE, do Conselho (Diretiva PCIP).

¹³⁹ A indústria e um Estado-Membro entenderam que os limites a considerar para as melhores técnicas disponíveis, para as instalações existentes, devia abranger os 2,50 kg N₂O/t HNO₃ 100%. Segundo a APA, nesta situação, os valores apresentados pelos BREF devem ser utilizados com reserva, tendo em atenção as razões que levaram à discórdia, bem como os valores alternativos propostos. Tal entendimento, no entanto, não resulta de disposição legal ou regulamentar ou das Diretivas transpostas.

¹⁴⁰ Designação genérica dada ao óxido nítrico (NO) e ao dióxido de azoto (NO₂).



Tribunal de Contas

Os restantes projetos para redução de N_2O consistiram na colocação, em instalações existentes, de catalisadores constituídos por óxido de cobre (CuO), óxido de zinco (ZnO) e alumina (Al_2O_3) no reator onde se processa a oxidação do NH_3 .

Os custos deste processo nestes tipos de instalação estão estimados em € 0,71 a 0,87 por tonelada de CO_2 e reduzida e em € 0,98 a 1,20 por tonelada de HNO_3 produzido¹⁴¹, valores substancialmente menores que os valores unitários de redução de emissões apurados pelo FPC como resultantes dos apoios concedidos.

Ou seja, verifica-se que a APA, apesar do enquadramento legal apontar para uma limitação das emissões permitidas nas licenças ambientais concedidas, no caso do N_2O , a valores substancialmente mais baixos, emitiu em 2008 e 2009 licenças ambientais que fixavam limites de 2,50 kg $N_2O/t HNO_3$ com efeito apenas a partir de 2010 ou não fixou limite para aquelas emissões. E a instalação de dispositivos para redução de emissões, que deveria ter lugar para cumprimento dos limites assim fixados, correspondentes às melhores técnicas disponíveis, foi na quase totalidade paga com dinheiros públicos, dentro de um programa que visava a redução de emissões de GEE para cumprimento dos compromissos assumidos através do Protocolo de Quioto.

Essa situação é especialmente evidente no caso da nova instalação, para a qual o BREF aponta para valores de emissão entre 0,12 e 0,6 kg $N_2O/t HNO_3$, onde a APA não estabeleceu valor limite de emissão para o N_2O na Licença Ambiental, deixando a sua definição para aditamento que levaria em consideração, entre outros elementos complementares, a “*explicitação sobre as diligências adicionais entretanto efectuadas pelo operador junto da Comissão para as Alterações Climáticas (CAC), para averiguação sobre a eventual elegibilidade do projecto em causa no âmbito dos mecanismos previstos pelo Fundo Português de Carbono*”, e estabeleceu depois um limite de 2,50 kg $N_2O/t HNO_3$.

Sobre esta situação a APA, no contraditório, alegou o seguinte:

“As disposições legais ou regulamentares, bem como as directivas transpostas no âmbito PCIP não pressupõem a utilização directa dos Valores de Emissão Associados às MTD (VEA) no estabelecimento de Valores Limite de Emissão (VLE), referem, sim, que os VLE a estabelecer numa LA se devem basear na utilização das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) e, simultaneamente, ter em consideração as especificações técnicas da instalação em causa (cf. n.º 5 do art.º 18º do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto – Diploma PCIP). A MTD definida pelo BREF LVIC AAF para a redução de N_2O pressupõe a utilização da combinação de diferentes técnicas/tecnologias. Existindo, no caso das instalações em análise, constrangimentos técnicos à implementação de algumas dessas técnicas/tecnologias, estes foram tidos em consideração no estabelecimento do VLE para N_2O de acordo com a alínea b) do n.º 5 do art.º 18.º do Diploma PCIP, o qual teve ainda por base a informação prestada pelos operadores no âmbito do desempenho ambiental que a adopção das MTD com implementação possível permitiria atingir. Em todas as LA referenciadas foi imposto um VLE para N_2O , a aplicar aquando da entrada em funcionamento, no caso da instalação nova (VLE estabelecido no 1º Aditamento, datado de 22.9.2008, à LA n.º 52/2008) e a partir de 2010 no caso das instalações existentes, atendendo à adopção tardia do BREF LVIC AAF em Agosto de 2007. Embora a Directiva IPPC (Directiva 96/61/CE) não previsse a adopção tardia dos Documentos de Referência no âmbito PCIP (BREF), a Directiva Emissões Industriais (Directiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 24.11.2010) prevê já, no seu artigo 21º, um prazo de adaptação de 4 anos após a publicação de decisões sobre as conclusões MTD, pelo que se considera que o prazo de adaptação concedido (até 31.12.2010) está em completa consonância com o espírito do regime PCIP”.

(...)

¹⁴¹Cfr. op. cit., 3.4.6 Catalytic N_2O decomposition in the oxidation reactor e 3.4.7 Combined NO_x and N_2O abatement in tail gases.

Salienta-se ainda que, de acordo com o disposto no n.º 7 do art.º 18º do Diploma PCIP, a LA de uma instalação abrangida pelo anexo I ao Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 72/2006, de 24 de Março, não deve incluir um valor limite de emissão aplicável às emissões directas de um gás com efeito de estufa, previsto no mesmo anexo, a menos que seja necessário assegurar que não é causada qualquer poluição local significativa, pelo que, a partir de 01.01.2013 a manutenção dos VLE estabelecidos para N₂O nas LA de instalações produtoras de ácido nítrico será objecto de análise”.

Estas alegações merecem os seguintes reparos:

Os constrangimentos técnicos à implementação das MTD levadas em consideração pela APA no estabelecimento do valor limite de emissão de N₂O fixado nas licenças ambientais das instalações revelaram-se facilmente transponíveis quando os respetivos operadores apresentaram candidaturas ao concurso promovido pelo FPC para redução de emissões. Na sequência do mesmo, após a concessão dos apoios pelo FPC, os operadores implementaram para esse efeito duas das técnicas incluídas nas MTD apresentadas no *BREF LVIC-AAF* e passaram a ser remunerados por reduzirem as emissões para valores conformes com os limites de emissão associados à aplicação das MTD apresentados no *BREF*, significativamente inferiores ao limite fixado nas licenças ambientais. Note-se, ainda, que os custos para que o BREF aponta para o conjunto de todas as MTD aí descritas (entre 0,12 e 1,85 € por tonelada de ácido nítrico no caso de instalações existentes e entre 0,12 e 0,6 € no caso de instalações novas) não são significativos.

Note-se, ainda, que as reservas da indústria e de um Estado-Membro referidas na nota de rodapé 139, que entendiam que os limites a considerar para as melhores técnicas disponíveis devia abranger os 2,50 kg N₂O/t HNO₃ 100%, se reportavam apenas às *instalações existentes* e não a novas instalações.

Ou seja, a adoção de MTD preconizadas no *BREF* revelou-se exequível desde que custeada por fundos públicos, inclusive no caso de uma instalação que seria, e foi, desativada poucos meses depois. Os mesmos resultados teriam sido obtidos, mais cedo e sem custos para o Estado, se a APA, no estrito cumprimento do enquadramento legal e dentro das atribuições que legalmente lhe estão cometidas no âmbito das políticas nas áreas do combate às alterações climáticas e emissão de poluentes atmosféricos, tivesse fixado nas licenças ambientais limites de emissão de N₂O dentro dos limites preconizados no *BREF*.

Quanto à disposição da Diretiva 2010/75/EU, de 24 de Novembro de 2010, invocada, verifica-se que ainda não se encontra em vigor, uma vez que não foi ainda transposta e ainda não decorreu o prazo para transposição¹⁴². Por outro lado, o artigo em causa, artigo 21.º (“*Reexame e actualização das condições de licenciamento pela autoridade competente*”), visa a revisão dos VLE das instalações existentes, não encontrando aplicação para fixação de limites para novas instalações.

Relativamente à não inclusão de limite de emissão aplicável às emissões directas de um gás com efeito de estufa a uma instalação abrangida pelo anexo I ao Decreto-Lei n.º 233/2004, igualmente invocada, deve referir-se que nesse anexo não estão incluídas as atividades de “*produção de ácido nítrico*”, aqui em causa, que apenas foram incluídas no regime CELE através das alterações ao Decreto-Lei n.º 233/2004 efetuadas pelo Decreto-Lei n.º 30/2010, de 18 de Abril, constando aí do anexo VI, aditado

¹⁴² Esta Diretiva prevê que os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a artigos onde se inclui o artigo 21.º (n.ºs 2 a 5), invocado, até 7 de Janeiro de 2013 (cfr. artigo 80.º, n.º 1).



pelo artigo 3.º deste último diploma, a lista das atividades do regime CELE abrangidas a partir de 1 de Janeiro de 2013.

No projeto “*Redução das Emissões de N₂O na (...) Fábrica de Estarreja (existente)*” observou-se uma discrepância nos valores das emissões totais reduzidas referidas no documento “*Declaração e Relatório de Verificação*”, elaborado pela entidade contratada pelo CECAC para aferição das emissões. Com efeito, na *Declaração de Verificação* é referido o valor de 114 714 t CO₂e quando no *Relatório de Verificação*, que suporta a declaração, a redução de emissões está quantificada em 115 829 t CO₂e, sem que do processo conste qualquer explicação ou observação sobre o assunto.

Nas alegações, o CECAC veio afirmar que “*No que respeita às divergências encontradas no "Relatório e Declaração de Verificação" a discrepância identificada (...) foi igualmente identificada na análise efectuada pelo CECAC, após a sua receção, tendo nessa data sido clarificada a situação com a (...) [entidade certificadora] a qual remeteu novo relatório corrigido. O relatório final consta do processo*”. Não especifica, no entanto, qual a correção, reafirmando a equipa de auditoria que o documento final não integrava o processo que lhe foi disponibilizado para análise.

O projeto “*Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas*”, que de entre os projetos apoiados assume a expressão financeiramente mais relevante, € 8 544 900, consiste na alteração das práticas de cultivo de pastagens, promovendo a sementeira de espécies de que resulta uma maior fixação de carbono. O apoio é concedido por tonelada adicional de CO₂ removido, após monitorização e verificação das reduções ocorridas.

Os critérios de seleção da amostra utilizados pela entidade contratada pelo CECAC para aferição dos sistemas de gestão e controlo do projeto por parte da empresa promotora e verificação da redução de emissões incluíram “*(...) a resposta rápida aos contactos telefónicos e a disponibilidade para receber uma visita no período previsto para a realização do trabalho*” tendo-se verificado, na execução do trabalho de campo, que “*os agricultores seleccionados inicialmente foram contactados por telefone para marcação de uma visita, tendo sido substituídos por outros do mesmo concelho sempre que não foi possível contactar rapidamente ou sempre que se encontravam indisponíveis para uma visita em curto prazo*”¹⁴³, circunstâncias que retiram qualquer representatividade à amostra verificada e colocam em causa a validade das conclusões do relatório de verificação.

Nas alegações, o CECAC veio afirmar que “*Relativamente aos critérios de seleção da amostra para a visita de campo no âmbito da verificação do projeto de sequestro de carbono em pastagens semeadas biodiversas, refere-se que os critérios de selecção da amostra não contemplam o referido. A selecção da amostra é efetuada previamente aos contatos com os agricultores, de acordo com critérios definidos em conjunto com o FPC. Cabe referir que a amostra seleccionada é sempre superior ao valor considerado adequado para este tipo de procedimentos para obviar situações de impossibilidade prática de efetuar a visita de campo. Acresce referir que as situações de indisponibilidade foram sempre situações pontuais. Considera-se, por isso, que a representatividade da amostra não foi afetada, considerando-se válidos os resultados obtidos*”.

Reitera-se o atrás referido, reproduzindo-se um extrato do documento pertinente na figura seguinte:

¹⁴³Cfr. *Relatório de Verificação do Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas – Sativa – Novembro 2010*, ponto 6. *Seleção da amostra / 6.1 Lista de agricultores verificados*.

Figura 6 – Relatório de Verificação do Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas (extrato)

6.1 Listas de agricultores verificados

Para além dos pontos indicados, foi incluída nos critérios de selecção a resposta rápida aos contactos telefónicos efectuados e a disponibilidade para receber uma visita no período previsto para a realização do trabalho.

Os agricultores seleccionados inicialmente foram contactados pelo telefone para marcação de uma visita, tendo sido substituídos por outros do mesmo concelho sempre que não foi possível contactar rapidamente ou sempre que se encontravam indisponíveis para uma visita em prazo curto.

A contabilização dos efeitos deste projeto (resultado da gestão de pastagens como sumidouro de carbono) para efeitos do cumprimento do Protocolo está dependente do processo de revisão e certificação, pelo Secretariado da Convenção, das estimativas do sector *uso do solo, alteração do uso do solo e florestação (LULUCF)* apresentadas por Portugal¹⁴⁴.

Para além dos projetos elencados no quadro 12, o FPC apoiou também a *Rede piloto para a mobilidade elétrica – Mobi.e*, onde prevê a aplicação de € 8 993 320, prevendo uma redução de 920 000 t CO₂. O FPC apoia igualmente projetos estruturantes de contabilização de emissões onde se incluem o projeto de *Cartografia de Ocupação de Solos 2010*, a realizar pelo IGP, e o *Inventário Florestal 2010*, promovido pela AFN.

3.10.2 – Alternativas de financiamento do Fundo Português de Carbono

A aplicação do CELE como instrumento ambiental para redução de emissões de GEE foi, no caso de Portugal, feita de uma forma algo contraditória: No PNALE II, correspondente ao período de cumprimento do Protocolo de Quioto, a atribuição da totalidade das licenças de emissão foi efetuada de forma gratuita, ao mesmo tempo que se previa que as emissões totais, incluindo os sectores fora do CELE, excedessem a Quantidade Atribuída e fosse necessário o FPC adquirir créditos para compensar o excesso de emissões.

Os custos dos créditos de carbono para suprir o excesso global de emissões previsto (CELE e sectores fora do CELE) e alcançar o cumprimento do Protocolo, que foi previsto o FPC adquirir, são suportados pelo Estado (OE e impostos consignados ao FPC). A situação existente é paradoxal: enquanto os beneficiários de licenças gratuitas vendem as licenças que não utilizam — e fizeram-no em quantidades que colocaram Portugal como vendedor líquido de créditos de carbono — o Estado compra créditos para cumprir as obrigações a que se comprometeu ao subscrever o Protocolo. O Estado tem de adquirir, inclusive, créditos de carbono para compensar as licenças retidas ou vendidas pelos operadores das instalações incluídas no CELE, uma vez que, como foi referido em 3.9, quando são atribuídas licenças as EUA correspondentes são abatidas na conta da Parte e, não sendo devolvidas, não são depositadas em conta de retiradas, pelo que não podem ser usadas por Portugal

¹⁴⁴Como atrás referido em 3.6, Portugal optou pela inclusão, para além da florestação, reflorestação e desflorestação (obrigatórias), pela gestão florestal, gestão agrícola e gestão de pastagens (facultativas).



Tribunal de Contas

para cumprimento do compromisso assumido, o que tem um efeito idêntico, na prática, a uma redução da Quantidade Atribuída.

A opção pela atribuição gratuita da totalidade das licenças foi uma opção política que visou não induzir restrições ao desenvolvimento económico, em especial ao sector electroprodutor: A Diretiva n.º 2003/87/CE permitia a atribuição onerosa de uma parte das licenças¹⁴⁵, possibilidade mantida na transposição feita pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro¹⁴⁶. O PNALE 2008–2012, no entanto, veio prever¹⁴⁷, nesta matéria, o seguinte:

“Embora as regras do CELE permitam leiloar até 10% das licenças de emissão a colocar no CELE, atribuindo gratuitamente 90%, para o período 2008 -2012, foi estabelecido, para efeitos do PNALE II, atribuir gratuitamente às instalações a totalidade das Licenças de Emissão que lhes sejam consignadas”.

A Diretiva permitia, com efeito, atribuir de forma não gratuita 10% das licenças, ou seja 3,48 Mt CO₂e/ano¹⁴⁸, quantidade superior ao excesso de emissões previsto suprir através de aquisição de créditos pelo FPC, que é de 2,88 Mt CO₂e/ano.

Caso fossem leiloadas 10% das licenças atribuídas aos operadores CELE, como vai suceder já a partir de 1 de Janeiro de 2012 para as atividades de aviação, financiando por essa via o FPC¹⁴⁹, não seriam necessárias outras fontes de financiamento ou, quando muito, seria necessário um financiamento reduzido. Nessa situação, mesmo que uma parte dos 10% do total de licenças não fosse colocada, permaneceria na conta de depósito da Parte Portugal, podendo ser utilizada para cumprimento do compromisso.

De acordo com os dados relativos a transações externas apresentados pela APA, enquanto administradora do RPLE, ao Secretariado da Convenção, as transações de unidades de Quioto com o exterior (UE e países que integram o CELE), nos anos de 2008 a 2010, foram quantificadas em 48 436 951 unidades adicionadas (incluindo 4 200 000 AAU e 862 578 CER adquiridas pelo FPC até final de 2010) e 51 865 972 unidades subtraídas (incluindo 2 235 418 AAU transferidas em 2008 para uma conta da UE). Portugal resulta, assim, vendedor líquido de créditos de carbono.

Os montantes de unidades de Quioto existentes nas contas no RPLE mostram que os operadores, no seu conjunto, assumiram uma posição vendedora em 2008 e 2010 e uma posição compradora em 2009, conforme evidenciado no quadro seguinte. Os dados sintetizados no quadro permitem estimar os proveitos líquidos dos operadores nos anos de 2008 a 2010, considerando as cotações médias das

¹⁴⁵ O artigo 10 (*Método de atribuição*) da Diretiva 2003/87/CE (na versão originária), dispunha:

“Os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente, pelo menos, 95% das licenças de emissão para o período de três anos com início em 1 Janeiro de 2005. Os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente pelo menos 90% das licenças de emissão para o período de cinco anos com início em 1 de Janeiro de 2008”.

¹⁴⁶ Cfr. artigo 14.º (*Método de atribuição*), que dispõe:

*“(…) 2 — Para o período de cinco anos com início em 1 de Janeiro de 2008, são atribuídas gratuitamente, pelo menos, 90% das licenças de emissão.
3 — O método de atribuição deve constar do PNALE”.*

¹⁴⁷ Cfr. *Síntese da Proposta Portuguesa de PNALE 2008–2012 / Outras considerações / c) Opção sobre o recurso ao leilão*, do PNALE 2008–2012, aprovado pela RCM n.º 1/2008, de 6 de Dezembro de 2007.

¹⁴⁸ $(30,5 + 4,3 \text{ Mt CO}_2\text{e/ano}) \times 10\% = 3,48 \text{ Mt CO}_2\text{e/ano}$.

¹⁴⁹ De acordo com o n.º 5 do artigo 7.º (*Leilão de licenças de emissão*), do Decreto-Lei n.º 93/2010, de 27 de Julho, “Os proventos gerados pelos leilões das licenças de emissão constituem receita do Fundo Português de Carbono e devem ser utilizados nas ações de combate às alterações climáticas (...)”.

EUA, em € 157 767 096, valor muito superior ao total dos investimentos já comprometidos pelo FPC. Relativamente a 2011 o saldo vendedor dos operadores atingia já, em Agosto, 3 774 669 unidades.

Quadro 15 – Unidades de Quioto transacionadas pelos operadores

(em unidades de Quioto e em euros)

	2 008	2 009	2 010	2 011
Unidades atribuídas aos operadores (EUA)	30.214.148	30.355.921	31.864.161	33.074.669
Unidades devolvidas pelos operadores		29.908.442	28.307.176	24.164.049
EUA		27.923.069	26.779.644	22.565.716
CER		1.985.373	1.527.532	1.278.345
ERU				319.988
Unidades existentes nas contas de operador no final do ano	26.007.150	28.261.465	24.476.021	29.611.972
EUA	25.141.753	26.770.166	22.957.929	28.370.770
CER	865.397	1.491.299	1.513.092	1.241.202
ERU			5.000	
Unidades transacionadas (saldo)	4.206.998	-1.806.836	7.342.429	3.774.669
Cotação média (€/EUA)	18,30	12,55	14,09	
Valor total estimado das transações (€)	76.988.063	-22.675.792	103.454.825	

Fonte: APA (RPLE) e Bluenext (cotações).

Sobre este assunto veio a APA, no contraditório, referir que “a informação disponível no RPLE não se refere a transações mas apenas a movimentos de Licenças de Emissão (LE), isto é, entradas e saídas das mesmas do Registo. Assim, será de salientar que a informação disponibilizada pela APA, enquanto Administrador do Registo, não permite concluir quanto à eventual compra ou venda de LE por parte dos operadores, nos moldes apresentados”.

O RPLE regista, com efeito, apenas movimentos de licenças de emissão, ou seja, entradas e saídas das mesmas do Registo. Mas, quando está em causa um tipo de direito transacionável, transmitido para operadores de instalações nacionais e cotado em bolsas de valores, é de supor que o “volume alienado por estes a operadores estrangeiros ou detentores de contas pessoais”, como a APA refere noutra ponto do contraditório, o tenha sido de forma onerosa e por valores iguais ou idênticos às cotações registados no ano do movimento, tendo a estimativa atrás referida por base os valores médios ponderados das cotações.

3.11 – Alterações do CELE após 2012

O Conselho Europeu de Março de 2007 assumiu um compromisso firme de redução, até 2020, das emissões gerais de GEE da Comunidade em pelo menos 20% abaixo dos níveis de 1990. Em consequência, as regras do CELE para o período pós Quioto foram profundamente alteradas pela Diretiva n.º 2009/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril¹⁵⁰. O limite das emissões de GEE estabelecido para 2020, no caso de Portugal, para as emissões não abrangidas pelo CELE, é de (+) 1%, em comparação com os níveis de emissão de 2005¹⁵¹.

Do novo enquadramento destacam-se as linhas de orientação e regras seguintes:

¹⁵⁰ Esta Diretiva alterou a Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, como já referido.

¹⁵¹ De acordo com o artigo 3.º e Anexo II da Decisão n.º 406/2009/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009.



Tribunal de Contas

- É estabelecido um teto de emissões único a nível europeu em substituição dos planos de atribuição nacionais, a partir de 2013, e diminuída a quantidade de licenças de emissão emitidas no conjunto da Comunidade, anualmente e de forma linear, a partir do ponto médio do período de 2008 a 2012, por um fator de 1,74%;
- O CELE é alargado a outros GEE¹⁵² e sectores de atividades;
- A venda em leilão passa a ser o princípio básico de atribuição de licenças de emissão a partir de 2013 (a partir de 2012 para o sector da aviação), tendo lugar uma progressiva redução da atribuição gratuita;
- Para o sector de produção de eletricidade, a partir de 2013, em regra, as licenças serão atribuídas exclusivamente através de venda em leilão; para as instalações dos restantes sectores serão atribuídas a título gratuito 80% das licenças, proporcionalmente às respetivas emissões no período 2005–2007, diminuindo gradualmente até atingir 30% das emissões em 2020 e a eliminação completa da atribuição gratuita em 2027; a distribuição de licenças gratuitas às instalações será efetuada através de um processo de *benchmarking*¹⁵³ por sectores; os sectores mais expostos à concorrência extracomunitária poderão beneficiar de maior número de licenças gratuitas;
- As receitas dos leilões reverterão para os Estados-Membros mas, pelo menos, 50% das receitas da venda de licenças em leilão deverão ser utilizadas para reduzir emissões de GEE, para medidas de adaptação aos efeitos das alterações climáticas, para o desenvolvimento de energias renováveis e eficiência energética e outras ações relacionadas com a mitigação de GEE e adaptação aos efeitos das alterações climáticas.

3.12 – Análise da Contratação da Aquisição de Serviços

3.12.1 – Agência Portuguesa do Ambiente

Dos 498 procedimentos de contratação realizados pela APA, no ano de 2010, foram selecionados para análise três procedimentos no valor total de € 230 000,00, relacionados com a temática do Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas e do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), dois dos quais relativos a consultoria técnica precedidos de concurso público (sem publicação no JOUE) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP e um procedimento relativo à aquisição de serviços de formação adotado ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

Aquisição de serviços de consultoria para o desenvolvimento de trabalhos nas áreas do inventário nacional de emissões atmosféricas e GEE

Para a aquisição de serviços de “*Consultoria para o desenvolvimento de trabalhos nas áreas do inventário nacional de emissões atmosféricas e GEE e do comércio europeu de licenças de emissão (CELE)*” foi

¹⁵² Óxido nitroso e perfluorcarbonetos, GEE incluídos no Anexo A do Protocolo de Quioto.

¹⁵³ Atribuição com base em *benchmarks* sectoriais ou subsectoriais correspondentes ao desempenho médio dos 10% de instalações mais eficientes no período 2007–2008.

autorizada, por despacho do Secretário de Estado do Ambiente, a abertura de procedimento por concurso público, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, no valor de € 133 000,00.

O anúncio de abertura do concurso foi publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 104, de 28 de Maio de 2010, e publicitado na plataforma eletrónica de contratação nos termos do n.º 2 do artigo 130.º do CCP. O prazo estabelecido no anúncio para a entrega das propostas foi de vinte e dois dias.

O procedimento de contratação em apreciação envolvia a aquisição de serviços de consultoria técnica de valor superior ao limiar estabelecido na alínea b) do artigo 7.º da Diretiva 2004/18/CE, na redação do Regulamento (CE) n.º 1177/2009, de 30 de Novembro de 2009¹⁵⁴, que, em 2010, à data da abertura do procedimento, era de € 125 000,00.

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, conjugado com o artigo 131.º n.ºs 1 e 4 do CCP, era obrigatório o envio do anúncio de abertura do concurso público para publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE). Acresce referir que, havendo lugar à publicação de anúncio no JOUE, o prazo estabelecido para entrega das propostas, por força do disposto no n.º 1 do artigo 136.º do CCP, não poderia ter sido inferior a 47 dias. No caso, foi de 22 dias apenas.

A exigência de publicidade no JOUE responde a imperativos de direito interno e, também, de direito comunitário, sendo que o seu incumprimento prejudica a realização do mercado único a que Portugal se encontra obrigado pela vinculação aos Tratados Europeus. A *ratio legis* que preside à obrigatoriedade de publicitar um determinado concurso no Diário da República e no JOUE é a de dar a possibilidade do seu conhecimento às empresas nacionais e comunitárias, efetivando-se, por esta via, a igualdade de oportunidade entre todos os operadores económicos do espaço comunitário¹⁵⁵.

Neste âmbito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem sido invariável no sentido de que, relativamente aos contratos abrangidos pelas diretivas comunitárias e relativamente às entidades sujeitas ao seu âmbito de aplicação, não há fundamento, a não ser que expressamente previsto nas próprias diretivas, para, situando-se os contratos em causa acima dos limiares comunitários, não se proceder à realização de concurso público internacional com publicação no JOUE, por forma a assegurar a concorrência comunitária e a concretização do mercado interno¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010.

¹⁵⁵ O Acórdão Telaustria, de 7 de Dezembro de 2000, do Tribunal de Justiça (Proc. n.º C-324/98, Colect.2000, pg. I-10745), a propósito da aplicação das regras fundamentais do Tratado e do princípio da não discriminação, em particular, declarou que, independentemente das diretivas, este princípio implica, nomeadamente, uma obrigação de transparência, consistindo essa obrigação “*em garantir, a favor de todos os potenciais concorrentes, um grau de publicidade adequada para garantir a abertura da concorrência dos contratos de serviços, bem como o controle da imparcialidade dos processos de adjudicação*”. Neste Acórdão conclui-se que as obrigações de transparência e publicidade decorrem do princípio da igualdade. Veja-se ainda a este propósito o n.º 2.1.2 da Comunicação Interpretativa da Comissão n.º 2006/C, 179/02, que se refere à obrigação de publicidade no JOUE ou noutra meio de divulgação idóneo.

¹⁵⁶ Conforme bibliografia citada nos Acórdãos do Tribunal de Contas: n.ºs 119/2007, de 30 de Agosto-1.ª S/SS, 32/2009, de 14 de Julho – 1.ª S/PL e 15/2010, de 20 de Abril – 1.ª S/SS: Dorthe Dahagaard Dingel “*Harmonization of the National Judicial Review of the Application of European Community Law*”, Kluwer, 1999, pgs. 133 a 157; Christopher Bovis, “*EC Public Procurement: Case Law and Regulations*”, Oxford, 2006, Oxford University Press, pgs. 49 a 94, Peter Trepte, “*Public Procurement in the EU, A Practitioner Guide*”, 2nd Edition, Oxford, 2007, pgs. 526 a 600, Ann Lawrence Durviaux, “*Logique de marché et marché public en droit communautaire: Analyse critique d’un système*”, Bruxelles, 2006, Larcier, pgs. 407 a 427; Philippe Flamme, Maurice-André Flamme, Claude Dardenne, “*Les Marchés Publics Européens et Belges - L’Irrésistible Européanisation du Droit de la Commande Publique*”, 2005, Bruxelles, Larcier, pgs. 89 a 110, Maria João Estorninho, “*Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um olhar Português*”, Almedina, Coimbra, Novembro de 2006, pgs. 61 a 105.



Tribunal de Contas

Tem sido entendimento do Tribunal de Contas, em sede de 1.ª Secção, que a não publicação do concurso no JOUE — quando obrigatória — constitui elemento essencial do procedimento, traduzindo-se numa ilegalidade grave, por ser fortemente cerceadora da concorrência¹⁵⁷, o qual, sendo suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, é gerador de nulidade do ato adjudicatório e, por essa via, do contrato dele decorrente (artigos 133.º, n.º 1, e 185.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo - CPA, e 284.º, n.º 2 do CCP)¹⁵⁸. A violação dos preceitos legais citados é suscetível de reduzir a concorrência, de limitar o universo das propostas apresentadas e, consequentemente, de prejudicar o interesse financeiro em dispor de condições para a obtenção da melhor proposta.

Sobre a falta de publicação do anúncio do concurso no JOUE o Diretor-Geral da APA, nas suas alegações, referiu:

“(...) Os responsáveis da APA têm diligenciado pelo rigoroso cumprimento das normas legais que regulam a actividade de contratação pública deste tipo de entidades públicas.

Porém, na situação identificada (...), verificou-se, de facto, uma pontual e compreensível falha procedimental, porquanto o anúncio de abertura do referido concurso apenas foi enviado para publicação no Diário da República e publicitado na plataforma electrónica de contratação, não tendo sido enviado o correspondente anúncio para publicação no JOUE.

Sublinhe-se, desde já, que não se verificou por parte dos funcionários que intervieram no respectivo processo qualquer propósito de não cumprir escrupulosamente o regime definido na lei. Com efeito, a irregularidade em apreço ocorreu devido às seguintes circunstâncias: Até à entrada em vigor dos novos limiares comunitários definidos no Regulamento (CE) n.º 1177/2009 da Comissão de 30 de Novembro de 2009, o limiar comunitário fixado para o envio de anúncios de abertura de concursos públicos de natureza idêntica àquele que foi objecto de apreciação (...) era de 133 000 euros.

Acontece que, entretanto, por força do citado Regulamento, aquele limiar comunitário foi reduzido para 125 000 euros, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2010. Como o preço base do concurso em apreço era de 133 000 euros e não tendo os técnicos envolvidos tido conhecimento da publicação daquele Regulamento, julgou-se que não seria obrigatório o envio do anúncio do respectivo concurso para o JOUE.

Com efeito, não tendo a Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho (que nos termos fixados no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o CPP, publicita a actualização dos limiares comunitários), sido objecto de qualquer alteração, os referidos técnicos confiaram que os valores estabelecidos naquela Portaria seriam aqueles que se encontravam em vigor.

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o referido Código, estatui que o Governo, por portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, publicita, designadamente, os valores actualizados a que se referem as alíneas a), b) e c) do artigo 7.º n.º 2 da Directiva n.º 2004/18/CE.

O que se verificou foi que a Portaria n.º 701-C/2008 publicitou os valores actualizados dos limiares comunitários então vigentes, não tendo, entretanto, sido objecto de alteração face aos novos valores dos limiares comunitários fixados no supramencionado Regulamento.

(...) Na verdade, se a citada Portaria tivesse sido objecto de alteração, conforme se encontra previsto no artigo 2.º do diploma que aprova o Código dos Contratos Públicos, seguramente que os técnicos que participaram na preparação do processo de concurso teriam tomado conhecimento da alteração

¹⁵⁷Um dos instrumentos do princípio da concorrência é o princípio da publicidade. Com efeito, para que se verifique um maior número de concorrentes e de ofertas contratuais, é necessário que o mercado da contratação pública seja aberto, o que pressupõe que as entidades adjudicantes deem publicidade adequada à sua vontade de contratar. Ou seja, não há verdadeira concorrência sem publicidade.

¹⁵⁸Vide os seguintes acórdãos proferidos em Subsecção da 1.ª Secção: n.ºs 79/2000, de 21 de Novembro (Processo n.º 3333/00), 76/02, de 1 de Outubro (Processo n.º 2231702), 148/05 de 5 de Agosto (Processo n.º 1628/2005), 115/2007, de 2 de Agosto (Processo n.º 699/07), 115/2008, de 30 de Setembro (Processo n.º 1042/08) n.º 3 /2010, de 23 de Fevereiro (Processo n.º 2309/09) e Acórdão proferido em Plenário da 1.ª Secção n.º 04/2007, de 7 de Abril (Recurso Ordinário n.º 03/07).

entretanto ocorrida nos valores dos limiares comunitários e enviado o anúncio de abertura do respectivo concurso para publicação no JOUE.

Sublinha-se ainda que o referido Regulamento começou a produzir efeitos pouco antes de se iniciar a preparação do processo de concurso, facto que reforça ainda a compreensão quanto à falha procedimental ocorrida”.

Nas alegações apresentadas todos os responsáveis individuais da APA – as Subdiretoras-Gerais, a Diretora do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais e o Chefe de Divisão de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais – apresentaram os mesmos argumentos aduzidos pelo Diretor-Geral, alegando que a violação da obrigação de publicitação no JOUE do concurso público decorreu de um erro desculpável de avaliação dos pressupostos legais aplicáveis, já que era convicção dos intervenientes no procedimento que se mantinha a aplicação dos limiares fixados na Portaria n.º 701-C/2008.

No que respeita ao procedimento de formação do contrato a Diretora do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais veio apresentar ainda quanto à qualificação da aquisição de serviços as seguintes alegações:

“ (...) afigura-se (...) que o mesmo poderia ser qualificado como aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento caso em que a publicitação no JOUE, já não seria exigível, por força da subalínea i), da alínea b), do n.º 2 do artigo 202.º do CCP e, assim, a infracção financeira não se verificaria.

4. De igual modo, ao reanalisar as especificações técnicas do caderno de encargos, se afigura à notificada, que as mesmas são susceptíveis de se enquadrar na subalínea i), da alínea b), do n.º 2 do artigo 20.º do CCP.

5. Com efeito, parte das especificações técnicas consubstanciam o desenvolvimento de trabalhos que envolvem pesquisa e criação de metodologias inovadoras que permitam estimar de forma sistemática e científica as emissões atmosféricas nacionais, sendo certo, que essa estimativa não resulta do conhecimento e apuramento directo dos dados obtidos, mas sim de trabalho de carácter intelectual e científico.

6. Neste contexto, os resultados do contrato consubstanciam relatórios que contêm as estimativas das emissões e não pareceres, esses sim, qualificáveis, no entendimento da notificada, como o resultado dos serviços de consultadoria.

As alegações da Diretora atrás identificada não são procedentes porquanto a prestação de serviços tinha por objeto o fornecimento de “(...) serviços de apoio técnico para o desenvolvimento de trabalhos nas áreas do inventário nacional de Emissões Atmosféricas e GEE e do comércio europeu de licenças de emissão (...)”, de acordo com o disposto na cláusula primeira do contrato n.º 226/2010.

No ponto 2 sob o título “Especificações Técnicas” do Anexo I do Caderno de Encargos, encontram-se previstas nas alíneas a) a m) as principais tarefas a desenvolver no âmbito do contrato. Da análise das diversas tarefas resulta que a prestação de serviços não se circunscreve apenas e tão somente ao “(...) desenvolvimento de trabalhos que envolvem pesquisa e criação de metodologias inovadoras que permitam estimar de forma sistemática e científica as emissões atmosféricas nacionais(...)”, conforme alegado pela responsável individual, abrangendo outras tarefas: “d) análise de pedidos de emissão ou actualização de Títulos de Emissão de GEE e respectiva reparação, tendo por base a Decisão da Comissão Europeia sobre monitorização, reporting e verificação; e) análise de pedidos de acesso à reserva para novas instalações, respectivo cálculo e preparação e actualização e permanência da respectiva lista de instalações; f) apoio nos procedimentos associados à administração do Registo Português de Licenças de Emissão e no acompanhamento dos desenvolvimentos sobre a matéria, a nível comunitário e internacional; g) análise dos relatórios de verificação relativos ao ano 2009 e elaboração dos relatórios anuais de avaliação do cumprimento nacional do regime CELE; h) elaboração de pareceres técnicos e a prestação de esclarecimentos relativos à aplicação do regime CELE, incluindo o contacto com os operadores e clarificação de dúvidas junto



Tribunal de Contas

dos mesmos; i) participação nos trabalhos em desenvolvimento pela Comissão Europeia no que concerne à integração da aviação no Comércio Europeu de Licenças de Emissão; j) participação nos trabalhos em desenvolvimento pela Comissão Europeia no que respeita à preparação da implementação da nova Directiva CELE; k) análise e avaliação aos planos de monitorização de emissões de GEE e de planos ton/km tendo por base a decisão de monitorização da Comissão Europeia; l) desenvolvimento de acções para a implementação do regime CELE pós 2012, a nível nacional; m) participação em reuniões técnicas nacionais e comunitárias, no âmbito do CELE, dos inventários e emissões e ao regulamento comunitário relativo aos gases fluorados”.

Atentas as tarefas a desenvolver e dada a sua maior predominância na área da consultadoria técnica¹⁵⁹, considera-se que os serviços contratados se enquadram na Categoria 11 – *Serviços de Consultoria em gestão e afins* com o Código CPC – 86509 e Código CPV – 73200000-0 – *Serviços de consultoria em matéria de desenvolvimento*, de acordo com a classificação definida no Anexo II do Regulamento CE n.º 213/2008, da Comissão, de 28 de Novembro de 2007.

Também o Chefe de Divisão de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais veio, no que respeita à sua intervenção no procedimento contratual, alegar o seguinte:

“ (...)

- a) *Por não ter presente de memória a minha participação no referido processo verifiquei os dados constantes no Relatório de Despachos e Pareceres do Sistema de Gestão Documental (SGD) da Agência Portuguesa do Ambiente relativos ao Documento I-002177/2010. Aí não consegui encontrar evidência do meu envolvimento do mesmo, concretamente de ter submetido à consideração superior, através do despacho de 12 de Abril de 2010, exarado sob o referido documento, na sequência da Informação n.º 320/210/DGRFP de 20 de Abril a abertura do procedimento de concurso;*
- b) *Verifiquei igualmente os dados constantes no Historial do SGD relativos ao Documento I-002177/2010 onde não consto como interveniente nesse documento (Utilizador, na terminologia do SGD), conforme anexo;”*

Neste âmbito cumpre esclarecer previamente que em sede de trabalho de campo, no âmbito da análise do processo administrativo, se verificou que num documento designado por Documento I-002177/2010 (Relatórios de Despachos e Pareceres), constante da Informação n.º 320/2010-DGRFP, de 20 de Abril, existiam dois despachos com a identificação nominal e funcional de duas pessoas, do “*Chefe de Divisão, DGRFP*” e da “*Directora Departamento, DGRHFP*”, mas sem se encontrarem assinados. Foi solicitado em 20 de Junho de 2011, por e-mail conjuntamente com outros documentos que se encontravam em falta, a regularização da situação, tendo sido remetido por e-mail em 29 de Junho, o documento digitalizado com as assinaturas em falta.

Nas alegações apresentadas o Chefe de Divisão conclui que não existe evidência da sua intervenção no processo, remetendo para um documento em anexo. Todavia, da análise feita em sede de contraditório conclui-se que o alegante não juntou a prova documental (designado anexo) a que se refere e que as alegações produzidas não sustentam os argumentos aduzidos.

Os factos atrás evidenciados são suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

¹⁵⁹ Neste âmbito é de referir ainda que na Proposta apresentada pelo adjudicatário e no Relatório de Progresso apresentado no decurso da execução do contrato, em Novembro de 2010, se refere por diversas vezes que as actividades desenvolvidas consistiram no apoio técnico e científico necessário para assegurar o cumprimento das funções e tarefas nele definidas na área do Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (INERPA).

Nas suas respostas, três dos responsáveis individuais (as duas Subdiretoras Gerais e a Diretora do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais) invocaram o seu percurso profissional, alegaram a boa fé no cumprimento dos procedimentos de contratação e requereram a relevação da respetiva responsabilidade pelas infrações financeiras, com fundamento na negligência, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

Atentos os factos expostos, que vão no sentido de um erro de avaliação dos pressupostos legais aplicáveis, tal responsabilidade só pode ser imputada aos eventuais responsáveis a título de negligência. Assim, não se conhecendo também registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Aquisição de serviços de formação para a qualificação de verificadores CELE para o sector de aviação

No processo de aquisição de serviços de formação para a qualificação de verificadores CELE para o sector de aviação (Proc. n.º 387/10), cuja adjudicação no valor de € 17 500,00 foi precedida de procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP a um adjudicatário de nacionalidade inglesa, verificou-se a admissão pela entidade adjudicante da proposta decorrido o prazo fixado no convite¹⁶⁰ para a respetiva apresentação. Não obstante no procedimento de ajuste direto com convite a uma única entidade não haver lugar às fases de negociação e de audiência prévia, nem à elaboração dos relatórios preliminar e final, cabe à entidade adjudicante verificar o cumprimento dos requisitos formais constantes dos artigos 57.º a 60.º e 62.º do Código, a que se encontra, regra geral, sujeita a apresentação das propostas.

Neste processo verificou-se o incumprimento da formalidade pré-contratual relativa à não solicitação por parte da entidade adjudicante do certificado de registo criminal, a que se refere a alínea i) do artigo 55.º¹⁶¹, exigido nos termos do n.º 2 do artigo 126.º do CCP¹⁶².

Sobre esta matéria, em sede de alegações, o Diretor-Geral da APA justificou a falta de certificado de registo criminal, referindo:

¹⁶⁰ Conforme previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º do CCP.

¹⁶¹ O artigo 55.º do CCP estabelece, na alínea i), que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que: i) *Tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por algum dos seguintes crimes, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação, no caso de se tratar de pessoas singulares, ou, no caso de se tratar de pessoas colectivas, tenham sido condenados pelos mesmos crimes os titulares dos órgãos sociais de administração, direcção ou gerência das mesmas e estes se encontrem em efectividade de funções, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação;* ii) *Participação em actividades de uma organização criminosa, tal como definida no n.º 1 do artigo 2.º da Acção Comum n.º 98/773/JAI, do Conselho;* iii) *Corrupção, na acepção do artigo 3.º do Acto do Conselho, de 26 de Maio de 1997, e do n.º 1 do artigo 3.º da Acção Comum n.º 98/742/JAI, do Conselho;* iv) *Fraude, na acepção do artigo 1.º da Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias;* v) *Branqueamento de capitais, na acepção do artigo 1.º da Directiva n.º 91/308/CEE, do Conselho, de 10 de Junho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.*

¹⁶² Nos esclarecimentos solicitados em sede de trabalho de campo, a APA informou do seguinte: “Verificou-se que os documentos de habilitação não se encontram arquivados junto ao contrato. Certamente, por lapso o fornecedor não enviou. Nesta data, no sentido de corrigir o processo, o fornecedor foi notificado para enviar os documentos”.



(...) no caso em apreço o fornecedor do contrato é de nacionalidade inglesa — Future Perfect, Lda. — o que veio a dificultar o procedimento de formação do contrato, designadamente, a percepção por parte do fornecedor relativamente ao envio do certificado a que se refere a alínea i) do artigo 55.º do CCP.
(...) De todo o modo estamos a envidar esforços no sentido de corrigir a situação detectada de falta do certificado.

Realçou, ainda, relativamente às recomendações formuladas nas alíneas e) e f) do ponto 2 deste Relatório o seguinte:

“A Agência Portuguesa do Ambiente está a implementar procedimentos relativos à condução e tramitação de procedimentos aquisitivos que inclui, para efeitos da verificação da observância das normas aplicáveis, monitorização de cada aquisição através de "check lists" de controlo (...). Está, igualmente, a formar pessoal especializado em contratação pública, de preferência com formação jurídica, para se dedicar em exclusivo a esta matéria de forma sistemática, obedecendo a procedimentos de controlo devidamente estruturados”.

3.12.2 – Fundo Português de Carbono

No ano de 2010, o FPC contratou por ajuste direto oito prestações de serviços, tendo sido selecionados, para análise, quatro procedimentos relativos a: “Assessoria Técnica ao Fundo Português de Carbono”; “Aquisição de serviços para a verificação do projecto de sequestro de carbono em pastagens semeadas biodiversas”; “Aquisição de serviços para a verificação das reduções de emissões N20 - Fábrica de Estarreja”; e “Renovação da assinatura do Pacote Carbon Market Research Services”, no valor total de € 193 218,96.

Com exceção dos dois procedimentos a seguir apresentados, nos restantes procedimentos de contratação foi dado cumprimento às regras nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública.

A) – Prestação de Serviços de Assessoria Técnica ao Fundo Português de Carbono

O FPC contratou, por ajuste direto, uma prestação de serviços de consultoria técnica na área dos mecanismos do Protocolo de Quioto, pelo valor de € 172 080,16 (s/IVA). A escolha do procedimento teve por base o critério material previsto na alínea e)¹⁶³ do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, relativo a motivos técnicos, tendo na informação de abertura do procedimento e decisão de contratar (n.º 10/FPC2010, de 15 de Janeiro) sido invocado o currículo e a experiência profissional de um sócio de determinada sociedade, atento o facto de que [“(...) desempenha funções como membro efectivo no Executive Board (EB) do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto (...) foi candidato por Portugal e representa neste órgão todos os Países do Anexo I do Protocolo de Quioto (União Europeia, Rússia, Ucrânia, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Canada, Suíça, Noruega, entre outros) (...) é membro do Painel de Metodologias e tem responsabilidade directa na avaliação e aprovação de projectos do Mecanismo de

¹⁶³ A alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP dispõe: “e) Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”. Este preceito corresponde ao n.º 1, alínea b) do artigo 31.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de Março, que possui o seguinte teor: “As entidades adjudicantes podem celebrar contratos públicos recorrendo a um procedimento por negociação, sem publicação prévia de um anúncio, nos seguintes casos: 1) No caso dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços: b) Quando, por motivos técnicos, artísticos ou atinentes à protecção de direitos de exclusividade, o contrato só possa ser executado por um operador económico determinado (...)”.

Desenvolvimento Limpo” e a sua experiência profissional [“(…) dispõe de um conhecimento único sobre Metodologias de Projecto e procedimentos, de validação e verificação de projectos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, fundamentais para a prossecução da actividade do Fundo Português de Carbono. (...)”], detinha aptidão técnica para a referida prestação de serviços.

Da análise do processo não resulta, no entanto, evidenciado e demonstrado pela entidade adjudicante que só aquela empresa estava tecnicamente habilitada a executar o serviço e que no mercado, atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, aquela fosse a única entidade com aptidão técnica para assegurar a respetiva prestação do serviço¹⁶⁴.

¹⁶⁴A compreensão deste pressuposto factual obriga à sua interligação com a parte final do preceito, admitindo-se, assim, que o ajuste direto é viável quando a complexidade e singularidade técnicas são tais que a prestação do objeto do contrato só pode ser confiada a uma entidade determinada. Não se verificam os pressupostos exigidos na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP quando apenas se invoca o currículo do prestador e se ressalta a sua qualidade, mas não se demonstra que ele seja o único capaz de prestar os serviços em causa.



É de salientar ainda, neste âmbito, que não se pode ter por demonstrado que a empresa adjudicatária fosse a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa, conforme o exigido pela citada alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP¹⁶⁵, porquanto a cláusula 15.ª do caderno de encargos e do contrato contemplava a possibilidade de o adjudicatário ceder a sua posição contratual¹⁶⁶, hipótese claramente contraditória com a sua capacidade exclusiva para a prestação do serviço e que implicitamente pressupõe e admite a existência de terceiros capazes de prestar os serviços objeto do contrato.

Assim, não se encontra justificado o recurso ao ajuste direto ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pelo que atento o valor do procedimento, a adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado sujeito a publicitação obrigatória no JOUE (conforme artigos 20.º n.º 1 alínea b), 131.º n.ºs 1 e 4 e 167.º n.º 2 do CCP). A falta de concurso público ou de concurso limitado com prévia qualificação, quando legalmente exigíveis, como é o caso, torna nulo o ato de adjudicação

¹⁶⁵ O enquadramento e explicitação do conteúdo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP foi objeto de pronúncia uniforme por parte do Tribunal de Contas, em sede de 1.ª Secção (Acórdãos n.ºs 101/03, de 14 de Outubro, da 1.ª S/SS (Processo n.º 2274/03), 21/06, de 17 de Janeiro, da 1.ª S/SS (Processo n.º 2837/2005), 57/06, de 14 de Novembro, da 1.ª S-PL, Recurso Ordinário n.º 45/2006 (Processo n.º 1102/06), 20/07, de 20 de Novembro, da 1.ª S/PL – Recurso Ordinário n.º 23/2007 (Processo n.º 70/07-SRATC), 81/2007, de 22 de Maio, da 1.ª S/SS (Processo n.º 314/07), 37/2008, de 10 de Março, da 1.ª S/SS (Processo n.º 31/08), a propósito de idêntico regime previsto no artigo 86.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 197/99. Este Tribunal, com efeito, por referência à alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99 e em situações com contornos semelhantes àqueles em questão, foi sedimentando e firmando jurisprudência no sentido de que o que o preceito consagra “(...) é a exclusividade de uma certa e determinada entidade para a prestação dos serviços em causa, por só ela ter a aptidão técnica ou artística necessária para os prestar. Ou seja, o ajuste directo apenas é admitido quando no mercado haja uma única entidade detentora de aptidão técnica ou artística capaz de prestar os serviços pretendidos. Ou dito ainda de outra forma: os serviços a prestar são de tal maneira exigentes do ponto de vista técnico ou artístico que só aquela entidade concreta, e mais nenhuma outra, detém capacidade técnica ou artística para os prestar.

Só assim interpretado é que o preceito se pode entender como excepção à regra geral da realização prévia de concurso público. Efectivamente se só aquela determinada entidade pode, se só ela é capaz de prestar o serviço pretendido, não vale a pena, por inútil, submeter essa prestação à concorrência abrindo para isso um concurso público” (cfr. trecho do Acórdão n.º 20/07, de 20 de Novembro - 1.ª S/PL – Recurso Ordinário n.º 23/2007 (Processo n.º 70/07-SRATC).

Na mesma linha vai a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Veja-se designadamente o seguinte trecho do Acórdão de 10 de Abril de 2003 (Comissão contra República Federal da Alemanha – Colectânea de Jurisprudência 2003, página I-03609): “58. A este respeito, importa referir, em primeiro lugar, que as disposições do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 92/52, que autorizam derrogações às regras que visam garantir a efectividade dos direitos reconhecidos pelo Tratado no sector dos contratos públicos de serviços, devem ser objecto de interpretação estrita, cabendo o ónus da prova de que se encontram efectivamente reunidas as circunstâncias excepcionais que justificam a derrogação a quem delas pretenda prevalecer-se (...). 59. Quanto ao artigo 11.º, n.º 3 alínea b), da Directiva 92/50 esta disposição apenas pode aplicar-se quando se provar que, por motivos técnicos, artísticos ou atinentes à protecção de direitos exclusivos, apenas existe uma empresa que está efectivamente em condições de executar o contrato em causa (...).”

O Tribunal de Contas, já no âmbito do regime atualmente vigente, no Acórdão n.º 9/2010 (Processo n.º 2285/2009), de 9 de Março (1.ª S/SS - mantido pelo Acórdão n.º 24/2010, de 14 de Setembro (1.ª S/PL), proferido no recurso ordinário n.º 08/2010), pronunciando-se sobre a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, sustentou o seguinte entendimento: “ (...) *Mau-grado a indeterminação conceptual da expressão «motivos técnicos» constante do citado art. 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, importa sublinhar que a melhor compreensão deste pressuposto factual obriga à sua interligação com a parte final do preceito, admitindo-se, assim, que o ajuste directo é viável quando a complexidade e singularidade técnicas são tais que a prestação do objecto do contrato só pode ser confiada a uma entidade determinada*”. No mesmo sentido pronunciou-se recentemente o Tribunal Central Administrativo Norte no Acórdão de 8 de Outubro de 2010 (Proc. 03003/09.6 BEPRT – 1.ª Secção), defendendo que a opção pelo ajuste direto tendo como fundamento na al. e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP “ (...) *só ocorrerá quando no mercado, por razões técnicas, artísticas ou de protecção de direitos exclusivos, apenas exista ou se mostre habilitada uma pessoa/empresa capaz de executar a prestação/fornecimento de serviço, pelo que não faria sentido a Administração ter de se socorrer do procedimento concursal quando de antemão sabia que só aquela pessoa/empresa poderia ser admitida (...)*”.

¹⁶⁶ Existe a objetiva e concreta possibilidade do serviço, adquirido a esta empresa (por ajuste direto), poder, igualmente, vir a ser prestado por outras, da mesma especialidade, a operar no mercado, nada havendo de especial na sua atividade que justifique considerar-se como a única, com exclusão de quaisquer outras, a poder prestar o aludido serviço.

e o subsequente contrato, por preterição de um elemento essencial (artigos 133.º n.º 1 do CPA e 284.º n.º 2 do CCP).

No processo ficou igualmente demonstrado a não observância dos princípios da contratação pública, nomeadamente da igualdade, da concorrência, e da transparência, princípios estes com assento nos artigos 81.º alínea f), 266.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa, 3.º, 5.º e 6.º-A do CPA e 1.º, n.º 4, do CCP. A celebração do referido contrato de prestação de serviços devia ter sido antecedida da realização do adequado procedimento pré-contratual para que se garantisse, por um lado, o mais amplo acesso ao procedimento pelos interessados e, por outro, a igualdade de tratamento e a transparência no que concerne à escolha da melhor proposta, além de uma equilibrada concorrência entre as empresas.

Na resposta ao contraditório, os responsáveis individuais – o Coordenador do CECAC e o Técnico Superior – apresentaram alegações em termos idênticos, justificando a aquisição de serviços de assessoria técnica a uma determinada prestadora de serviços com base no seu percurso e experiência profissional aduzindo os seguintes argumentos:

“(…)

Considerando as necessidades diagnosticadas em matéria de aquisição de serviços, após pesquisa das entidades que pudessem cumprir o estabelecido no Caderno de Encargos, verificou-se que o rol de possibilidades se cingia à sociedade ENVDEV – Unipessoal, Lda., cujos serviços são prestados pelo seu gerente — Dr. Pedro Martins Barata — representante europeu no Executive Board (EB) das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

(…) a especificidade da situação, a natureza do cargo e o reconhecimento nacional e internacional do prestador de serviços em causa que motivaram a sua selecção, justificam a adoção do critério material. Em contrapartida, a realização de um concurso público para a presente situação revelar-se-ia não só desajustada como incompreensível para as Nações Unidas. Esta noção é confirmada pela Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas que se anexa”.

Neste âmbito sustentaram que a prestadora de serviços era a única entidade à qual podia ser confiada a referida prestação de serviços na medida em que não “(…) existe em Portugal outra entidade cujo colaborador seja membro do EB das Nações Unidas e que, conseqüentemente, se encontre habilitado a prestar uma assessoria especializada como a exigida em matéria de análise e avaliação de projectos de investimento, em particular de projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, bem como de análise de metodologias de projectos domésticos, com vista a auxiliar o CECAC/FPC em matéria de “planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto.

No que respeita ao alegado, o facto de não existir em Portugal outra entidade cujo colaborador seja membro do Executive Board das Nações Unidas não justifica que a sociedade fosse a única habilitada a prestar a assessoria especializada contratada.

Para fundamentar a argumentação aduzida foi invocado ainda o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 08/10/2010, proferido no âmbito do processo n.º 03003/09.6BEPRT, de acordo com o qual a “opção pelo ajuste directo tendo como fundamento a al. e) do n.º 1 do art. 24.º do CCP só ocorrerá quando no mercado, por razões técnicas, artísticas ou de protecção de direitos exclusivos, apenas exista ou se mostre habilitada uma pessoa/ empresa capaz de executar a prestação/ fornecimento de serviço, pelo que não faria sentido a Administração ter de se socorrer do procedimento concursal quando de antemão sabia que só aquela pessoa/ empresa poderia ser admitida”.



Tribunal de Contas

A orientação jurisprudencial defendida no referido acórdão, na sequência da jurisprudência firmada e sedimentada do Tribunal de Contas nesta matéria, vai no sentido de que o que a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP consagra é a exclusividade de uma certa e determinada entidade para a prestação dos serviços em causa, por só ela ter a aptidão técnica ou artística necessária para os prestar. Ou seja, o ajuste direto apenas é admitido quando no mercado haja uma única entidade detentora de aptidão técnica ou artística capaz de prestar os serviços pretendidos, situação que não se encontra justificada no caso em concreto.

Ainda no âmbito deste processo, a propósito da cláusula 15.ª do caderno de encargos e do contrato que contemplava a possibilidade de o adjudicatário ceder a sua posição contratual, os responsáveis alegaram: “ (...) a cláusula em apreço constitui uma cláusula típica do modelo de contratos de aquisição de serviços usado pelo CECAC/FPC, a qual, mesmo no contexto em apreço possui justificação, uma vez que a adjudicatária poderia, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, converter-se nouro tipo de sociedade, designadamente, numa sociedade por quotas por efeito de pluralidade de sócios, ou mesmo ser adquirida a sua participação social por outra sociedade, podendo também suceder, em tese, que o gerente da ENVDEV - Unipessoal, Lda., fosse contratado por outra sociedade (ex — consultora ambiental), na qual passasse a exercer funções e para a qual se justificaria ceder a posição contratual da adjudicatária.

Mesmo a admitir-se que a cláusula em apreço constitui uma cláusula típica do modelo de contratos de aquisição de serviços usado pelo CECAC/FPC, a argumentação dos alegantes é contraditória porquanto a considerar-se, no entender dos responsáveis individuais, que na aquisição de serviços por ajuste direto só podia ser convidada aquela sociedade, a cessão da posição contratual estaria vedada, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 317.º do CCP.

Nas suas respostas os responsáveis individuais alegaram ainda que agiram na plena convicção que estavam a cumprir os preceitos legais aplicáveis, que a prática de quaisquer infrações só poderia ter ocorrido em manifesto erro sobre a ilicitude, nos termos do artigo 17.º n.º 1 do Código Penal, o que excluía o juízo de censura e a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória. Não obstante o Alegado, requereram a relevação da respetiva responsabilidade pela infração financeira, com fundamento na negligência simples e nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

Conforme decorre do exposto, pela análise efetuada a este procedimento contratual resulta evidenciada a prática de factos suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Ora, atentas as alegações apresentadas, encontra-se suficientemente evidenciado que o erro cometido só pode ser censurado a título de negligência. Assim, não se conhecendo também neste caso registos de recomendação – direta e imediatamente aplicável – de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Neste processo não foi também dado cumprimento a uma das formalidades constitutivas do procedimento pré-contratual relativa à apresentação do certificado de registo criminal, documento de habilitação exigido no n.º 2 do artigo 126.º do CCP. Na sequência do despacho de adjudicação do Coordenador do CECAC, a entidade adjudicatária foi notificada¹⁶⁷ para apresentar “(...) os documentos de habilitação previstos no artigo 81.º do CCP”, tendo esta apresentado a declaração a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP e os documentos de habilitação relativos apenas às situações

¹⁶⁷Nos termos do ofício n.º 109/2010, de 19 de Maio de 2010.

de impedimentos referidas nas alíneas d)¹⁶⁸ e e)¹⁶⁹ do artigo 55.º do CCP e ainda uma declaração sobre conflito de interesses. Encontram-se em falta os documentos de habilitação relativos às situações de impedimentos referidos nas alíneas b)¹⁷⁰ e i) do artigo 55.º do CCP.

Sobre esta matéria o Coordenador do CECAC reconheceu a omissão assinalada, salientando “(...) Não obstante pretende o CECAC solicitar o referido certificado de forma a atestar que não existiam óbices à contratação”. Em complemento do alegado referiu ainda “(...) a falha processual identificada, a par de outras referidas no Relatório de Auditoria, resultam da inexistência de uma estrutura de apoio administrativo, jurídico e contabilístico no CECAC, sendo o apoio nas componentes em causa prestados por um organismo externo ao CECAC (unicamente encarregue da gestão técnica do FPC) e sobre o qual este não tem qualquer competência de direcção — Secretaria-Geral do ex-MAOT (SGMA) — modo de funcionamento que potencia a ocorrência de preterições de formalidades legais como a detectada, revelando-se pelas razões apontadas um modo insuficiente e desadequado”

B) – Prestação de serviços de verificação do Projecto de Sequestro de Carbono em Pastagens Semeadas Biodiversas

No procedimento contratual de ajuste direto, adotado ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, para a aquisição de serviços para a verificação do projeto de sequestro de carbono em pastagens semeadas biodiversas no âmbito do Programa de Apoio a Projetos no País¹⁷¹, observou-se que a entidade adjudicante¹⁷², apesar de ter solicitado a entrega dos documentos de habilitação, nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do CCP, não diligenciou pela apresentação por parte do adjudicatário da entrega do certificado de registo criminal, obrigatório nos termos do n.º 2 do artigo 126.º do CCP. Neste procedimento verificou-se ainda que a entidade adjudicante não deu cumprimento à obrigação de comunicação¹⁷³ do relatório de execução do contrato, nos termos do artigo 465.º do CCP, conjugado com a alínea l) do n.º 1 do artigo 2.º e a alínea l) do artigo 3.º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de Julho.

Em sede do exercício do contraditório, o Coordenador do CECAC reconheceu a existência de falhas processuais referindo:

¹⁶⁸ A alínea d) do artigo 55.º do CCP estabelece que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que: “Não tenham a sua situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal”.

¹⁶⁹ A alínea e) do artigo 55.º estabelece que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que: “Não tenham a sua situação regularizada relativamente a impostos devidos em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal”.

¹⁷⁰ Alínea b): “Tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por qualquer crime que afecte a sua honorabilidade profissional, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação, no caso de se tratar de pessoas singulares, ou, no caso de se tratar de pessoas colectivas, tenham sido condenados por aqueles crimes os titulares dos órgãos sociais de administração, direcção ou gerência das mesmas e estes se encontrem em efectividade de funções”.

¹⁷¹ Em 2008 foi lançado o Programa de Apoio a Projetos no País no âmbito do qual foi selecionado para apoio o projeto de “Sequestro de carbono em pastagens semeadas biodiversas” que consistia na sementeira, em 2009 e 2010, e correta gestão até 2012, de novas áreas de pastagens permanentes semeadas biodiversas ricas em leguminosas para sequestro de carbono, por via do aumento do nível de matéria orgânica no solo.

¹⁷² A notificação foi feita eletronicamente pela Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território através da plataforma eletrónica, tendo sido solicitado ao adjudicatário a apresentação dos documentos de habilitação previstos no artigo 81º do CCP.

¹⁷³ Traduzida na obrigatoriedade de publicitação no portal da Internet dedicado aos contratos públicos. Com exceção do ajuste direto simplificado, todos os restantes procedimentos contratuais se encontram sujeitos à obrigação de publicitação, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos elementos referentes à formação e execução dos contratos público.



Tribunal de Contas

“(…) O processo de "Aquisição de serviços de verificação do projecto de sequestro de carbono em pastagens semeadas biodiversas" é um exemplo da desarticulação e falta de apoio nas áreas referidas. Refere-se que este procedimento foi o primeiro procedimento do CECAC a ser desenvolvido na plataforma electrónica de contratação - Vortal.

(…) Só a SGMA dispunha de acesso à plataforma electrónica, pelo que todas as comunicações foram efectuadas por essa entidade que recebeu a documentação e a reenviou ao CECAC”.

No que respeita ao cumprimento da obrigação de comunicação do relatório de execução dos contratos informou que “*está a concluir a sua publicitação*”.

A entidade adjudicante procedeu, em 23 de Dezembro de 2010, ao pagamento da prestação de serviços sem ter previamente publicitado o ajuste direto no portal da *internet* dedicado aos Contratos Públicos, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP¹⁷⁴, o que constituía condição de eficácia do contrato, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

Sobre esta matéria, o Coordenador do CECAC sustentou que a falta de publicação no portal da *internet*, se tratou de “*(…) um lapso – o único verificado*”, acrescentando ainda “*(…) que após a identificação desta situação, o CECAC procedeu prontamente à sua correcção, estando o referido contrato devidamente publicitado em www.base.gov.pt*”.

3.12.3 – Comissão para as Alterações Climáticas

Dos seis procedimentos de contratação realizados pela CAC no ano de 2010, precedidos de ajuste direto, foram selecionados para análise três procedimentos precedidos de ajuste direto simplificado nos termos do artigo 128.º do CCP¹⁷⁵, dois dos quais relativos à aquisição de serviços de apoio ao secretariado do CECAC, ambos no valor de € 4 500,00, e um relativo a serviços informáticos¹⁷⁶, no valor de € 4 760,00.

Em todos estes procedimentos foi dado cumprimento às formalidades previstas no n.º 1 do artigo 128.º¹⁷⁷ e alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 129.º do CCP salientando-se, no entanto, que em todas as informações subjacentes à decisão de contratar, nos procedimentos objeto de análise, se verificou a ausência de identificação nominal e funcional da entidade que tomou a decisão de contratar e de escolha do ajuste direto, violando-se deste modo o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, o Coordenador do CECAC informou o seguinte: “*(…) os processos finais, arquivados na Secretaria Geral, dispõem dos carimbos com a respetiva identificação*”.

¹⁷⁴O CCP consagra, no artigo 127.º, a obrigatoriedade de publicitação no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos, pela entidade adjudicante, de quaisquer contratos celebrados na sequência de ajuste direto, através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao CCP.

¹⁷⁵A seleção destes procedimentos teve como objetivo primordial a verificação do cumprimento dos requisitos previstos no artigo 129.º do CCP: prazo de vigência do contrato e preço contratual.

¹⁷⁶Relativo ao alojamento do *site* cumprirQuioto.pt.

¹⁷⁷“1. No caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a € 5000, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada”.

A este propósito não se pode deixar de registar, no entanto, que o processo administrativo objeto de análise na auditoria foi instruído e facultado, em sede de trabalho de campo, pela CAC. Foi esta entidade que conduziu todo o procedimento contratual e, neste pressuposto, deveria dispor do processo administrativo em condições idênticas às que constam, como agora é referido, dos processos finais arquivados na Secretaria-Geral.

Ainda neste âmbito e em resposta à recomendação formulada constante da alínea i) do ponto 3, no sentido de assegurar que todos os documentos que constituem os processos administrativos internos, bem como todas as informações, pareceres e decisões que sobre eles forem proferidos identifiquem, nominal e funcionalmente, os funcionários e agentes seus subscritores, o respetivo Coordenador afirmou que o CECAC e o FPC iriam diligenciar esforços no sentido do seu cumprimento.

3.13 – Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

À data da realização da ação, das três entidades auditadas, apenas a APA dispunha de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dando sequência à recomendação emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

No exercício do contraditório o Coordenador do CECAC informou:

“Foi remetido (...) por mail o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e infracções conexas da Secretaria Geral do MAOT e a sua actualização, ainda em revisão”.

Apesar do referido, o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e infrações conexas da Secretaria Geral do MAOT, remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção, não contém qualquer alusão à CAC.



4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 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 pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo III, são devidos os emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelas entidades a seguir identificadas:

- Agência Portuguesa do Ambiente (€ 1.716,40);
- Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas. (€ 1.716,40);
- Fundo Português do Carbono (€ 13.731,20)

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente relatório deve ser remetido:

- Ao Governo, mais concretamente, ao Ministro de Estado e das Finanças, à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e ao Ministro da Economia e do Emprego;
- Ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças;
- Ao Diretor-Geral da Agência Portuguesa do Ambiente;
- Ao Coordenador do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas;
- Aos responsáveis individuais a quem foi notificado o relato.

6.2 Um exemplar do Relatório deve ser 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 aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

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

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 9 de Dezembro de 2011.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui presente,



O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,



ANEXO I – REGISTO DE UNIDADES DO PROTOCOLO DE QUIOTO

Quadro 16 – Total quantities of Kyoto Protocol units by account type at the end of reported year

(em unidades de Quioto)

Reported year (final)	2008			2009			2010		
	AAUs	ERUs	CERs	AAUs	ERUs	CERs	AAUs	ERUs	CERs
Party holding accounts	351.723.379	0	0	321.367.458	0	0	289.503.297	0	0
Entity holding accounts	25.799.792	0	1.245.397	29.212.224	0	2.282.367	27.578.188	5.000	3.206.403
Retirement account	0	0	0	27.923.069	0	1.985.373	54.702.713	0	3.512.905
Total	377.523.171	0	1.245.397	378.502.751	0	4.267.740	371.784.198	5.000	6.719.308

Fonte: Elaborado a partir de dados de UNFCCC application / Party: Portugal / Submission year: 2011 / Reported year: 2010; id. Submission year: 2010 / Reported year: 2009; id. Submission year: 2009 / Reported year: 2008.

Quadro 17 – Annual external transactions transfers and acquisitions – reported years 2008-2010

(em unidades de Quioto)

Reported year	2008			2009			2010		
	Additions	Subtractions	Retirement	Additions	Subtractions	Retirement	Additions	Subtractions	Retirement
AAUs	3.503.501	7.917.857	0	28.019.395	27.039.815	27.923.069	6.349.425	13.067.978	26.779.644
ERUs	0	0	0	0	0	0	5.000	0	0
CERS	1.533.397	288.000	0	3.627.324	604.981	1.985.373	5.398.909	2.947.341	1.527.532
Total	5.036.898	8.205.857	0	31.646.719	27.644.796	29.908.442	11.753.334	16.015.319	28.307.176

Fonte: Elaborado a partir de dados de UNFCCC application / Party: Portugal / Submission year: 2011 / Reported year: 2010; id. Submission year: 2010 / Reported year: 2009; id. Submission year: 2009 / Reported year: 2008.

Quadro 18 – Annual external transactions (transfers and acquisitions) – reported years 2008-2010

(em unidades de Quioto)

	2008				2009				2010						Total (Transactions)					
	Additions		Subtractions		Additions		Subtractions		Additions			Subtractions			+		-			
	AAUs	CERs	AAUs	CERs	AAUs	CERs	AAUs	CERs	AAUs	ERUs	CERs	AAUs	ERUs	CERs	+ AAUs	- AAUs	+ ERUs	- ERUs	+ CERs	- CERs
DE		53.508	397.117		3.003.316	1.259	115.691	49.464			2.679.503	2.665.152			3.003.316	3.177.960			2.734.270	49.464
CH		698.179				721.223		117.000			14.000			50.000	0	0			1.433.402	167.000
FR	451.000	476.710	864.189		930.045	284.000	6.312.292	15.517	614.254	5.000	200.312	4.749.465		10.312	1.995.299	11.925.946	5.000		961.022	25.829
GB		305.000	1.457.944	288.000	4.162.000	712.960	1.462.794	225.000	384.733		1.478.292	3.199.475			4.546.733	6.120.213			2.496.252	513.000
ES	222.500		317.559		2.065.421	469.029	7.602.846		2.522.367		202.802	1.493.675		100.000	4.810.288	9.414.080			671.831	100.000
DK	2.828.001		2.623.005		12.491.009	134.000	10.953.059		5.000			58.000		6.000	15.324.010	13.634.064			134.000	6.000
IT	2.000		2.000		131.522		21.522		3			394.001			133.525	417.523			0	0
BE			20.625				27.201								0	47.826			0	0
CZ					2.607.082				297.000						2.904.082	0			0	0
IE							50.000					140.000			0	190.000			0	0
LV					2.000.000				2.000.000						4.000.000	0			0	0
NL					629.000	1.304.853	494.410	198.000	224.163		824.000	283.210		2.781.029	853.163	777.620			2.128.853	2.979.029
EE									1.905						1.905	0			0	0
LI									100.000						100.000	0			0	0
NO									200.000						200.000	0			0	0
RO												85.000			0	85.000			0	0
EU			*) 2.235.418												0	2.235.418			0	0
Total	3.503.501	1.533.397	7.917.857	288.000	28.019.395	3.627.324	27.039.815	604.981	6.349.425	5.000	5.398.909	13.067.978	0	2.947.341	37.872.321	48.025.650	5.000	0	10.559.630	3.840.322

DE – Alemanha; CH – Confederação Helvética; FR – França; GB – Grã-Bretanha; ES – Espanha; DK – Dinamarca; IT – Itália; BE – Bélgica; CZ – República Checa; IE – Irlanda; LV – Letónia; NL – Países Baixos; EE – Estónia;

LI – Liechtenstein; NO – Noruega; RO – Roménia; EU – União Europeia.

Fonte: Elaborado a partir de dados de UNFCCC application / Party: Portugal / Submission year: 2011 / Reported year: 2010; id. Submission year: 2010 / Reported year: 2009; id. Submission year: 2009 / Reported year: 2008.

*) As transações externas de AAU apresentam, em 2008, uma transferência (subtraction) de 2 235 418 AAU para a União Europeia. Essa operação foi realizada no âmbito do processo de ligação do sistema europeu de registos ao ITL. O sistema de registos europeus operou entre Janeiro e Outubro de 2008 sem ligação ao ITL. No processo de ligação realizado em Outubro, todas as EUA/AAU existentes nos registos nacionais foram anuladas e emitidas de novo. Como os operadores portugueses tinham alienado entre Janeiro e Outubro de 2008 para o exterior um valor líquido de 2 235 418 EUA, Portugal teve de devolver esse valor à CE que o distribuiu pelos Estados-Membros importadores líquidos de EUA. Em Outubro de 2008, o registo português emitiu 30 510 334, reteve 28 274 916 e transferiu a diferença, ou seja 2 235 418. O valor retido foi distribuído pelas contas da parte, de operadores e pessoais de modo a repor os saldos anteriores à ligação.



ANEXO II – INSTALAÇÕES COM EMISSÕES INFERIORES A 100 t CO₂e EM 2010

Quadro 19 – Instalações com emissões inferiores a 100 t CO₂e em 2010

(em Mt CO₂e)

N.º TEGEE	Instalação Sector	2008			2009			2010			2011		
		Licenças atribuídas	Emissões Verificadas	Licenças devolvidas	Licenças atribuídas (1)	Emissões Verificadas	Licenças devolvidas	Licenças atribuídas (1)	Emissões Verificadas	Licenças devolvidas	Licenças previstas atribuir	Licenças efectivamente atribuídas	Licenças reserva atribuídas
37	Energia/ Inst. de Combustão	4.426	1.942	1.942	4.426	1.441	1.441	4.426	40	40	4.426	4.426	
44	Vidro	96.177	92.094	92.094	96.177	8.256	8.256	96.177	(2)		96.177	0	
80	Cerâmica	23.703	4.043	4.043	23.703	1.659	1.659	23.703	0		23.703	–	
108	Cerâmica	6.048	865	865	6.048	1	1	6.048	0		6.048	6.048	
110	Cerâmica	408	0		408	0		408	0		408	408	
115	Cerâmica	7.471	15	15	7.471	3	3	7.471	6	6	7.471	7.471	
122	Cerâmica	7.793	5.092	5.092	7.793	1.113	1.113	7.793	4	4	7.793	7.793	
143	Cerâmica	3.485	0		3.485	73	73	3.485	55	55	3.485	3.485	
151	Cerâmica	5.116	1	1	5.116	0		5.116	1	1	5.116	5.116	
156	Cerâmica	6.339	156	156	6.339	85	85	6.339	86	86	6.339	6.339	
179	Cerâmica	703	0		703	0		703	15	15	703	703	856
185	Cerâmica	4.276	0		4.276	0		4.276	6	6	4.276	4.276	
210	Cerâmica	6.107	5.800	5.800	6.107	1.991	1.991	6.107	(3)		6.107	0	
212	Cerâmica	8.623	2.218	2.218	8.623	917	917	8.623	0	1	8.623	0	
227	Cerâmica	7.065	0		7.065	0		7.065	0		7.065	7.065	
255	Energia/ Inst. de Combustão	2.112	808	808	2.112	136	136	2.112	0		2.112	2.112	
260	Energia/ Inst. de Combustão	10.097	584	584	10.097	309	309	10.097	0		10.097	10.097	
271	Energia/ Inst. de Combustão		0		(4) 2.469	1	1	(4) 3.301	1	1			3.301
Total		199.949	113.618	113.618	202.418	15.985	15.985	203.250	214	215	199.949	65.339	4.157

(1) Inclui licenças atribuídas por acesso à reserva. (2) Suspensa – Não tinha de entregar REGEE. (3) Não Entregou. (4) Acesso à reserva

ANEXO III – 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)

Auditoria a mecanismos previstos para o controlo e redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 16/11-AUDIT

Relatório n.º 39/11-2.ª Secção

Entidades fiscalizadas: Agência Portuguesa do Ambiente, Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas e Fundo Português de Carbono

Entidade devedora: Agência Portuguesa do Ambiente, Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas e Fundo Português de Carbono

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 .	119,99	50		5.999,50
Acções na área da residência oficial	88,29	418		36.905,22
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados		468		42.904,72
Emolumentos b):				17.164,00
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.ªS

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

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO IV – GLOSSÁRIO

AAU	<i>Assigned amount unit</i> (unidade da quantidade atribuída) – É o valor unitário das licenças de emissão atribuídas no âmbito do Protocolo de Quioto a um país industrializado (Parte incluída no Anexo I) para um dado período de compromisso. Cada AAU representa a permissão para emitir 1 t CO ₂ e. No CELE as AAU são convertidas em EUA antes de serem atribuídas aos operadores.
Adicionalidade	Adicionalidade é o requisito necessário para a aprovação de projetos MDL e IC e a contabilização dos créditos de carbono correspondentes. Considera-se demonstrada a adicionalidade (ambiental) se resultar do projeto uma redução da emissão de GEE , ou seja, se a diferença entre as emissões que ocorreriam na situação de base (situação que existiria se o projecto não fosse realizado, designada “ <i>baseline</i> ” ou “ <i>business-as-usual</i> ” (BAU)) e as emissões associadas ao projeto proposto for positiva.
Autoridade competente	A autoridade competente para a aplicação das disposições da Diretiva n.º 2003/87/CE (no âmbito do CELE), designada em conformidade com o artigo 18.º da Diretiva. Em Portugal a Autoridade Competente é a Agência Portuguesa do Ambiente, cf. art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 233/2004.
Autoridade nacional designada	A autoridade nacional designada é o organismo oficialmente designado para representar o Governo, no âmbito dos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto (IC e MDL) , competindo-lhe a aprovação dos projectos e a passagem dos certificados de redução de emissões. Em Portugal foi atribuída a qualidade de AND à Comissão para as Alterações Climáticas pela RCM n.º 33/2006.
“Banking”	Passagem das licenças de emissão atribuídas para um ano e não utilizadas para o ano subsequente (permitida, com exceção da transição do período experimental para o segundo período, ou seja, (de 2007 para 2008)). Está previsto que as licenças atribuídas (AAU) e não utilizadas possam transitar livremente para o próximo período de compromisso e um máximo de 2,5% das licenças resultantes de mecanismos de projecto (implementação conjunta (ERU) e mecanismo de desenvolvimento limpo (CER)) e não utilizadas de cada país possam também transitar. Os créditos correspondentes a unidades de remoção (RMU) não irão transitar para o próximo período de compromisso.
Biomassa	Matéria orgânica não fossilizada e biodegradável proveniente de plantas, animais e microrganismos (inclui os produtos, subprodutos e resíduos da agricultura, silvicultura e indústrias conexas, bem como as frações não fósseis e biodegradáveis dos resíduos industriais e municipais. A biomassa inclui ainda os gases e os líquidos recuperados a partir da decomposição de matéria orgânica não fossilizada e biodegradável. Quando queimada para produção de energia, a biomassa é referida como combustível de biomassa.
“Cap and trade”	O comércio de emissões (“ <i>emissions trading</i> ”), também designado “ <i>cap and trade</i> ”.
CDM	<i>Clean development mechanism</i> (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo).
CELE	O Comércio Europeu de Licenças de Emissão – CELE (<i>European Union Emissions Trading System - EU ETS</i>) foi criado pela Directiva n.º 2003/87/CE e visa o cumprimento dos compromissos assumidos com a ratificação do Protocolo de Quioto . A Comissão Europeia estabeleceu os limites (“ <i>cap</i> ”) de GEE que cada Estado Membro pode emitir, e estes distribuíram uma parte das quantidades atribuídas pelas “ instalações ”/ “ operadores ” através da emissão de TEGEE (a parte remanescente destina-se a cobrir as emissões que não têm origem em instalações CELE). Este sistema limita as emissões (das atividades listadas no Anexo I da Diretiva) ao volume das licenças emitidas e permite o comércio de créditos de carbono , para facilitar o cumprimento dos limites estabelecidos ao menor custo. Permite também a contabilização de créditos obtidos através dos mecanismos de projecto previstos no Protocolo de Quioto .



Tribunal de Contas

CER	<i>Certified emission reduction</i> (unidade de redução certificada de emissões , ou seja, proveniente de projectos MDL - cada unidade CER representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO ₂ e).
CITL	<i>Community Independent Transaction Log</i> – Registo de licenças de emissão da União Europeia, que centraliza os registos nacionais dos Estados Membros e outros países integrados no CELE e está interligado com o ITL .
CO₂e	Dióxido de carbono equivalente.
Comércio de emissões	<p>O comércio de emissões (“<i>emissions trading</i>”, também designado “<i>cap and trade</i>”) é um instrumento de regulação da poluição através de mecanismos de mercado, utilizados para atingir a redução de emissões através de incentivos que visam simultaneamente conferir eficiência económica ao processo.</p> <p>O comércio de emissões, previsto no artigo 17 do Protocolo de Quioto, permite que os operadores de países que possuem licenças de emissão excedentárias (licenças de emissão emitidas, mas não utilizadas) vendam esse excesso de capacidade aos países e operadores com excesso de emissões, permitindo a sua contabilização para cumprimento das metas estabelecidas no Protocolo.</p> <p>No caso da União Europeia foi criado o Comércio Europeu de Licenças de Emissão – CELE.</p>
“Commitment period reserve (CPR)”	Cada Parte deve manter uma quantidade mínima de unidades de Quioto, designada por “ <i>Reserva do Período de Compromisso</i> ”, tendo em vista evitar que as Partes transferissem para terceiros montantes de unidades tão elevados que pudessem colocar em risco o cumprimento dos compromissos por si assumidos. O nível da Reserva do Período de Compromisso deve igualar o mais baixo dos valores correspondentes a 90% da Quantidade Atribuída ou cinco vezes as emissões de GEE constantes do seu inventário de emissões mais recente (cf. Decisão 11/CMP.1, anexo, parágrafos 6 e 8).
Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas	<p>A Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (<i>United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC</i>) é um acordo internacional assinado em 1992 na Conferência da Terra, no Rio de Janeiro, que visa a adoção de medidas para limitação do processo de aquecimento global. Em 1997 foi alterado pelo Protocolo de Quioto.</p> <p>(Disponível em unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php)</p>
CQNUAC	Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas.
Créditos (de carbono)	<p>Para efeitos do Protocolo de Quioto estão definidos 4 tipos de créditos de carbono:</p> <ul style="list-style-type: none">• Unidades de quantidade atribuída (<i>assigned amount units - AAU</i>);• Redução certificada de emissões (<i>certified emission reduction - CER</i>);• Unidade de redução de emissões (<i>emission reduction unit - ERU</i>); e• Unidade de remoção (<i>removal unit - RMU</i>).

Dióxido de carbono equivalente	<p>A Diretiva n.º 2003/87/CE define como «Tonelada de equivalente dióxido de carbono», uma tonelada métrica de dióxido de carbono (CO₂) ou uma quantidade de qualquer outro gás com efeito de estufa referido no anexo II com um potencial de aquecimento global equivalente.</p> <p>Os vários GEE não têm o mesmo impacto no aquecimento global, uma vez que têm diferentes fatores de absorção e emissão de radiação e diferentes tempos de permanência na atmosfera. Por facilidade, é utilizado como unidade a tonelada de CO₂ equivalente (CO₂e), convertendo as quantidades de outros GEE nas quantidades de CO₂ que teriam o mesmo efeito (p. ex., uma tonelada de CH₄ é contabilizada como 21 t CO₂e e uma tonelada de N₂O como 310 t CO₂e, para um horizonte de 100 anos).</p>
Diretiva “CELE”	Diretiva 2003/87/CE, do Conselho e do Parlamento, de 13 de Outubro, que criou o CELE .
Diretiva “Linking”	Diretiva 2004/101/CE, do Conselho e do Parlamento, de 27 de Outubro, que alterou a Diretiva 2003/87/CE, introduzindo disposições que permitem ligar os mecanismos baseados em projetos do Protocolo de Quioto, incluindo a iniciativa conjunta e o mecanismo de desenvolvimento limpo , com o regime comunitário (CELE).
Emissão	Libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera a partir de fontes existentes numa instalação, tal como definida na Diretiva n.º 2003/87/CE.
Entity holding account	Conta de depósito de entidade – Designação genérica dada às <i>operator holding account</i> (conta de depósito de operador) e <i>personal holding account</i> (conta de depósito pessoal). Ver <i>Party holding account</i> .
ERU	<i>Emission reduction unit</i> (unidade de redução de emissões , ou seja, proveniente de um projecto de implementação conjunta - cada unidade ERU representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO ₂ e).
EUA	<i>European unit allowance</i> (unidade de licenças europeias (ULE)) são emitidas pelos registos europeus (no âmbito do CELE) por conversão de AAU.
Florestação, reflorestação e desflorestação	Ver “ LULUCF ”.
Gases com efeito de estufa	<p>Gases enumerados no anexo A do Protocolo de Quioto e anexo II da Diretiva n.º 2003/87/CE:</p> <ul style="list-style-type: none">• Dióxido de carbono (CO₂);• Metano (CH₄);• Óxido nitroso (N₂O);• Hidrofluorcarbonetos (HFC);• Perfluorcarbonetos (PFC); e• Hexafluoreto de enxofre (SF₆).
GEE	Gás com efeito de estufa (“ <i>greenhouse gas (GHG)</i> ”)
“Grandfathering”	Atribuição de licenças de emissão de forma gratuita em função do histórico de emissões.



Tribunal de Contas

Implementação conjunta (<i>joint implementation</i>)	<p>Mecanismo definido no artigo 6 do Protocolo de Quioto, que permite que um país incluído no Anexo I da CQNUAC com custos relativamente elevados de redução de emissões de GEE, possa adquirir créditos (unidade de redução de emissões ou “<i>emissions reduction unit (ERU)</i>”) através do desenvolvimento de um projeto de redução de emissões noutro país (também incluído no Anexo I).</p> <p>A implementação conjunta fornece às Partes um meio flexível e economicamente eficiente para cumprir uma parte de seus compromissos de Quioto, enquanto o anfitrião do projeto beneficia com o investimento estrangeiro e com a transferência de tecnologia. A implementação conjunta é vantajosa quando os custos de mitigação no país terceiro são inferiores aos custos da atuação a nível nacional.</p>
INERPA	Inventário de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos.
Instalação	Unidade técnica fixa onde se realizam uma ou mais das atividades enumeradas no Anexo I da Diretiva n.º 2003/87/CE e quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades realizadas nesse local e que possam ter influência nas emissões e na poluição, tal como definida na Diretiva. É a designação utilizada para referir as instalações industriais cujas emissões de dióxido de carbono estão limitadas por efeito da Diretiva e integram o CELE .
Inventário de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos	Inventário de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (INERPA) é o sistema, gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente, que reúne a informação disponível relativa à emissão de GEE .
ITL	<i>International Transaction Log</i> – Designação do registo de licenças de emissão da CQNUAC.
JI	<i>Joint implementation</i> (implementação conjunta).
Licença de emissão	Licença (“ <i>allowance</i> ”) para emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono durante um determinado período, que só é válido para efeitos do cumprimento da Diretiva n.º 2003/87/CE e é transferível em conformidade com as disposições da mesma (Licença Europeia de Emissão (LEE)).
Licença Europeia de Emissão (LEE)	Licenças atribuídas às instalações abrangidas pelo CELE (<i>European Union Allowance - EUA</i>).
“LULUCF”	<p>Uso do solo, alterações do uso do solo e florestação (<i>Land Use, Land-Use Change and Forestry</i>). As alterações de “LULUCF”, quando resultam em absorção e armazenamento de carbono, dão origem a créditos de carbono (unidades de remoção (RMU)), e quando dão origem ao acréscimo de produção de GEE (CO₂ e CH₄) são contabilizadas as emissões correspondentes.</p> <p>De acordo com o artigo 3.3 do Protocolo de Quioto, as emissões e remoção de GEE resultantes de atividades como a florestação, reflorestação e desflorestação^{*)} que tiveram lugar após 1990 são contabilizadas para efeitos do cumprimento do Protocolo de Quioto.</p> <p>As emissões resultantes da desflorestação e de incêndios florestais, por outro lado, são contabilizadas como emissões de GEE (cf. Artigo 3.3 do Protocolo de Quioto e Decisão 11/CP.7 dos Acordos de Marrakech).</p> <p>^{*)} Os Acordos de Marrakech (2001) vieram a alargar estas actividades à gestão florestal (<i>forest management</i>), gestão agrícola (<i>cropland management</i>), gestão de pastagens (<i>grazing land management</i>) e reposição de cobertura vegetal (<i>revegetation</i>), como descritas no Anexo “<i>Definitions, modalities, rules and guidelines relating to land use, land-use change and forestry activities under the Kyoto Protocol</i>”.</p>

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo <i>(clean development mechanism)</i>	<p>Mecanismo definido no artigo 12 do Protocolo de Quioto que permite que um país desenvolvido com um compromisso de redução de emissão definido no âmbito do Protocolo de Quioto (Partes do Anexo B) possa patrocinar um projeto de redução de gases com efeito estufa num país em desenvolvimento (não incluído no Anexo I da CQNUAC), adquirindo unidades de redução de emissões (“<i>certified emissions reduction (CER)</i>”) e contabilizá-las para o cumprimento das estabelecidas no Protocolo.</p> <p>Para poderem ser contabilizados os créditos de carbono, os projectos necessitam de aprovação através de um processo de registo e emissão supervisionado pelo Clean Development Mechanism Executive Board, que está sob a autoridade e controlo da Conferência de Partes no Protocolo de Quioto e é responsável, em última instância, perante os países que ratificaram a CQNUAC e o Protocolo de Quioto.</p> <p>O CDM Executive Board verifica se a redução das emissões é real, mensurável e verificável, e se acrescem ao que teria ocorrido sem o projeto (“adicionalidade”).</p> <p>Como, em geral, os custos marginais de redução de emissões são consideravelmente menores nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos, devido ao seu estado tecnologicamente mais avançado, este mecanismo permite aos países industrializados reduzirem o nível de emissões global de forma mais económica, enquanto o país em desenvolvimento recebe o investimento de capitais e de tecnologias limpas (capacitação) ou de benefícios na alteração do uso da terra.</p>
Mecanismos de flexibilidade ou mecanismos de Quioto	<p>Designação que agrega os mecanismos previstos no Protocolo de Quioto e que facilitam o atingir das metas fixadas, em complemento das acções desenvolvidas pelos países no seu próprio território:</p> <ul style="list-style-type: none">• Comércio de emissões (“<i>Emissions Trading</i>”);• Implementação Conjunta (“<i>Joint Implementation</i>”), definido no artigo 6; e• Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (“<i>Clean Development Mechanism</i>”), definido no artigo 12.
Mecanismos de projeto	<p>Designação que agrega os mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo de Quioto e que consistem na realização de projetos, implementados em países terceiros:</p> <ul style="list-style-type: none">• Implementação Conjunta; e• Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
M t CO₂e	Mega tonelada (10 ⁶ tonelada) de dióxido de carbono equivalente .
Nova instalação	Instalação que desenvolva uma ou mais das atividades constantes do anexo I da Diretiva n.º 2003/87/CE que, após notificação à Comissão Europeia do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão, tenha obtido um título ou uma atualização do título de emissão de gases com efeito de estufa na sequência de alteração da natureza ou do funcionamento ou de ampliação da instalação.
Operador	Qualquer pessoa que explore ou controle uma instalação ou, caso a legislação nacional o preveja, em quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico da instalação , tal como definida na Diretiva n.º 2003/87/CE.
Parte incluída no Anexo I	País incluído no anexo I da CQNUAC que tenha ratificado o Protocolo de Quioto , nos termos do n.º 7 do artigo 1.º do mesmo.
Países do Anexo B	Os países incluídos no Anexo B do Protocolo de Quioto são os países desenvolvidos com limitação de emissões de GEE (que não podem ter um aumento líquido de emissões) ou com um compromisso de redução aí especificado. Nesse anexo são identificados com * os países que estão em transição para uma economia de mercado.
Países do Anexo I	Os países incluídos no Anexo B da são os países industrializados que se comprometeram a reduzir a emissão de GEE pelo menos 5% relativamente às emissões verificadas em 1990 no período de 2008 a 2012. Os países do Anexo I correspondem aos países do Anexo B mais a Turquia e a Bielorrússia.



Tribunal de Contas

Protocolo de Quioto	Protocolo de Quioto (<i>Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change</i>) – acordo celebrado em Quioto em 1997 onde os países desenvolvidos se comprometeram a metas quantificadas de redução das respetivas emissões de GEE , tomando como base as emissões verificadas no ano de 1990. A União Europeia assumiu o compromisso de redução de 8% no seu conjunto. (Disponível em unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php)
Países não Anexo I	Países em vias de desenvolvimento que não são signatários da CQNUAC e não têm o compromisso de reduzir as emissões de GEE .
Party holding account	Conta de depósito da Parte. Cada registro deve conter pelo menos uma conta para o depósito de unidades de Quioto da Parte. Existindo outras pessoas jurídicas a participar nos mecanismos de Quioto, como sucede no CELE, o registro deve conter também uma conta separada de exploração para cada pessoa jurídica (<i>Entity holding accounts – Operator holding accounts</i> (contas de depósito de operador) e <i>personal holding accounts</i> (contas de depósito pessoais). Ver também “ <i>Retirement account</i> ”.
Quantidade atribuída	O limite de emissões estabelecido para um dado período (período experimental do CELE (2005-2007) ou primeiro período de compromisso (do Protocolo de Quioto) (2008-2012)), ou ano. Para Portugal, para o período 2008-2012, é de 381.937.527 t CO ₂ e).
Redução certificada de emissões (<i>certified emission reduction - CER</i>)	Crédito de carbono gerado pela redução de emissões resultante de uma atividade de projeto do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo , certificada pelo CDM Executive Board (nos termos do artigo 12 do Protocolo de Quioto) (cada unidade CER representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO ₂ e).
Registo Português de Licenças de Emissão (RPLE)	Base de dados eletrónica normalizada, contendo dados comuns que permite assegurar uma contabilidade precisa da concessão, detenção, transferência e anulação das licenças de emissão. O RPLE faz parte do sistema de registos, composto pelos registos de todos os Estados Membros da União Europeia e pelo Diário Independente de Operações da Comunidade (Community Independent Transaction Log, CITL). As disposições gerais, especificações funcionais e técnicas e requisitos operacionais e de manutenção relativos ao sistema de registos são estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 2216/2004, de 21 de Dezembro com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 916/2007, de 31 de Julho. O Protocolo de Quioto e a Diretiva n.º 2003/87/CE obrigam o RPLE a registar a criação e as transações de AAU , RMU , ERU e CER e a apresentar anualmente um relatório contendo essas informações.
“Retirement account”	Conta de retiradas – conta do registo nacional para onde a Parte deve transferir as unidades que pretende usar para cumprir o artigo 3(1) do Protocolo de Quioto. As unidades das licenças devolvidas pelos operadores CELE são transferidas para uma conta de retiradas. As unidades transferidas para uma conta de retiradas não podem ser depois transferidas para outra conta.
RMU	<i>Removal unit</i> (unidade de remoção , crédito de carbono proveniente de projectos relativos a alterações do uso do solo ou de florestação “ LULUCF ” - cada unidade RMU representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO ₂ e).
Sumidouros de carbono (“ <i>Carbon sinks</i> ”)	Designam-se por sumidouros de carbono os ecossistemas, principalmente florestas e oceanos, que removem o CO ₂ da atmosfera através da absorção e armazenamento, compensando as emissões (“ <i>sequestro de carbono</i> ”).
Título de emissão de gases com efeito de estufa (TEGEE)	Título, emitido pela autoridade competente , nos termos dos artigos 4.º, 5.º e 6.º da Diretiva n.º 2003/87/CE, pelo qual é permitida a emissão de gases com efeito de estufa de uma parte ou da totalidade de uma instalação ou de um grupo de instalações sitas no mesmo local e exploradas pelo mesmo operador (instalações abrangidas pelo anexo I da Diretiva).

t CO₂e	Tonelada de dióxido de carbono equivalente .
Unidade de redução de emissões (<i>emission reduction unit - ERU</i>)	Crédito de carbono gerado por um projeto de implementação conjunta (nos termos do artigo 6 do Protocolo de Quioto) (cada unidade ERU representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO ₂ e).
Unidades de quantidade atribuída (<i>assigned amount units - AAU</i>)	<p>É a unidade que representa a permissão para emitir uma tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente, calculada para os vários GEE em função do “<i>Global Warming Potential</i>” respectivo. As AAU são as quantidades expressas nas licenças de emissão de carbono emitidas pelos Estados Partes do Protocolo de Quioto até ao limite correspondente ao respetivo teto, fixado no Anexo I do Protocolo ou, no caso dos países membros da União Europeia, nas Decisões da Comissão de 25 de Abril de 2002 (2002/358/CE), 14 de Dezembro de 2006 (2006/944/CE), 15 de Dezembro de 2010 (2010/778/EU, para o primeiro período de compromisso, e são transacionáveis. As AAU foram calculadas a partir das emissões estimadas para o ano de referência (1990), negociadas as percentagens de redução/aumento (para Portugal foi permitido a aumento de 27%) e, depois, quantificadas para cada Estado Membro.</p> <p>Também referida, se for o caso, como “licença de emissão europeia” (LEE) ou “<i>european unit allowance</i>” (EUA).</p>



ANEXO V – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO

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

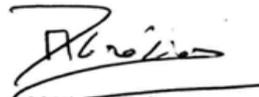
S/ referência	Data	N/ referência	Data
Proc. Nº 16/11-Audit DA III.1		399/11/DG	

Assunto: **Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono - Contraditório**

Na sequência do relatório da Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono e no uso do Direito de Contraditório, previsto no artº13º da Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a Agência Portuguesa do Ambiente, vem, deste modo, aduzir os comentários, que se afiguram pertinentes, no âmbito das conclusões e recomendações do relato da auditoria.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração

O Director-Geral


Mário Grácio

Anexos: o mencionado

DGTC 04 11'11 18676



2

Contraditório ao Relato da Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono (Processo n.º16/11 – Audit)

Na sequência do relatório da Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono, e no uso do Direito do Contraditório, previsto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) vem, deste modo, aduzir os comentários, que se afigurem pertinentes, no âmbito das conclusões e recomendações do relato da auditoria.

A Auditoria centrou-se nos Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂, estando assim em observação procedimentos sob as competências e atribuições da APA e outros sob a responsabilidade do CECAC, razão pela qual nos focaremos apenas e tão só nos primeiros.

Acresce referir, que é entendimento desta Agência que as acções desenvolvidas no contexto de auditorias ao funcionamento dos Serviços, constituem contributos relevantes para uma boa gestão, promovendo o aperfeiçoamento dos sistemas de procedimentos administrativos e contabilísticos instituídos por uma entidade pública, por meio da formulação de recomendações e inerente acompanhamento quanto ao respectivo acolhimento.

1.1-Conclusões

O Comércio Europeu de Licenças de Emissão, estabelecido pela Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, é o instrumento central da política climática europeia. Engloba, com um único instrumento cerca de 40% das emissões comunitárias em sectores tão relevantes como a produção de electricidade e indústria (cimentos, pasta e papel, vidro, refinação, etc) e aviação internacional.

O sinal de preço de carbono que o CELE introduz na economia proporciona aos operadores das instalações um ambiente de investimento robusto e claro num horizonte temporal relativamente alargado (presentemente até 2020, pelo menos) no qual planear os seus investimentos e a internalização dos custos de CO₂ da sua actividade.

É desta forma um instrumento fundamental na transição para uma economia de baixo carbono ao incentivar investimentos em tecnologias de baixo carbono e em promover ganhos de eficiência que de outra forma não seriam concretizados/viáveis. Adicionalmente o CELE permite flexibilidade às empresas na estratégia de gestão do portfólio de emissões de carbono/licenças de emissão.

O papel central do CELE na política climática comunitária foi reforçado no âmbito do pacote energia-clima que determinou a resposta conjunta da União Europeia ao desafio de redução de emissões em 20% (ou 30% em condições específicas) até 2020. Neste âmbito o CELE tornar-se-á um instrumento muito mais “europeu” na medida em que a harmonização de procedimentos, desde logo o estabelecimento de um tecto de emissões europeu em detrimento de tectos de emissões individualizados pelos Estados-Membro, mas também nos procedimentos relacionados com a atribuição de licenças de emissão, seja por leilão, seja por atribuição gratuita.

Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂

ponto 15 - A afirmação que Portugal assumiu uma posição de vendedor líquido de licenças de emissão, pode ser interpretada como tendo havido uma decisão de venda por parte do Estado, o que não foi o caso. A exportação de licenças resultou do agregado de decisões individuais dos operadores. O Estado Português

não alienou qualquer licença, para além das atribuídas aos operadores no âmbito do PNALE. Pelo contrário, adquiriu unidades de Quioto através do FPC.

ponto 16 - A informação disponível no RPLE não se refere a transacções mas apenas a movimentos de Licenças de Emissão (LE), isto é, entradas e saídas das mesmas do Registo. Assim, será de salientar que a informação disponibilizada pela APA, enquanto Administrador do Registo, não permite concluir quanto à eventual compra ou venda de LE por parte dos operadores, nos moldes apresentados.

ponto 17 - De acordo com o Protocolo de Quioto (PQ), a Reserva do Período Compromisso deve ser assegurada por todas as unidades existentes no registo nacional, e não apenas pelas detidas nas contas de depósito da parte e de retiradas. Acresce, que devido aos calendários previstos na Directiva Europeia existe sempre uma quantidade significativa de licenças detidas pelos operadores que a prazo são devolvidas para as contas do Estado. Entre finais de Fevereiro e finais de Abril, a quantidade de licenças na posse dos operadores é cerca do dobro do volume que lhes é atribuído anualmente, deduzido do volume alienado por estes a operadores estrangeiros ou detentores de contas pessoais. No resto do ano, esta quantidade é semelhante ao volume atribuído anualmente.

Importa também ter em conta que no momento de uma transferência externa, o software do Registo verifica se essa operação compromete o valor da reserva. Caso tal se verifique a operação não é autorizada. Note-se que nesse caso extremo, o detentor de conta fica impedido de realizar uma operação de exportação.

ponto 19 - Importa ter em atenção que a aplicação do Regime CELE em Portugal segue os princípios instituídos a nível comunitário, que derivam dos diversos instrumentos legais existentes neste âmbito. De acordo com as regras comunitárias, as instalações abrangidas pelo CELE, e designadamente pelo PNALE, poderiam receber as LE que lhe estão atribuídas no mesmo, enquanto não encerrassem em definitivo a sua actividade e independentemente do nível da mesma. Esta é a prática na maioria dos EM da UE.

Desta forma, e quanto às instalações que apresentam um nível de emissão bastante baixo (algumas mesmo igual a zero) em comparação com a atribuição prevista no Despacho Conjunto do PNALE II ou no acesso à reserva, e que ainda assim continuam a receber LE, será de referir que todas as instalações que constem do PNALE e do referido Despacho, com uma determinada atribuição de LE, terão sempre direito a essas LE ao longo do período em causa, a não ser que encerrem a sua actividade ou incorram em qualquer das situações actualmente previstas na legislação e que serão referidas em detalhe no ponto seguinte. Será ainda de ter em atenção que na sua maioria estas situações referem-se a instalações em laboração normal mas que utilizam o combustível biomassa, que no âmbito do regime CELE tem factor de emissão igual a zero.

ponto 20 – Não obstante as regras Europeias permitirem que as instalações possam receber as LE que lhe estão atribuídas no PNALE, enquanto não encerrem em definitivo a sua actividade e independentemente do nível da mesma, Portugal foi mais além e, com base na experiência colhida no período 2005-2007, regrou a atribuição de LE tornando mais restrito o acesso às mesmas e garantindo que a sua atribuição apenas seja efectuada em situações de laboração efectiva e devidamente licenciadas. Neste sentido, e face à morosidade associada a qualquer processo legislativo, em 2009 foi publicada a alteração ao diploma CELE, sendo que já em 2008, com base num parecer dos serviços jurídicos da APA e com concordância superior, foram aplicados estes princípios, nomeadamente no que se refere à Licença Ambiental. Salienta-se que regras semelhantes às já adoptadas em Portugal desde 2008, apenas agora estão em discussão ao nível da Comissão Europeia, para adopção e aplicação na 3ª fase do CELE (2013-2020).

Contratação da Aquisição de Serviços

Agência Portuguesa do Ambiente

ponto 37- a) Os responsáveis da APA têm diligenciado pelo rigoroso cumprimento das normas legais que regulam a actividade de contratação pública deste tipo de entidades públicas.

Porém, na situação identificada pelo Tribunal de Contas, verificou-se, de facto, uma pontual e compreensível falha procedimental, porquanto o anúncio de abertura do referido concurso apenas foi enviado para publicação no Diário da República e publicitado na plataforma electrónica de contratação, não tendo sido enviado o correspondente anúncio para publicação no JOUE.

Sublinhe-se, desde já, que não se verificou por parte dos funcionários que intervieram no respectivo processo qualquer propósito de não cumprir escrupulosamente o regime definido na lei.

Com efeito, a irregularidade em apreço ocorreu devido às seguintes circunstâncias:

Até à entrada em vigor dos novos limiares comunitários definidos no Regulamento (CE) n.º 1177/2009 da Comissão de 30 de Novembro de 2009, o limiar comunitário fixado para o envio de anúncios de abertura de concursos públicos de natureza idêntica àquele que foi objecto de apreciação pelo Tribunal de Contas era de 133 000 euros.

Acontece que, entretanto, por força do citado Regulamento, aquele limiar comunitário foi reduzido para 125 000 euros, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2010.

Como o preço base do concurso em apreço era de 133 000 euros e não tendo os técnicos envolvidos tido conhecimento da publicação daquele Regulamento, julgou-se que não seria obrigatório o envio do anúncio do respectivo concurso para o JOUE.

Com efeito, não tendo a Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho (que nos termos fixados no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o CPP, publicita a actualização dos limiares comunitários), sido objecto de qualquer alteração, os referidos técnicos confiaram que os valores estabelecidos naquela Portaria seriam aqueles que se encontravam em vigor.

O n.º 2 do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o referido Código, estatui que o Governo, por portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, publicita, designadamente, os valores actualizados a que se referem as alíneas a), b) e c) do artigo 7.º da Directiva n.º 2004/18/CE.

O que se verificou foi que a Portaria n.º 701-C/2008 publicitou os valores actualizados dos limiares comunitários então vigentes, não tendo, entretanto, sido objecto de alteração face aos novos valores dos limiares comunitários fixados no supramencionado Regulamento.

Esta omissão contribuiu para a irregularidade detectada pelo Tribunal de Contas. Na verdade, se a citada Portaria tivesse sido objecto de alteração, conforme se encontra previsto no artigo 2.º do diploma que aprova o Código dos Contratos Públicos, seguramente que os técnicos que participaram na preparação do processo de concurso teriam tomado conhecimento da alteração entretanto ocorrida nos valores dos limiares comunitários e enviado o anúncio de abertura do respectivo concurso para publicação no JOUE.

Sublinha-se ainda que o referido Regulamento começou a produzir efeitos pouco antes de se iniciar a preparação do processo de concurso, facto que reforça ainda a compreensão quanto à falha procedimental ocorrida.

Em face de todo o exposto, afigura-se inequívoco de que não existiu qualquer intenção por parte dos técnicos envolvidos no processo em apreço de cometer qualquer irregularidade.

ponto 21- Efectivamente, no caso das duas instalações referidas, a APA apenas teve conhecimento das situações de laboração suspensa após a atribuição de licenças se ter concretizado. A devolução das licenças nos termos em causa ou o cancelamento da atribuição das mesmas são figuras que não existem no regime CELE, uma vez que não há enquadramento legal para tal procedimento, não tendo, por isso, APA diligenciado nesse sentido.

Será, ainda, de dar relevo ao aspecto positivo da aplicação das novas regras instituídas a nível nacional que em 2008, 2009, 2010 e 2011 levaram a que revertesse para a reserva para as novas instalações (tal como legalmente estipulado) um montante de cerca de 1 milhão de LE que, na ausência destas regras nacionais, teriam sido atribuídos às instalações em causa, pois assim o permite o regime comunitário.

pontos 24 e 25 - O compromisso das partes signatárias do PQ não é retirar uma quantidade de licenças igual à quantidade atribuída, mas sim igual ao valor de emissões quantificado através do inventário nacional de GEE em 2014. O aumento da diferença entre os montantes atribuídos aos operadores e as devoluções efectuadas pelos mesmos resulta de uma diminuição da actividade económica que se deverá reflectir nos valores quantificados pelo inventário de GEE. Acresce que a atribuição de licenças aos operadores não implica um “abatimento” dessas licenças no RPLE. Em situações normais, uma percentagem significativa dessas licenças mantém-se no registo.

ponto 30 - As disposições legais ou regulamentares, bem como as directivas transpostas no âmbito PCIP não pressupõem a utilização directa dos Valores de Emissão Associados às MTD (VEA) no estabelecimento de Valores Limite de Emissão (VLE), referem, sim, que os VLE a estabelecer numa LA se devem basear na utilização das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) e, simultaneamente, ter em consideração as especificações técnicas da instalação em causa (cf. n.º 5 do art.º 18º do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto - Diploma PCIP). A MTD definida pelo BREF LVIC AAF para a redução de N2O pressupõe a utilização da combinação de diferentes técnicas/tecnologias. Existindo, no caso das instalações em análise, constrangimentos técnicos à implementação de algumas dessas técnicas/tecnologias, estes foram tidos em consideração no estabelecimento do VLE para N2O de acordo com a alínea b) do n.º5 do art.º 18º do Diploma PCIP, o qual teve ainda por base a informação prestada pelos operadores no âmbito do desempenho ambiental que a adopção das MTD com implementação possível permitiria atingir. Em todas as LA referenciadas foi imposto um VLE para N2O, a aplicar aquando da entrada em funcionamento, no caso da instalação nova (VLE estabelecido no 1º Aditamento, datado de 22.9.2008, à LA n.º 52/2008) e a partir de 2010 no caso das instalações existentes, atendendo à adopção tardia do BREF LVIC AAF em Agosto de 2007. Embora a Directiva IPPC (Directiva 96/61/CE) não previsse a adopção tardia dos Documentos de Referência no âmbito PCIP (BREF), a Directiva Emissões Industriais (Directiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 24.11.2010) prevê já, no seu art.º 21º, um prazo de adaptação de 4 anos após a publicação de decisões sobre as conclusões MTD, pelo que se considera que o prazo de adaptação concedido (até 31.12.2010) está em completa consonância com o espírito do regime PCIP.

ponto 34 - A afirmação que a APA não procede à publicitação da lista de operadores que não devolveram licenças de emissão suficientes não é completamente correcta. Os Relatórios Públicos do RPLE disponibilizam a informação da conformidade das instalações, o que permite saber as instalações que devolveram abaixo do valor das emissões verificadas (conformidade B). A mesma informação está disponível no site do CITL. Contudo esta Agência poderá passar a tornar pública no seu sitio da internet, a lista de operadores em incumprimento. Será, no entanto, de ter em atenção que, as situações registadas até à data, correspondem na sua maioria a operadores em situação de laboração suspensa, de insolvência ou que já encerraram actividade.

b) Nos termos do nº 1, do artigo 58º do CCP, os documentos que constituem a proposta são obrigatoriamente redigidos em português. Ora, no caso em apreço o fornecedor contrato é de nacionalidade inglesa – Future Perfect, Lda. – o que veio a dificultar o procedimento de formação do contrato, designadamente, a percepção por parte do fornecedor relativamente ao envio do certificado a que se refere a alínea i) do artigo 55º do CCP. Acresce no entanto, que foi este o único fornecedor identificado que dava à APA, na qualidade de autoridade competente no domínio da qualificação de verificadores CELE/aviação, garantias de total independência do processo no território nacional, pois que não tinha interesse directo no mesmo, de imparcialidade em relação às partes interessadas no mercado nacional e reconhecimento das suas qualificações junto dos verificadores. Nestes termos, a APA no sentido de dar cumprimento às obrigações comunitárias neste domínio, bem como de criar as condições necessárias à aplicação do regime CELE/aviação em Portugal, viu-se obrigada a prosseguir com o procedimento.

De todo o modo estamos a envidar esforços no sentido de corrigir a situação detectada de falta do certificado.

1.2 - Recomendações

a) e d) - A APA tem já procedimentos instituídos no sentido do controlo do processo anual de atribuição de LE, que depende inevitavelmente da obtenção de informação atempada por parte dos operadores e/ou da Entidade Coordenadora do Licenciamento envolvidos. Será de realçar que em 4 anos de atribuição de LE a 220 instalações por ano, apenas nas 2 ocasiões referidas no presente relatório terá ocorrido uma atribuição indevida. Assim, considera-se importante a melhoria contínua dos procedimentos, sendo que a APA irá proceder em conformidade com a recomendação formulada, no sentido de melhorar o procedimento de controlo existente e analisar juridicamente a possibilidade de implementar um procedimento legalmente fundamentado para obrigar à devolução de LE indevidamente atribuídas.

Da mesma forma a APA irá observar os procedimentos respeitantes à publicitação no seu sitio da internet dos operadores em situação de incumprimento no que respeita à devolução de LE

b) e c) Os VLE para o poluente N2O encontram-se estabelecidos nas LAs n.º 173/2008 de 21 de Outubro, n.º 333/2009, de 19 de Outubro e n.º 52/2008, de 14 de Abril, nesta última através do seu 1.º aditamento de 22.09.2008. A LA n.º 52/2008 de 14 de Abril não estabelece VLE para o poluente N2O aplicável à fábrica existente, uma vez que se encontrava prevista a cessação da sua actividade antes de 31.12.2010.

Salienta-se ainda que, de acordo com o disposto no n.º 7 do art.º 18º do Diploma PCIP, a LA de uma instalação abrangida pelo anexo I ao Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 72/2006, de 24 de Março, não deve incluir um valor limite de emissão aplicável às emissões directas de um gás com efeito de estufa, previsto no mesmo anexo, a menos que seja necessário assegurar que não é causada qualquer poluição local significativa, pelo que, a partir de 01.01.2013 a manutenção dos VLE estabelecidos para o N2O nas LAs de instalações produtoras de ácido nítrico será objecto de análise.

e) e f) – A Agência Portuguesa do Ambiente está a implementar procedimentos relativos à condução e tramitação de procedimentos aquisitivos que inclui, para efeitos da verificação da observância das normas aplicáveis, monitorização de cada aquisição através de “check lists” de controlo, do qual se junta um exemplar. Está, igualmente, a formar pessoal especializado em contratação pública, de preferência com formação jurídica, para se dedicar em exclusivo a esta matéria de forma sistemática, obedecendo a procedimentos de controlo devidamente estruturados.

Amadora, 03 de Novembro de 2011



DGTC 04 11*11 18676

2

Cheklis de Processos de Aquisição SINGAP

Passos	Unidade Orgânica	Matéria	Verificação	Destinatário
1	Departamento (Entidade Requiritante)	Elabora proposta de Aquisição em SINGAP		DGRFP
		Elabora a Ficha de Aquisição (F.A.) - SGD		
		P.A.- Objecto		
		P.A. - Fundamenta a necessidade da Aquisição		
		P.A. -Propõe as entidades a convidar		
		P.A. Fundamenta entidade a convidar (Aj. Directo critério material)		
		P.A. Fundamenta entidade a convidar (apenas 1 fornecedor) – Regime Geral Ajuste Directo		
		P.A. -Apresenta o Preço Base		
		P.A. -Propõe Critério de Adjudicação com demonstração de factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação e formula.		
		P.A. -Identifica CPV		
		P.A. Modo de pagamento		
		P.A. -Propõe Júri p/ condução do Processo		
		P.A. prazo de execução		
		P.A.- Part Number (quando aplicável)		
		Apresenta Especificações Técnicas Anexo da F.A (SGD)		
		Identifica Declarações previstas no artº 81º nº 7		
		Responsável pela verificação: _____		
Data: ____/____/____			_____	
2	DGRFP	Verifica e analisa a Proposta de Aquisição (PA)		Direcção de APA
		Verifica e analisa a F.A.		
		Confirmação do Critério de Adjudicação		
		Identifica o procedimento aplicável		
		Elabora Proposta de Decisão de Contratar (PDC) em SINGAP – Inf. de Abertura		
		Upload da PDC em SGD		
		Elabora Caderno de Encargos (anexa à PDC em SGD/SINGAP)		
		Elabora Programa de concurso (anexa à PDC em SGD/SINGAP)		
		Identifica as declarações exigíveis no CCP (Artºs. 57º e 81º)		
		Elabora Convite para apresentação de propostas, em SINGAP (Upload para SGD)		
		Regista cabimento (<i>Contabilidade</i>)		

3	DGRFP	Envia à DGO para confirmação da DCCO		DGO
4	DGRFP	Submete a Proposta de Decisão de Contratar (SINGAP) para despacho autorização de parecer ao Ministro das Finanças, no caso aquisições sujeitas a parecer - SGD		Direcção da APA
5	DGRFP	Formaliza o pedido ao MFAP com Declaração de Cabimento da DGO		MFAP
6	MFAP	Despacho do MFAP DATA: ___ / ___ / ___		Direcção da APA
7	Direcção de APA	Autoriza o procedimento - Decisão de contratar (SGD) Autoriza a Despesa (ver quem é entidade competente) (SGD)		DGRFP
8	DGRFP	Publica o anúncio no Diário da Republica/JOUE		Entidades interessadas/ convidadas
		Elabora Convite		
		Lança o procedimento na plataforma Vortal		
		<i>Responsável pela verificação:</i> _____ <i>Data:</i> ___/___/___		
9	Entidades interessadas/ convidadas	Pedidos de esclarecimentos		(Júri) Presidente e vogais efectivos
10	(Júri) Presidente e vogais efectivos	Esclarecimentos prestados		Entidades interessadas/ convidadas
11	(Júri) Presidente e vogais efectivos	Recepção das Propostas		Departamento
		Analisa as propostas		
		Elabora relatório Preliminar e publica na Plataforma Vortal		
		Faz audiência prévia		
12	Entidades interessadas/ convidadas	Apresentam Reclamações		(Júri) Presidente e vogais efectivos
13	(Júri) Presidente e vogais efectivos	Analisa as Reclamações acolhendo ou não		Departamento
		Elabora Relatório Final		
		Se houver alteração da ordenação das propostas, faz nova audiência prévia		

		Elabora novo Relatório Final (se não houver alteração de ordenação das propostas)	
		Responsável pela verificação: _____ Data: ____/____/____	Rubrica: _____
14	DGRFP	Elabora a Proposta de autorização de Adjudicação (PAD) em SINGAP	Direcção da APA
		Upload da PAD em SGD	
		Elabora minuta de contrato (anexa à PAD em SGD/SINGAP)	
		Regista compromisso (<i>Contabilidade</i>)	
15	Direcção da APA	Autoriza adjudicação (SGD)	DGRFP
		Aprova a minuta de contrato, aprova o relatório final e designa o outorgante(SGD)	
16	DGRFP	Publica o relatório final (Vortal)	Adjudicatário
		Envia notificação de adjudicação através plataforma Vortal / SINGAP	
		Pede documentos de Habilitação (<i>Artº 81º</i>) /Vortal	
		Pede garantia bancária/seguro de caução (se aplicável) Obrigatório em despesas < €200.000	
		Envia minuta para aceitação do adjudicatário através da plataforma Vortal	
17	Adjudicatário	Aceita minuta (vortal)	DGRFP
		Envia garantia bancária/ seguro de caução (se for o caso)	
		Envia documentos de habilitação (Vortal)	
18	DGRFP	Valida Documentos de Habilitação	APA
		Gera Aquisição em SINGAP	
		Envia 2 exemplares do contrato definitivo em suporte papel, datado, assinado, rubricado e com selo branco	
		Recepção de um exemplar assinado	
19	DGRFP	Publicação na plataforma BaseGov	BASEGOV
20	DGRFP	Verifica a Materialização do processo físico	APA
		Responsável pela verificação: _____ Data: ____/____/____	Rubrica: _____

2



Comissão para as Alterações Climáticas
Comité Executivo

Exmo. Senhor:
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

S/ referência	Data	N/ referência	Data
		171/2011	04.11.2011

Assunto Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono.

Em resposta ao V. Ofício N. 015717, de 20 de Outubro de 2011, junto se enviam os nossos comentários referentes à auditoria mencionada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador



Nuno Lacasta

Anexo: o mencionado.

Casa do Ambiente e do Cidadão
Rua de São Domingos à Lapa, 26 - 1249-033, Lisboa PORTUGAL
Telef: +351 213 929 900 ext. 130; E-mail: info@clima.pt

DGTC 08 11^ª 11 18800



Comissão para as **Alterações Climáticas**
Comité Executivo
Fundo Português de **Carbono**

Contraditório
Relato - Auditoria do Tribunal de
Contas a mecanismos previstos para o
Controlo e Redução de CO2 - Plano
Nacional de atribuição de licenças de
emissão e Fundo Português de
Carbono

Proc. Nº 16/11 – Audit DA III.1

FPC | CECAC

4 de Novembro de 2011

CECAC

Casa do Ambiente e do Cidadão

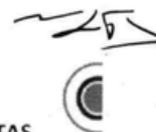
Rua de São domingos à Lapa, 26 - 1249-033, Lisboa PORTUGAL

Telef: +351 21 392 99 00; E-mail: info@clima.pt



Índice

1	INTRODUÇÃO	3
2	ANÁLISE DAS CONCLUSÕES APRESENTADAS PELO TC	5
2.1	CONCLUSÕES RELATIVAS AOS MECANISMOS PREVISTOS PARA O CONTROLO E REDUÇÃO DE CO2.....	5
2.2	CONCLUSÕES RELATIVAS À CONTRATAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS.....	8
3	ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES	15
3.1	RECOMENDAÇÕES EFECTUADAS AO CECAC.....	15
4	CAPÍTULO 3: PARTE EXPOSITIVA	17
4.1	CAPÍTULO 3.5 - REGISTO PORTUGUÊS DE LICENÇAS DE EMISSÃO	18
4.2	CAPÍTULO 3.9 CUMPRIR QUIOTO	18
4.3	CAPÍTULO 3.10 - GESTÃO DO FUNDO PORTUGUÊS DE CARBONO.....	21
4.4	CAPÍTULO 3.11 ALTERAÇÕES DO CELE APÓS 2012	25
4.5	CAPÍTULO 3.12.2 – ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – FPC..... ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.	
4.6	PONTO 3.13 – PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	25
	ANEXO I	26



1 Introdução

O Tribunal de Contas (TC) efectuou uma auditoria aos Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ (MPCR CO₂) - Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 (PNALE II) e Fundo Português de Carbono (FPC) que incluiu a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), o Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC) e o Fundo Português de Carbono (FPC), com o objectivo de avaliar:

- A execução do PNALE II e a administração do Registo Português de Licenças de Emissão (RPLE), a cargo da Agência Portuguesa do Ambiente (APA);
- A coordenação do Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA), a cargo da APA;
- A aplicação dos fundos atribuídos a FPC para obtenção de créditos de carbono através do investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto e apoio a projetos para redução de emissões e sequestro de carbono, a cargo do FPC.

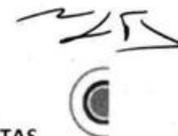
No dia 20 de Outubro de 2011, o CECAC/FPC foi notificado do Relato de Auditoria aos Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de, para efeitos de contraditório, tendo procedido igualmente ao seu envio à APA

Ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem o CECAC pronunciar-se em sede de contraditório através do presente documento.

Salienta-se, antes de mais, o empenho do TC em contribuir para uma melhor gestão dos MPCR CO₂, bem como a notória disponibilidade em conhecer e compreender os objectivos e os constrangimentos da APA e do CECAC/FPC no exercício das atribuições legalmente cometidas.

O "modelo" FPC tem sido visto como um potencial exemplo por outros países europeus. Muito recentemente, as autoridades espanholas estudaram o FPC no âmbito de uma reformulação em curso do modelo de participação por parte do Estado Espanhol no mercado de carbono.

Esta auditoria do TC veio realçar, por outro lado, aquele que é provavelmente o mais sério desafio operacional por parte do FPC, a saber: *a desadequada estrutura de*



apoio administrativo, jurídico¹ e contabilístico assente num organismo externo ao CECAC (encarregue da gestão técnica do FPC) e sobre o qual este não tem qualquer competência de direcção –Secretaria-Geral do ex-MAOT (SGMA)². No entendimento do CECAC, não está em causa a boa vontade e, mesmo, espírito de sacrifício por parte da SGMA no apoio que vem prestando ao FPC. O facto objetivo, por todos reconhecido, é que a estrutura atual é, efetivamente, desadequada face às características e necessidades permanentes do FPC, as quais reclamam a afectação de recursos humanos especializados.

Para o CECAC não existe por isso a menor dúvida de que o trabalho desenvolvido no quadro da presente auditoria do TC contribuirá para um melhor desempenho futuro das entidades referidas.

Como nota prévia e face à apresentação dos preços de aquisição de créditos no relatório vimos solicitar que os mesmos não sejam tornados públicos pois estes são confidenciais nos termos dos contratos efectuados com as várias entidades. Também os preços de carbono no âmbito dos fundos estão sujeitos a acordos de confidencialidade, cuja divulgação poderia determinar a responsabilização judicial do CECAC/FPC pelas contra-partes nos referidos acordos, podendo igualmente comprometer a estratégia adotada pelo Estado Português para cumprimento do Protocolo do Quioto.

¹ Associado sobretudo a apoio em matéria de preparação de procedimentos de contratação pública.

² Esse apoio por parte da SGMA resulta do Decreto Regulamentar nº 52/2007, de 27 de Abril (art. 2º, nr. 2º, alinea a)).

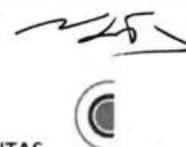


2 Análise das conclusões apresentadas pelo TC

No presente capítulo são efetuados comentários e prestados esclarecimentos às conclusões apresentadas no capítulo 1.1 do Relatório apresentado pelo Tribunal de Contas, bem como, sugeridas alterações sempre que, na nossa perspectiva, se tenham identificado lapsos ou afirmações que não encontrem fundamento.

2.1 Conclusões relativas aos mecanismos previstos para o controlo e redução de CO2

1. **Conclusão 2:** Esclarece-se que todos os Estados-Membros (incluindo Portugal) são Partes à Convenção e ao Protocolo de Quioto por direito próprio e não, como afirmado, que “a União Europeia subscreveu o Protocolo em nome dos Estados Membros”. Com efeito, tratando-se esta matéria de “competência partilhada entre a (então) Comunidade Europeia – CE e os Estados Membros, todos eles ratificaram os tratados internacionais referidos acima.
2. **Conclusão 7:** Importa clarificar que para efeitos de avaliação do cumprimento de Quioto não basta efetuar a comparação entre a meta de Quioto e os valores de emissões nacionais constantes do Inventário Nacional de Emissões, conforme apresentado no Relatório do TC. Também não é correcta a comparação das emissões nacionais incluindo LULUCF com a meta de Quioto, na medida em que nem toda a componente LULUCF é relevante para efeitos de cumprimento de Quioto.
3. **Conclusão 12** - clarifica-se que a RCM n.º 104/2006, de 23 de Agosto, estabelece pela primeira vez a dotação anual do Fundo Português de Carbono, não efetuando por isso um “reforço substancial das dotações” pois as mesmas ainda não haviam sido estabelecidas. O valor de 6 M€ atribuído inicialmente ao FPC através do Orçamento de Estado destinou-se ao início do seu funcionamento como, aliás, é referido no próprio diploma.
4. **Conclusões 23 e 24** – O Tribunal de Contas conclui que “a avaliação do estado de cumprimento do Protocolo não leva em devida conta a forma como esse cumprimento irá ser aferido no final do período. (...)” por não ter considerado as licenças não devolvidas pelos operadores do CELE.
 - Ora, tal não corresponde à verdade, já que esta avaliação contabiliza a totalidade das licenças atribuídas aos operadores, incluindo a utilização da reserva do CELE, conforme descrito na nota técnica “Avaliação do Estado de Cumprimento do Protocolo



de Quioto" disponível no site www.clima.pt. (De referir que este mecanismo online de monitorização e avaliação do estado de cumprimento nacional do Protocolo de Quioto consitui uma inovação portuguesa, como vem aliás sendo reconhecido quer pelas instituições europeias quer por várias ONGs.)

- Com efeito, na mais recente nota técnica elaborada pelo CECAC, datada de Abril de 2011, é estimado um valor esperado de emissões (média ponderada dos cenários analisados) para o período 2008 a 2012 de 382,49 Mt. Ou seja, é estimado um défice de 0,54 Mt. Esta estimativa contempla, no caso do CELE, as licenças atribuídas (e não apenas as emissões verificadas) e a utilização da reserva.
- No cumprirQuioto.pt, por conveniência de apresentação, os valores relativos a 2008 e 2009 constantes da "estimativa nacional de emissões" correspondem, de facto, apenas aos valores reportados no INERPA. A diferença entre as licenças atribuídas no âmbito do CELE em 2008 e 2009 e as efetivamente verificadas, estão consideradas na estimativa de emissões para 2010, 2011 e 2012 que é apresentada. Assim, para 2010, 2011 e 2012 a estimativa de emissões corresponde à anualização do valor de emissões esperado (decorrente da reavaliação do défice efectuada em Abril de 2011) ao qual foram subtraídos os valores já conhecidos de 2008 e 2009. Os valores apresentados foram calculados de acordo com a metodologia acima descrita.
- Por este motivo considera-se que a avaliação do estado de cumprimento do Protocolo de Quioto tem vindo a ser correctamente calculada, com a informação disponível em cada momento, tendo sido atualizada semestralmente sempre que se disponha de nova informação pertinente.
- **Conclusão 25** – Importa esclarecer que o compromisso das partes signatárias do PQ não é retirar uma quantidade de licenças igual à quantidade atribuída, mas sim igual ao valor de emissões quantificado através dos inventários. O aumento da diferença entre as licenças atribuídas aos operadores e a quantidade das devoluções recebidas dos operadores resulta nomeadamente de uma diminuição da actividade económica que se irá refletir nos valores quantificados pelos inventários. Face ao exposto, não é correcto afirmar-se que a "Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto foi reduzida..."

Acresce referir que, de acordo com o exposto, não está, nem nunca esteve, em causa o cumprimento do Protocolo de Quioto.



5. **Conclusão 26** – O custo dos créditos de carbono a considerar para a comparação que se pretende efectuar é de 11,22 €/t CO₂ já que o valor de 22,39 €/t CO₂ não considera a totalidade dos créditos a reverter para o FPC, conforme é explicitado. Numa análise com risco o preço de carbono a considerar é de 13,33 €/t CO₂. Nesta circunstância o FPC verá os seus compromissos abatidos em cerca de 36 €M. Face ao exposto, sugere-se assim que sejam corrigidos os valores apresentados pelo Tribunal de Contas.
6. **Conclusão 27 – Solicita-se revisão** em função do exposto no ponto acima.
7. **Conclusão 28 – o custo unitário das AAU adquiridas é confidencial, não devendo ser tornado público ao abrigo das cláusulas de confidencialidade dos respetivos contratos.** Apenas deverão ser divulgados custos agregados (de fundos, de AAU, de mercado secundário, de projetos domésticos,...).

Os valores das AAUs adquiridas pelo FPC não podem ser comparadas com o preço das CERs ou das EUAs, visto tratarem-se de créditos diferentes. As AAUs não são transacionadas em mercado e por isso não há preço de referência para estes créditos, para além dos que são conhecidos em transacções bilaterais. Os preços das EUAs não devem ser usados para comparação com as aquisições do FPC já que não é possível a aquisição destes créditos pelo FPC, visto serem unidades de cumprimento com as metas do sistema de comércio de emissões (CELE) e não utilizáveis para cumprimento com o Protocolo de Quioto.

Relativamente às aquisições em Mercado Secundário, as datas de Março e Outubro de 2009, referidas como as datas de aquisição de CERs em mercado secundário, não correspondem às datas de aquisição mas sim às datas de homologação dos investimentos. A primeira tranche foi realizada entre Outubro e Dezembro de 2009 e a segunda tranche, entre Julho e Novembro de 2010. Comparando os preços médios de aquisição de aquisição com os preços médios de mercado nos respectivos meses de aquisição, os ganhos obtidos face às cotações de mercado ascendem a 210.468 €, informação patente nos documentos de controlo de gestão do CECAC. Acresce que os créditos foram adquiridos em regime OTC (*Over the Counter*) com prémios de qualidade, pelo que os ganhos efectivos são superiores aos referidos..

No que respeita à comparação entre os preços dos créditos adquiridos pelo FPC e as cotações de CER no mercado Bluenext, é necessário esclarecer que em mercado *Spot* não é possível escolher a origem dos CER e que por esse motivo o FPC não efectua aquisições em mercado *Spot*. O preço destes mercados é formado por créditos produzidos em larga escala e que têm origem em projectos que não são aceites pelo FPC, designadamente

CER com origem em projectos de HFC, os quais não são também aceites pela generalidade dos países Europeus. A este respeito informa-se que estes créditos também não serão aceites no CELE a partir de 2013. A aquisição de CER pelo FPC em mercado secundário operou, por isso, no mercado OTC através de "brokers" e de acordo com critérios de elegibilidade de projectos previamente definidos pelo FPC. A comparação dos preços obtidos com os preços do mercado *Spot* deverá por isso considerar o prémio que é pago pela possibilidade de escolha do projecto.

8. **Conclusão C§31** – Importa clarificar que o apoio do FPC aos projectos de redução de emissões de óxido nitroso em instalações de produção de ácido nítrico não visou o cumprimento dos valores limite de emissão previstos nas licenças ambientais. Com os projectos apoiados pelo FPC, os factores de emissão verificados variaram entre e kg N₂O/tHNO₃ em Alverca e N₂O/tHNO₃ em Estarreja, valores inferiores à situação de referência (e ao limite previsto na LA) e que justificaram o apoio do FPC. Mais uma vez se refere que apenas são remuneradas as reduções adicionais de emissões, alcançadas em comparação com o cenário de referência e como tal, **o projecto visou alcançar um elevado nível de redução de emissões , mais elevado do que o simples cumprimento com a Licença Ambiental e não o cumprimento estrito da LA, motivo pelo qual se discorda da afirmação proferida pelo Tribunal de Contas.**
9. **Conclusão 32** – Importa clarificar que todos os inventários de emissões estão sujeitos a revisões técnicas do Secretariado da Convenção e não apenas os inventários relativos ao sector uso do solo, alteração do uso do solo e florestas.

2.2 Conclusões relativas à contratação da aquisição de serviços

10. Conclusão C38 a)

- a. Conforme resulta do ponto 5 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, a necessidade de promover a celebração de um contrato de aquisição de serviços de assessoria técnica na área da economia do carbono, em particular nas vertentes de avaliação de investimentos a realizar pelo FPC em projectos de MDL, resultou da *"insuficiência de recursos humanos afectos ao secretariado técnico do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC) para assegurar a gestão técnica do FPC"*, conclusão que é corroborada na análise contida no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.



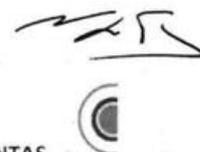
- b. Para o efeito, nos termos da Cláusula 4.^a do caderno de encargos aprovado nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP), afigurava-se exigível que o prestador de serviços assegurasse, entre outras, o cumprimento das seguintes obrigações:
- Análise e avaliação de projectos de investimento, em particular projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo;
 - Análise de metodologias de projectos domésticos por parte do FPC;
 - Representação nacional nas reuniões do grupo de peritos da UE em mecanismos de mercado/mercado global de carbono;
 - Representação nacional nas reuniões do grupo de peritos da UE em financiamento e investimento; e
 - Apoio à preparação das reuniões do Grupo Ambiente Internacional do Conselho da União Europeia sobre Alterações Climáticas em matérias referentes a mecanismos de mercado/mercado global de carbono e financiamento e investimento;
- c. Considerando as necessidades diagnosticadas em matéria de aquisição de serviços, após pesquisa das entidades que pudessem cumprir o estabelecido no Caderno de Encargos, verificou-se que o rol de possibilidades se cingia à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., cujos serviços são prestados pelo seu gerente - Dr. Pedro Martins Barata - representante europeu no Executive Board (EB) das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
- d. Conforme referido no ponto 11 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, o organismo internacional acima mencionado "procede à gestão dos procedimentos relativos à adopção e implementação de projectos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), incluindo a aprovação de metodologias de projectos, a acreditação das Entidades Operacionais Designadas e a geração de créditos de emissão relativos aos projectos verificados".
- e. Consequentemente, visando a assessoria técnica a contratar auxiliar o CECAC/FPC na "correcta planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto", para "conceber uma estratégia nacional de investimentos para o período 2010-2012, assim como para o período pós-Quioto, que tenha em linha de conta os desenvolvimentos económicos registados no último ano, seja ao nível do quadro orçamental nacional, seja ao nível da conjuntura do mercado internacional", afigurava-se essencial que a entidade adjudicante se munisse de um apoio especializado que lhe garantisse que as opções que adoptaria futuramente no exercício das suas atribuições e

competências estariam em linha com a estratégia internacional para o sector, com vista à maximização dos investimentos a realizar.

- f. A título exemplificativo do relevo e importância dos serviços a prestar no âmbito da assessoria técnica em causa, importa salientar que, no caso dos projetos CDM, uma avaliação inicial errada pelo CECAC/FPC da potencialidade de aprovação do projeto por parte do EB acarretaria custos iniciais de desenvolvimento do projeto muito elevados que poderiam não ser recuperados, com as inerentes consequências em matéria de cumprimento do Protocolo de Quioto.
- g. Para além do mais, compreendendo igualmente a aquisição de serviços uma componente de representação nacional (cfr. Cláusula 4.ª do caderno de encargos), num plano institucional, afigurava-se exigível que a entidade contratada tivesse conhecimentos da realidade portuguesa, factor que desaconselhava que a aquisição de serviços fosse realizada a entidade não nacional.
- h. Paralelamente, a aquisição de serviços de "assessoria técnica ao Fundo Português de Carbono" visava igualmente suportar a participação do Dr. Pedro Martins Barata, em nome de Portugal e enquanto representante europeu no Executive Board (EB) das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do caderno de encargos), cargo que, como demonstrado, é desempenhado por eleição nominal, não sendo passível de transmissão a outra pessoa, singular ou colectiva.
- i. Conforme referido nos pontos 14 e 15 da Informação n.º 10/FPC/2010, a candidatura do Dr. Pedro Martins Barata ao EB foi apresentada sob proposta de Portugal, numa primeira fase, e da União Europeia, numa segunda fase, perante a Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (CMP), tendo sido posteriormente confirmada a sua eleição pela CMP.
- j. Neste contexto considerou-se adequado que o FPC, enquanto instrumento do Estado português com responsabilidades neste âmbito, assegurasse o apoio necessário a esta representação. Crê-se que a especificidade da situação, a natureza do cargo e o reconhecimento nacional e internacional do prestador de serviços em causa que motivaram a sua selecção, justificam a adopção do critério material. Em contrapartida, a realização de um concurso público para a presente situação revelar-se-ia não só desajustada como incompreensível para as Nações Unidas. Esta noção é confirmada pela Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas que se anexa.



- k. Face ao exposto, julga-se demonstrado e evidenciado que o procedimento de ajuste directo adotado, ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, se afigurou uma escolha do procedimento correta e que observou o regime legal aplicável.
- l. Com efeito, nos termos conjugados da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, em anexo, e dos considerandos supra enunciados, encontra-se demonstrado à sociedade a unicidade e singularidade da aquisição de serviços ter sido adjudicada à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por se tratar da única entidade à qual podia ser confiada a referida prestação de serviços.
- m. De facto, não existe, em Portugal, outra entidade cujo colaborador seja membro do EB das Nações Unidas e que consequentemente se encontre habilitado a prestar uma assessoria especializada como a exigida em matéria de análise e avaliação de projectos de investimento, em particular de projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, bem como de análise de metodologias de projectos domésticos, com vista a auxiliar o CECAC/FPC em matéria de "planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto".
- n. Como é sustentado no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 08/10/2010, proferido no âmbito do processo n.º 03003/09.6BEPRT, a "opção pelo ajuste directo tendo como fundamento a al. e) do n.º 1 do art. 24.º do CCP só ocorrerá quando no mercado, por razões técnicas, artísticas ou de protecção de direitos exclusivos, apenas exista ou se mostre habilitada uma pessoa/empresa capaz de executar a prestação/fornecimento de serviço, pelo que não faria sentido a Administração ter de se socorrer do procedimento concursal quando de antemão sabia que só aquela pessoa/empresa poderia ser admitida".
- o. Efectivamente, compulsando os pontos 14, 15, 16 e 17 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, verifica-se que se encontram amplamente enunciados e justificados os motivos subjacentes à aquisição de serviços ter sido realizada à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
- p. Nem se diga, como referido no Relatório de Auditoria sob análise, que "não se pode ter por demonstrado que a empresa adjudicatária fosse a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa (...), porquanto a cláusula 15.ª do caderno de encargos e do contrato contemplava a possibilidade de o adjudicatário ceder a sua posição contratual hipótese claramente contraditória com a sua capacidade exclusiva para a prestação do serviço e que



implicitamente pressupõe e admite a existência de terceiros capazes de prestar os serviços objecto do contrato".

- q. É que, a cláusula em apreço constitui uma cláusula típica do modelo de contratos de aquisição de serviços usado pelo CECAC/FPC, a qual, mesmo no contexto em apreço possui justificação, uma vez que a adjudicatária, poderia, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, converter-se noutro tipo de sociedade, designadamente, numa sociedade por quotas por efeito de pluralidade de sócios, ou mesmo ser adquirida a sua participação social por outra sociedade, podendo também suceder, em tese, que o gerente da ENVDEV - Unipessoal, Lda., fosse contratado por outra sociedade (ex – consultora ambiental), na qual passasse a exercer funções e para a qual se justificaria ceder a posição contratual da adjudicatária.
- r. Acresce que, no caso em apreço, na execução contratual não se verificou a aplicação da cláusula em análise, tendo a prestação de serviços sido cumprida pela adjudicatária.
- s. Desta forma, em complemento do referido, anexa-se:
- i. Parte relevante da Dec.3/CMP.1 sobre as responsabilidades dos membros do Executive Board;
 - ii. Parte relevante do relatório da Sessão das Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas sobre a nomeação dos membros do Executive Board para o biénio 2010-2012; e
 - iii. Curriculum Vitae do Dr. Pedro Martins Barata em relação à adequação para participar no Executive Board e trabalho de fundo sobre a área de mecanismos.
 - iv. Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas sobre o processo de eleição do Dr. Pedro Martins Barata para membros do EB.
 - v. Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010
- t. Considerando o exposto, solicita-se ao Tribunal de Contas a reavaliação da sua análise quanto à conclusão alcançada quanto à pretensa ausência de justificação do recurso ao ajuste directo ao abrigo do critério previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, considerando os elementos analisados e os que se anexam ao presente relatório

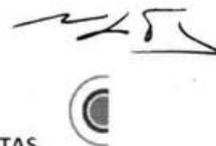


11. Conclusão 38 b) e c) e Conclusão C39

- a. No que respeita ao incumprimento das formalidades constitutivas do procedimento pré-contratual atinentes à apresentação do certificado de registo criminal da adjudicatária, cumpre reconhecer, antes de mais, a omissão assinalada: Não obstante pretendemos solicitar o referido certificado de forma a atestar que não existiam óbices à contratação.
- b. Contudo, a falha processual identificada, a par de outras referidas no Relatório de Auditoria, resultam da inexistência de uma estrutura de apoio administrativo, jurídico e contabilístico no CECAC, sendo o apoio nas componentes em causa prestados por um organismo externo ao CECAC (unicamente encarregue da gestão técnica do FPC) e sobre o qual este não tem qualquer competência de direcção - Secretaria-Geral do ex-MAOT (SGMA) – modo de funcionamento que potencia a ocorrência de preterições de formalidades legais como a detectada, revelando-se pelas razões apontadas um modo insuficiente e desadequado.
- c. O processo de "Aquisição de serviços de verificação do projecto de sequestro de carbono em 'pastagens semeadas biodiversas'" é um exemplo da desarticulação e falta de apoio nas áreas referidas. Refere-se que este procedimento foi o primeiro procedimento do CECAC a ser desenvolvido na plataforma electrónica de contratação - Vortal.
- d. Só a SGMA dispunha de acesso à plataforma electrónica, pelo que todas as comunicações foram efectuadas por essa entidade que recebeu a documentação e a reenviou ao CECAC. No âmbito da auditoria do TC foram evidenciadas lacunas neste procedimento, bem como, no processo de publicitação no Portal da Internet dedicado a contratos públicos.
- e. Acresce referir que após a identificação desta situação, o CECAC procedeu prontamente à sua correcção, estando o referido contrato devidamente publicitado em www.base.gov.pt.

Em síntese,

1. Do exposto resulta, sem conceder que, a ter ocorrido a prática de factos susceptíveis de configurar uma infracção censurável no plano da responsabilidade financeira sancionatória, não nos parece que possa ser aplicada qualquer multa aos intervenientes no procedimento, dado que os actos ora sob censura foram praticados em manifesto erro sobre a ilicitude, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, com a inerente exclusão da culpa.
2. Com efeito, os intervenientes nos procedimentos visados no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas agiram no pressuposto que se encontravam reunidos os pressupostos



legais para a adoção do recurso ao ajuste directo ao abrigo do critério previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, entendimento que mantém até demonstração em contrário de refutação dos argumentos supra expendidos.

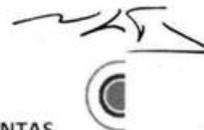
3. Do mesmo modo, a celebração do contrato de aquisição de serviços com a sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., somente foi realizada no pressuposto que se encontravam coligidos e municiados todos os documentos de habilitação exigíveis para o efeito, o mesmo valendo para a omissão de cumprimento do disposto no artigo 127.º do CCP, a qual se julgava efectuada, pois, de outro modo, jamais agiriam nos termos registados.
4. Considerando o exposto, tendo a totalidade dos intervenientes nos procedimentos referidos no Relatório de Auditoria agido na plena convicção que estavam a cumprir os preceitos legais aplicáveis, a prática de quaisquer infracções só poderia ter ocorrido em manifesto erro sobre a ilicitude, o que exclui o juízo de censura e a efectivação de responsabilidade financeira sancionatória.
5. Afastada inequivocamente a prática dolosa das infracções imputadas, restaria a censurabilidade da conduta no plano da negligência, caso em que importa ter presente que o n.º 8 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção conferida pela Lei n.º 46/2008, de 29 de Agosto, confere a possibilidade de ser relevada a responsabilidade por infracção financeira quando:

“a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.

6. Ora, nos casos em análise, não existem quaisquer antecedentes de censura do Tribunal de Contas em que os intervenientes nos procedimentos tenham sido visados por qualquer tipo de infracção, pelo que, encontram-se satisfeitas as condições exigidas nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas para que, sem conceder, caso se entenda que tenha ocorrido efectivamente quaisquer infracções, possa ser relevada a responsabilidade financeira dos visados.



3 Análise das recomendações

3.1 Recomendações efectuadas ao CECAC

1. **Recomendação a)** – O Tribunal de Contas recomenda ao CECAC “dar preferência ao investimento em Portugal contribuindo (...) para o desenvolvimento da economia e da competitividade das empresas nacionais, em detrimento da participação em fundos e/ou aquisição de créditos de carbono que se traduzem no investimento noutros países”.

As linhas de actuação do FPC estão definidas no n.º 2 do artigo 2.º do DL 71/2006, de 24 de Março, com as alterações que lhe foram entretanto introduzidas. A gestão do FPC deve orientar-se pelos princípios enunciados no seu regulamento de gestão, designadamente no artigo 2.º.

Neste âmbito cumpre salientar que a missão do Fundo Português de Carbono passa pela aquisição dos créditos necessários ao cumprimento do Protocolo de Quioto de forma custo-eficaz e não apenas pelo contributo ao “desenvolvimento da economia e da competitividade das empresas nacionais”. Ou seja, as decisões de investimento do FPC pautam-se por critérios de racionalidade económica e, nesse contexto, não deverão deixar de ser considerados os investimentos em créditos gerados no âmbito dos mecanismos de flexibilidade do PQ. Acresce referir que a actividade do FPC é análoga à de fundos congéneres de outros Estados-Membros; como sejam o *Spanish Carbon Fund*, o *Netherlands CDM Fund*, o *Italian Carbon Fund*. Na verdade, quase todos os EM dispõem de veículos de investimento no mercado de carbono, designadamente em projectos de CDM ou JI.

Não obstante, o FPC lançou dois programas de apoio a redução de emissões em território nacional em que, em ambos os casos, a verba disponível não foi esgotada pelas candidaturas apresentadas.

Sem prejuízo do exposto, concorda-se com a análise por parte do TC no respeitante a que a actuação do FPC deverá orientar-se, de futuro, para o reforço de investimentos a nível nacional em resultado das orientações para a aplicação das novas receitas alocadas ao FPC.

2. **Recomendação b)** – A presente recomendação vai de encontro à actividade já atualmente desenvolvida pelo CECAC, enquanto gestor técnico do Fundo Português de Carbono. Com

efeito, o CECAC desenvolve um acompanhamento dos projetos, recorrendo a entidades externas e independentes para a sua avaliação.

3. **Recomendação c)** – Conscientes da importância da melhoria contínua dos inventários de emissões, em particular, nos sectores do uso do solo e florestas, foi criada uma linha de actuação do FPC relativa a "apoio a projectos estruturantes de contabilização de emissões". Neste contexto, foram já iniciados trabalhos com o IGP e a AFN, o que está em linha com a recomendação do Tribunal de Contas.
4. **Recomendação d)** – Concorda-se com a recomendação de melhorar a capacidade de efetuar projeções de emissões de gases com efeito de estufa, tratando-se de uma área que carece de reforço técnico. Não obstante, têm vindo a ser desenvolvidos esforços nesse sentido, tendo o CECAC vindo a promover exercícios semestrais de estimativas de emissões.
5. **Recomendação e)** – O CECAC/Fundo Português de Carbono já apresentou proposta genérica e encontra-se, neste momento, em fase de especificações para esse efeito, actividade que está planeada para 2012.
6. **Recomendação f)** – O CECAC/Fundo Português de Carbono tem agido sempre nesse princípio.
7. **Recomendações g)** – A obrigatoriedade de publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos nos termos do artigo 127.º do CCP tem sido sempre observada, tratando-se a situação identificada no presente relatório a única excepção, visto ter-se tratado de um lapso – o único verificado. Relativamente à publicitação de formação e execução dos contratos nos termos do artigo 465.º do CCP e alíneas h) e l) dos artigos 2.º e 3.º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de Julho, o CECAC está a concluir a sua publicitação.
8. **Recomendação h)** – O CECAC/Fundo Português de Carbono irão diligenciar esforços nesse sentido.



4 Capítulo 3: Parte Expositiva

No presente capítulo são efetuados comentários, prestados esclarecimentos e efectuadas correcções à parte expositiva do Relatório apresentado pelo Tribunal de Contas, designadamente o seu capítulo 3.

4.1 Capítulo 3.3 – Comércio Europeu de Licenças de Emissão

O comércio de emissões ("cap and trade") é, conjuntamente com a taxa ambiental, um dos principais instrumentos de política económica e ambiental, que visa integrar o custo do impacto ambiental das emissões nas decisões dos agentes económicos. Tendo sido utilizado pela primeira vez a nível nacional nos Estados Unidos na redução dos níveis de dióxido de enxofre, cedo demonstrou poder constituir um instrumento particularmente custo-eficaz de redução de emissões. Foi com base nessa experiência nacional que os Estados Unidos propuseram a constituição de um mercado internacional de emissões para minorar os custos com as reduções de emissões de gases com efeito de estufa. Tal proposta veio a concretizar-se nos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto, incluindo o Comércio Internacional de Emissões e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Para cumprir com as metas do Protocolo de Quioto, e dando expressão mais operacional ao mecanismo previsto em Quioto, a Europa decidiu avançar com um mecanismo próprio de comércio de emissões. O Comércio Europeu de Licenças de Emissão, estabelecido pela Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, é o instrumento central da política climática europeia. Engloba, com um único instrumento cerca de 40% das emissões comunitárias em setores tão relevantes como a produção de eletricidade e indústria (cimentos, pasta e papel, vidro, refinação, etc) e aviação internacional.

O sinal de preço de carbono que o CELE introduz na economia proporciona aos operadores das instalações um ambiente de investimento robusto e claro num horizonte temporal relativamente alargado (presentemente até 2020, pelo menos) no qual planear os seus investimentos e a internalização dos custos de CO₂ da sua atividade.

É desta forma um instrumento fundamental na transição para uma economia de baixo carbono, ao incentivar investimentos em tecnologias de baixo carbono e em promover ganhos de eficiência que de outra forma não seriam concretizados/viáveis. Adicionalmente o CELE permite flexibilidade às empresas na estratégia de gestão do portfolio de emissões de carbono/licenças de emissão.

O papel central do CELE na política climática comunitária foi reforçado no âmbito do pacote energia-clima que determinou a resposta conjunta da União Europeia ao desafio de redução de emissões em 20% (ou 30% em condições específicas) até 2020. Neste âmbito o CELE tornar-se-á um instrumento muito mais “europeu” na medida em que a harmonização de procedimentos, desde logo o estabelecimento de um tecto de emissões europeu em detrimento de tectos de emissões individualizados pelos Estados-Membros, mas também nos procedimentos relacionados com a atribuição de licenças de emissão, seja por leilão, seja por atribuição gratuita.

Como instrumento de política pública, o CELE assenta necessariamente em escolhas políticas, as quais foram assumidas ao mais alto nível na Europa e nos Estados Membros. Essas escolhas políticas – p.e. nível da meta de emissões da UE ou método de atribuição gratuita nas fases I e II do CELE – constituem as condições de base do funcionamento do regime. Às autoridades administrativas nacionais cabe implementar esse quadro jurídico-político.

Na análise das políticas e medidas públicas em geral, incluindo das de alterações climáticas, é fundamental distinguir entre as opções políticas que “fundam” um regime jurídico e a “aplicação” desse regime – para além obviamente das características intrínsecas do instrumento comércio de emissões referidas acima. Os comentários abaixo são feitos à luz destas mesmas distinções na análise que se faz das políticas e medidas de alterações climáticas em Portugal.

4.2 Capítulo 3.5 - Registo Português de Licenças de Emissão

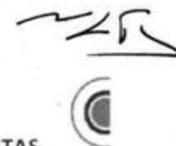
- **Página 33, 5.º §** – É referida a pertença de 4,2 milhões de EUAs ao FPC, a qual deverá ser corrigida para AAUs (Assigned Amount Units - Unidades de Quantidade Atribuída) uma vez que o FPC não detém EUAs (European Union Allowances – Licenças de Emissão) na sua conta. Para além das unidades referidas, o FPC dispõe ainda de CERs (Certified Emission Reductions – Reduções Certificadas de Emissão).

4.3 Capítulo 3.9 Cumprir Quioto

- Páginas 53 a 58** - O Tribunal de Contas considera que *“a avaliação do estado de cumprimento do Protocolo não leva em devida conta a forma como esse cumprimento irá ser aferido no final do período. (...)”*(**página 55, 2.º§**) por não ter considerado as licenças não devolvidas pelos operadores do CELE.



- Ora, tal não corresponde à verdade já que esta avaliação contabiliza a totalidade das licenças atribuídas aos operadores, incluindo a utilização da reserva do CELE, conforme descrito na nota técnica "Avaliação do Estado de Cumprimento do Protocolo de Quioto" disponível no site www.clima.pt.
- Com efeito, na mais recente nota técnica elaborada pelo CECAC, datada de Abril de 2011, é estimado um valor esperado de emissões (média ponderada dos cenários analisados) para o período 2008 a 2012 de 382,49 Mt. Ou seja, é estimado um défice de 0,54 Mt. Esta estimativa contempla, no caso do CELE, as licenças atribuídas (e não apenas as emissões verificadas) e a utilização da reserva.
- A metodologia subjacente às estimativas efetuadas pelo CECAC é explicada em detalhe na nota técnica "Avaliação do Estado de Cumprimento do Protocolo de Quioto", de 21 de Junho de 2010, disponível nos sites do CECAC. Na página 8 do referido documento refere-se que: *"Como a atribuição de licenças no CELE corresponde à atribuição simultânea de Quantidade Atribuída no âmbito do Protocolo de Quioto, e assumindo o cumprimento por parte das empresas abrangidas pelo esquema, não existem riscos para a posição nacional decorrentes desta atribuição, apenas podendo haver ganhos pela não atribuição de licenças a operadores, por exemplo, por fecho ou redução de actividade ou por não reunirem todos os requisitos para operação (licença no âmbito da Directiva PCIP). Exactamente por estes motivos, as atribuições efetivas em 2008 e 2009 foram, respetivamente, de cerca de 30,0 MtCO₂e e, em 2009, de 30,2 MtCO₂e. Num cenário conservador estimaríamos o montante global a atribuir no período em 152,1 MtCO₂e, retirando apenas os valores não atribuídos já conhecidos de 2008 e 2009 ao montante global previsto no PNALE. Podemos no entanto prever um cenário em que estes fatores continuam a desempenhar um papel, em particular as situações de fecho ou redução de atividade. Para este cenário, utilizam-se os valores de 2008 e 2009 e, para os restantes 3 anos considera-se a média dos valores de 2008-2009. Obtém-se desta forma um montante global de atribuição de 151,4 MtCO₂e."*
- Ou seja, resulta claro que para efeitos do cálculo do desvio de cumprimento são considerados os valores de licenças de emissão efetivamente atribuídos aos operadores em cada ano onde estes dados já são conhecidos (2008 e 2009 à data do referido documento). Conforme também referido, para os anos em que esta informação ainda não é conhecida, é considerada a média dos anos anteriores.
- A mesma metodologia é utilizada na nota técnica de 26 de Janeiro de 2011 (conforme Anexo I do documento) e de Abril de 2011.



- No cumprir Quioto.pt, por conveniência de apresentação, os valores relativos a 2008 e 2009 constantes da "estimativa nacional de emissões" correspondem, de facto, apenas aos valores reportados no INERPA. A diferença entre as licenças atribuídas no âmbito do CELE em 2008 e 2009 e as efetivamente verificadas, estão consideradas na estimativa de emissões para 2010, 2011 e 2012 que é apresentada. Assim, para 2010, 2011 e 2012 a estimativa de emissões corresponde à anualização do valor de emissões esperado (decorrente da reavaliação do défice efetuada em Abril de 2011), ao qual foram subtraídos os valores já conhecidos de 2008 e 2009. Os valores apresentados foram calculados de acordo com a metodologia acima descrita.

ESTADO DE CUMPRIMENTO DO PROTOCOLO DE QUIOTO (QUADRO DE AVALIAÇÃO)							
DESIGNAÇÃO	UNIDADE	ANO					Σ 2008-12
		2008	2009	2010	2011	2012	
Quantidade Atribuída	Mt CO ₂ e	76,39	76,39	76,39	76,39	76,39	381,95
Estimativa Nacional de Emissões de Gases com Efeito de Estufa	Mt CO ₂ e	77,94	74,58	76,66	76,66	76,66	382,49
Desvio face à Quantidade Atribuída	Mt CO ₂ e	1,55	-1,81	0,27	0,27	0,27	0,54
	%	2,03	-2,37	0,35	0,35	0,35	0,14
Fundo Português de Carbono: Unidades de Cumprimento Recebidas	Mt CO ₂ e	0,00	2,29	3,03	0,00	0,00	5,32

- Relativamente ao **5.º § da página 56**, importa esclarecer que o compromisso das partes signatárias do PQ não é retirar uma quantidade de licenças igual à quantidade atribuída, mas sim igual ao valor de emissões quantificado através dos inventários. O aumento da diferença entre as licenças atribuídas aos operadores e a quantidade das devoluções recebidas dos operadores resulta, nomeadamente, de uma diminuição da actividade económica que se irá reflectir nos valores quantificados pelos inventários. Face ao exposto não é correcto afirmar-se que a "Quantidade Atribuída a Portugal para o período de Quioto foi reduzida...", pois esta é um valor fixo.
- A afirmação constante do **1.º § da página 57** não encontra assim fundamento, pois de acordo com o exposto fica demonstrado que não existe nenhum "défice (...) não contabilizado".
- Na **página 58** conclui-se que "Portugal poderá vir a cumprir com os compromissos assumidos no PQ, mesmo sem considerar a inclusão do sector LULUCF (...) não necessitando de utilizar os créditos adquiridos pelo FPC (...)". Esta afirmação baseia-se em projecções lineares das emissões dos anos de 2008 e 2009, efectuadas pelo TC.



- O CECAC considera que as projeções de emissões não devem basear-se em linhas de tendência mas sim na análise da evolução dos principais fatores que condicionam as emissões, quer em termos económicos quer em termos de implementação de políticas e medidas. Esta é a metodologia seguida pelo CECAC e que pode ser analisada na Nota Técnica "Avaliação do Estado de Cumprimento do Protocolo de Quioto".
 - Da análise efectuada pelo CECAC e validada com os setores resulta um défice esperado de 0,54 Mt para o período 2008 a 2012, o qual pode variar entre -3,17 Mt e 4,5 Mt.
 - Resulta assim a necessidade de se dispor dos créditos de carbono adquiridos pelo FPC para garantia de cumprimento face à incerteza ainda existente quanto à evolução das emissões e à possibilidade de utilização do potencial nacional em sede de contabilização de sumidouros de carbono.
- v) **Página 55, gráfico 16** - Os anos usados para fazer a linha de tendência criam a ilusão de uma acentuada redução de emissões em anos futuros. Caso se utilize uma série mais alargada, de 1990 a 2005 para traçar a linha de tendência e para que essa linha de tendência se relacione com os anos-base, respetivamente, do Protocolo de Quioto e do pacote energia-clima da UE de 2009, esta linha de tendência será crescente (quase tanto quanto é decrescente no gráfico de 2005-2012).
- vi) **Página 57, gráfico 18** - julga-se pertinente clarificar que não existe uma meta de limitação de emissões de gases com efeito de estufa para os sectores fora do CELE, mas sim projecções das emissões destes sectores. A meta existente é de nível nacional e inclui a globalidade dos sectores.

4.4 Capítulo 3.10 - Gestão do Fundo Português de Carbono

- i) **Página 58** - clarifica-se que a RCM 104/2006 estabelece pela primeira vez a dotação anual do Fundo Português de Carbono, não efectuando por isso um "*reforço substancial das dotações*". O valor de 6 M€ atribuído inicialmente ao FPC através do OE destinou-se ao início do seu funcionamento. Adicionalmente, o valor definitivo de transferências do OE até ao final de 2010 cifrou-se em 76,2 M€ em vez de 78 M€ pelo facto de ter sido devolvido ao Estado, em virtude de não autorização de transição de saldos, um montante de 1.758.088 €.



ii) **Página 60 :**

- O custo dos créditos de carbono a considerar para a comparação que se pretende efetuar é de 11,22 €/t CO₂, já que o valor de 22,39 €/t CO₂ não considera a totalidade dos créditos a reverter para o FPC, conforme é explicitado. Numa análise com risco o preço de carbono a considerar é de 13,33 €/t CO₂. Nesta circunstância o FPC verá os seus compromissos abatidos em cerca de 36 €M.
- **Quadro 9** - No que respeita aos valores apresentados, a informação que dispomos, com origem na Bluenext é a seguinte:

€/t	2008	2009	Março 2009	Outubro 2009	2010
Mínimo	12.70	7.70	9.35	11.93	10.97
Médio	17.37	11.95	10.58	13.09	12.47
Máximo	22.45	13.90	11.85	13.90	14.59

- **Solicita-se que o custo unitário das AAU adquiridas não seja tornado público ao abrigo das cláusulas de confidencialidade dos respetivos contratos.** Apenas deverão ser divulgados custos agregados (de fundos, de AAU, de mercado secundário, de projetos domésticos, ...).
- **Quadro 10** - os valores das AAUs adquiridas pelo FPC não devem ser comparados com o preço das CERs ou das EUAs, visto tratarem-se de créditos diferentes. As AAUs não são transacionadas em mercado e por isso não há preço de referência para estes créditos, para além dos que são conhecidos em transações bilaterais. Os preços das EUAs não devem ser usados para comparação com as aquisições do FPC já que não é possível a aquisição destes créditos pelo FPC.
- **Mercado Secundário** - As datas de Março e Outubro de 2009, referidas como as datas de aquisição de CERs em mercado secundário, não correspondem às datas de aquisição mas sim às datas de homologação dos investimentos. A primeira tranche foi realizada entre Outubro e Dezembro de 2009 e a segunda tranche, entre Julho e Novembro de 2010.

Comparando os preços médios de aquisição de aquisição com os preços médios de mercado nos respetivos meses de aquisição, os ganhos obtidos face às cotações de mercado ascendem a 210.468 €, informação patente nos documentos de



controlo de gestão do CECAC. Acresce que os créditos foram adquiridos em regime OTC (*Over the Counter*) com prémios de qualidade, pelo que os ganhos efetivos face ao mercado *spot* são superiores aos referidos.

No que respeita à comparação entre os preços dos créditos adquiridos pelo FPC e as cotações de CER no mercado Bluenext, é necessário esclarecer que em mercado *Spot* não é possível escolher a origem dos CER e que, por esse motivo, o FPC não efectua aquisições em mercado *Spot*. O preço destes mercados é formado por créditos produzidos em larga escala e que podem ter origem em projetos que não são aceites pelo FPC, designadamente CER com origem em projetos de HFC-23, os quais não também aceites pela generalidade dos países Europeus.

A este respeito informa-se que estes créditos também não serão aceites no CELE a partir de 2013. A aquisição de CER pelo FPC em mercado secundário operou, por isso, no mercado OTC através de "brokers" e de acordo com critérios de elegibilidade de projetos previamente definidos pelo FPC. A comparação dos preços obtidos com os preços do mercado *Spot* deverá por isso considerar o prémio que é pago pela possibilidade de escolha do projeto.

iii) **Quadro 11** - Os cálculos apresentados para o custo dos créditos com análise de risco não incorporam o abatimento dos compromissos do FPC em resultado da menor aquisição de créditos. Como tal, os valores apresentados estão genericamente inflacionados. As correções a introduzir ao quadro 11 são as seguintes, solicitando-se que estes valores não sejam tornados públicos por estarem sujeitos a acordos de confidencialidade:

- LCF/ preço com risco: €t;
- APCF/ preço com risco €t
- NatCap/ preço com risco: €t;
- Fundos/ preço com risco: €t;
- Compromisso adicional CFE – não será realizado.
- Total AAU+CER pago: 50.675.579 €
- Preço médio AAU+CER: 10,00 €/t.



- iv) **Página 62:** No que respeita ao apoio aos projectos de N₂O no âmbito do Programa de Apoio a Projectos no País, o Tribunal de Contas refere que: "(...) Os valores unitários das emissões na ausência do projecto considerados foram de $\text{kg N}_2\text{O/t HNO}_3$ e a situação na presença do projecto considerada foi a de emissões de $2,5 \text{ kg N}_2\text{O/t HNO}_3$, limite de emissão fixado a partir de 31 de Dezembro de 2010, por efeito das licenças ambientais emitidas pela APA para três daquela instalações". Conforme já anteriormente explicitado através de nota escrita para o TC, os factores de emissão apresentados caracterizam a situação na ausência de projecto, ou seja, constituem o cenário de referência do projecto. Com efeito, o cenário de referência em termos de emissões de óxido nítrico foi definido tendo em consideração os factores de emissão do N₂O da produção de ácido nítrico, conforme constante nas Licenças Ambientais a partir de 2011 inclusive. Para os anos de 2009 e 2010, por não ter sido definido um valor limite de emissão nas respectivas LA, foi adoptado o valor médio das instalações de produção de ácido nítrico em Portugal, constante do Inventário Nacional de emissões ($\text{Kg N}_2\text{O/tHNO}_3$). Com o projeto, os factores de emissão verificados variaram entre $\text{kg N}_2\text{O/tHNO}_3$ em Alverca e $\text{N}_2\text{O/tHNO}_3$ em Estarreja, valores inferiores à situação de referência (e ao limite previsto na LA) e que justificaram o apoio do FPC. Mais uma vez se refere que apenas são remuneradas as reduções adicionais de emissões, alcançadas em comparação com o cenário de referência e como tal, o projecto visou alcançar um elevado nível de redução de emissões e não o cumprimento da LA, motivo pelo qual se discorda da afirmação proferida pelo Tribunal de Contas.
- v) **Página 65, 2.º §** - No que respeita às divergências encontradas no "Relatório e Declaração de Verificação" a discrepância identificada pelo TC foi igualmente identificada na análise efectuada pelo CECAC, após a sua receção, tendo nessa data sido clarificada a situação com a APCER a qual remeteu novo relatório corrigido. O relatório final consta do processo.
- vi) **Página 65, 4.º §** - Relativamente aos critérios de selecção da amostra para a visita de campo no âmbito da verificação do projeto de sequestro de carbono em pastagens semeadas biodiversas, refere-se que os critérios de selecção da amostra não contemplam o referido. A selecção da amostra é efetuada previamente aos contatos com os agricultores, de acordo com critérios definidos em conjunto com o FPC. Cabe referir que a amostra seleccionada é sempre superior ao valor considerado adequado para este tipo de procedimentos para obviar situações de impossibilidade prática de efetuar a visita de



campo. Acresce referir que as situações de indisponibilidade foram sempre situações pontuais. Considera-se, por isso, que a representatividade da amostra não foi afetada, considerando-se válidos os resultados obtidos.

4.5 Capítulo 3.11 Alterações do CELE após 2012

- i) **Página 68:** Importa clarificar que o limite de emissões de Portugal para 2020 referido (1%) diz respeito às emissões não abrangidas pelo CELE.

4.6 Ponto 3.13 – Plano de Prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas

Foi remetido ao Tribunal de Contas por mail o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e infracções conexas da Secretaria Geral do MAOT e a sua actualização, ainda em revisão.

NUNO LACASTA
Coordenador
COMISSÃO PARA AS
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
Comité Executivo

Exma. Senhora
Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora Coordenadora
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Of.n.º 15692 DA III.1
Data: 19.10.2011

N/Ref. DSGFO/DGFO
Data:

Assunto: **Processo n.º 16/11-Audit**
Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono

Reportando-nos ao relato de auditoria acima identificado, informamos que o mesmo não suscita à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças quaisquer comentários pertinentes.

Com os nossos melhores cumprimentos

A Directora-Geral

Elsa Roncon Santos

DGTC 03 11'11 18562

Nuno S. Lacasta

Casa do Ambiente e do Cidadão
Rua de S. Domingos à Lapa, 26
1240-033 Lisboa

Exmo. Senhor

Director-Geral

Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

**Assunto: Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 –
Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo
Português de Carbono**

Em resposta ao V. Ofício N. 015717, de 20 de Outubro de 2011, junto se enviam comentários aos pontos 3.12.2., 3.12.3. e Anexo IB do relato da “Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono”.

Com os melhores cumprimentos,



(Nuno S. Lacasta)

BGTC 08 11'11 18799



Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono

3.12.2 a) Prestação de Serviços de Assessoria Técnica ao Fundo Português de Carbono

1. Conforme resulta do ponto 5 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, a necessidade de promover a celebração de um contrato de aquisição de serviços de assessoria técnica na área da economia do carbono, em particular nas vertentes de avaliação de investimentos a realizar pelo Fundo Português de Carbono (FPC) em projectos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), resultou da *“insuficiência de recursos humanos afectos ao secretariado técnico do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC) para assegurar a gestão técnica do FPC”*, conclusão que é corroborada na análise contida no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.
2. Para o efeito, nos termos da Cláusula 4.ª do caderno de encargos aprovado nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP), afigurava-se exigível que o prestador de serviços assegurasse, entre outras, o cumprimento das seguintes obrigações:
 - Análise e avaliação de projectos de investimento, em particular projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo;
 - Análise de metodologias de projectos domésticos por parte do FPC;
 - Representação nacional nas reuniões do grupo de peritos da UE em mecanismos de mercado/mercado global de carbono;
 - Representação nacional nas reuniões do grupo de peritos da UE em financiamento e investimento; e
 - Apoio à preparação das reuniões do Grupo Ambiente Internacional do Conselho da União Europeia sobre Alterações Climáticas em matérias referentes a mecanismos de mercado/mercado global de carbono e financiamento e investimento;
3. Considerando as necessidades diagnosticadas em matéria de aquisição de serviços, após pesquisa das entidades que pudessem cumprir o estabelecido no Caderno de Encargos, verificou-se que o rol de possibilidades se cingia à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., cujos serviços são prestados pelo seu gerente - Dr. Pedro Martins Barata - representante europeu no *Executive Board* (EB) das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.



4. Conforme referido no ponto 11 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, o organismo internacional acima mencionado *“procede à gestão dos procedimentos relativos à adopção e implementação de projectos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), incluindo a aprovação de metodologias de projectos, a acreditação das Entidades Operacionais Designadas e a geração de créditos de emissão relativos aos projectos verificados”*.
5. Consequentemente, visando a assessoria técnica a contratar auxiliar o CECAC/FPC na *“correcta planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto”*, para *“conceber uma estratégia nacional de investimentos para o período 2010-2012, assim como para o período pós-Quoto, que tenha em linha de conta os desenvolvimentos económicos registados no último ano, seja ao nível do quadro orçamental nacional, seja ao nível da conjuntura do mercado internacional”*, afigurava-se essencial que a entidade adjudicante se munisse de um apoio especializado que lhe garantisse que as opções que adotaria futuramente no exercício das suas atribuições e competências estariam em linha com a estratégia internacional para o sector, com vista à maximização dos investimentos a realizar.
6. A título exemplificativo do relevo e importância dos serviços a prestar no âmbito da assessoria técnica em causa, importa salientar que, no caso dos projetos CDM, uma avaliação inicial errada pelo CECAC/FPC da potencialidade de aprovação do projeto por parte do EB acarretaria custos iniciais de desenvolvimento do projeto muito elevados que poderiam não ser recuperados, com as inerentes consequências em matéria de cumprimento do Protocolo de Quioto.
7. Para além do mais, compreendendo igualmente a aquisição de serviços uma componente de representação nacional (cfr. Cláusula 4.ª do caderno de encargos), num plano institucional, afigurava-se exigível que a entidade contratada tivesse conhecimentos da realidade portuguesa, factor que desaconselhava que a aquisição de serviços fosse realizada a entidade não nacional.
8. Paralelamente, a aquisição de serviços de *“assessoria técnica ao Fundo Português de Carbono”* visava igualmente suportar a participação do Dr. Pedro Martins Barata, em nome de Portugal e enquanto representante europeu no *Executive Board (EB)* das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do caderno de encargos), cargo que, como demonstrado, é desempenhado por eleição nominal, não sendo passível de transmissão a outra pessoa, singular ou colectiva.
9. Conforme referido nos pontos 14 e 15 da Informação n.º 10/FPC/2010, a candidatura do Dr. Pedro Martins Barata ao EB foi apresentada sob proposta de Portugal, numa primeira fase, e da União Europeia, numa segunda fase, perante a Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (CMP), tendo sido posteriormente confirmada a sua eleição pela CMP.
10. Neste contexto considerou-se adequado que o FPC, enquanto instrumento do Estado português com responsabilidades precisamente neste âmbito, assegurasse o apoio necessário a esta representação. Crê-se que a especificidade da situação, a natureza do cargo e o reconhecimento nacional e internacional do prestador de serviços em causa que motivaram a sua selecção, justificam a adoção do critério material. Em contrapartida, a realização de um concurso público para a presente situação revelar-se-ia não só desajustada como incompreensível para as Nações Unidas. Esta noção é confirmada pela Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas que se anexa.

11. Face ao exposto, julga-se demonstrado e evidenciado que o procedimento de ajuste direto adotado, ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, se afigurou uma escolha do procedimento correta e que observou o regime legal aplicável.
12. Com efeito, nos termos conjugados da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010 e dos considerandos supra enunciados, encontra-se demonstrado à sociedade a unicidade e singularidade da aquisição de serviços ter sido adjudicada à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por se tratar da única entidade à qual podia ser confiada a referida prestação de serviços.
13. De facto, não existe em Portugal outra entidade cujo colaborador seja membro do EB das Nações Unidas e que, conseqüentemente, se encontre habilitado a prestar uma assessoria especializada como a exigida em matéria de análise e avaliação de projectos de investimento, em particular de projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, bem como de análise de metodologias de projectos domésticos, com vista a auxiliar o CECAC/FPC em matéria de *“planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto”*.
14. Como é sustentado no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 08/10/2010, proferido no âmbito do processo n.º 03003/09.6BEPRT, a
“opção pelo ajuste directo tendo como fundamento a al. e) do n.º 1 do art. 24.º do CCP só ocorrerá quando no mercado, por razões técnicas, artísticas ou de protecção de direitos exclusivos, apenas exista ou se mostre habilitada uma pessoa/empresa capaz de executar a prestação/fornecimento de serviço, pelo que não faria sentido a Administração ter de se socorrer do procedimento concursal quando de antemão sabia que só aquela pessoa/empresa poderia ser admitida”.
15. Efectivamente, compulsando os pontos 14, 15, 16 e 17 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, em anexo, verifica-se que se encontram amplamente enunciados e justificados os motivos subjacentes à aquisição de serviços ter sido realizada à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
16. Nem se diga, como referido no Relatório de Auditoria sob análise, que *“não se pode ter por demonstrado que a empresa adjudicatária fosse a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa (...), porquanto a cláusula 15.ª do caderno de encargos e do contrato contemplava a possibilidade de o adjudicatário ceder a sua posição contratual hipótese claramente contraditória com a sua capacidade exclusiva para a prestação do serviço e que implicitamente pressupõe e admite a existência de terceiros capazes de prestar os serviços objecto do contrato”*.
17. É que, a cláusula em apreço constitui uma cláusula típica do modelo de contratos de aquisição de serviços usado pelo CECAC/FPC, a qual, mesmo no contexto em apreço possui justificação, uma vez que a adjudicatária poderia, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, converter-se noutro tipo de sociedade, designadamente, numa sociedade por quotas por efeito de pluralidade de sócios, ou mesmo ser adquirida a sua participação social por outra sociedade, podendo também suceder, em tese, que o gerente da ENVDEV - Unipessoal, Lda., fosse contratado por outra sociedade (ex – consultora ambiental), na qual passasse a exercer funções e para a qual se justificaria ceder a posição contratual da adjudicatária.



18. Acresce que, no caso em apreço, na execução contratual não se verificou a aplicação da cláusula em análise, tendo a prestação de serviços sido cumprida pela adjudicatária.
19. Desta forma, em complemento do referido, anexa-se:
 - i. Parte relevante da Dec.3/CMP.1 sobre as responsabilidades dos membros do Executive Board;
 - ii. Parte relevante do relatório da Sessão das Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas sobre a nomeação dos membros do Executive Board para o biénio 2010-2012; e
 - iii. Curriculum Vitae do Dr. Pedro Martins Barata em relação à adequação para participar no Executive Board e trabalho de fundo sobre a área de mecanismos.
 - iv. Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas sobre o processo de eleição do Dr. Pedro Martins Barata para membros do EB.
20. Considerando o exposto, solicita-se respeitosamente ao Tribunal de Contas a reavaliação da sua análise quanto à conclusão alcançada quanto à pretensa ausência de justificação do recurso ao ajuste directo ao abrigo do critério previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, considerando os elementos analisados e os que se anexam ao presente relatório.
21. No que respeita ao incumprimento das formalidades constitutivas do procedimento pré-contratual atinentes à apresentação do certificado de registo criminal da adjudicatária, cumpre reconhecer, antes de mais, a omissão assinalada. Não obstante pretende o CECAC solicitar o referido certificado de forma a atestar que não existiam óbices à contratação.

Em síntese.

1. Do exposto resulta, sem conceder que, a ter ocorrido a prática de factos susceptíveis de configurar uma infracção censurável no plano da responsabilidade financeira sancionatória, não nos parece que possa ser aplicada qualquer multa aos intervenientes no procedimento, dado que os actos ora sob censura foram praticados em manifesto erro sobre a ilicitude, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, com a inerente exclusão da culpa.
2. Com efeito, enquanto interveniente nos procedimentos visados no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas agi no pressuposto que se encontravam reunidos os pressupostos legais para a adoção do recurso ao ajuste direto ao abrigo do critério previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, entendimento que mantenho até demonstração em contrário de refutação dos argumentos supra expendidos.
3. Do mesmo modo, a celebração do contrato de aquisição de serviços com a sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., somente foi realizada no pressuposto que se encontravam coligidos e municiados todos os documentos de habilitação exigíveis para o efeito, o mesmo valendo para a omissão de cumprimento do disposto no artigo 127.º do CCP, a qual se julgava efetuada, pois, de outro modo, jamais agiria nos termos registados.



4. Considerando o exposto, tendo agido na plena convicção que estava a cumprir os requisitos legais aplicáveis, a prática de quaisquer infrações só poderia ter ocorrido em manifesto erro sobre a ilicitude, o que exclui o juízo de censura e a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.
5. Afastada inequivocamente a prática dolosa das infrações imputadas, restaria a censurabilidade da conduta no plano da negligência, caso em que importa ter presente que o n.º 8 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção conferida pela Lei n.º 46/2008, de 29 de Agosto, confere a possibilidade de ser relevada a responsabilidade por infração financeira quando:
 - a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
 - b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adoptado;*
 - c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*
6. Ora, nos casos em análise, não existem quaisquer antecedentes de censura do Tribunal de Contas em que tenha sido visados por qualquer tipo de infração, pelo que, encontram-se satisfeitas as condições exigidas nas alíneas *b)* e *c)* do n.º 8 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas para que, sem conceder, caso se entenda que tenha ocorrido efectivamente quaisquer infrações, possa ser relevada a responsabilidade financeira do visado.

3.12.3 – Comissão para as Alterações Climáticas

1. No que respeita ao incumprimento referido neste ponto, relativo à ausência de identificação nominal e funcional da entidade que tomou a decisão de contratar e de escolha do ajuste direto, clarifica-se que os processos finais, arquivados na Secretaria Geral, dispõem dos carimbos com a respetiva identificação.

Exmo. Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Assunto: Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono (proc. N.º 16/11 – Audit DA III.1)

Anabela Rodrigues dos Santos Trindade, subdirectora-geral da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), notificada do despacho do Exm.º Sr. Juiz, Conselheiro da área, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, referente a parte do Relatório de Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono, vem pronunciar-se nos termos seguintes:

- i) Considerou o Tribunal de Contas que no âmbito do processo destinado à aquisição de serviços de “*consultadoria para o desenvolvimento de trabalhos nas áreas do inventário nacional de emissões atmosféricas e CEE e do comércio europeu de licenças de emissão (CELE)*” não foi promovida, como era obrigatório, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, conjugado com o artigo 131.º, n.ºs 1 e 4, todos do CCP, o envio de anúncio de abertura daquele concurso para publicação no *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)*, atendendo a que o valor da aquisição de serviços era superior ao limiar estabelecido na alínea b) do artigo 7º da Directiva 2004/18/CE, na redacção do Regulamento (CE) nº 1177/2009, de 30 de Novembro de 2009;
- ii) Assim, entendeu o Tribunal de Contas que o facto verificado seria susceptível de configurar eventual responsabilidade



financeira sancionatória, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

- iii) A instrução do procedimento em referência iniciou-se em 29 de Março de 2010, constando a respectiva apreciação técnico-jurídica da Informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010;
- iv) Nessa Informação, a questão concreta da eventual necessidade de publicação do concurso no Jornal Oficial da União Europeia foi especificamente abordada, para aí se concluir que o procedimento concursal a adoptar seria o de concurso público sem publicação no JOUE;
- v) Efectivamente, aí se pode ler “ *Nos termos da regra geral de escolha do procedimento (prevista no artigo 18.º do CCP) e do valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar (de acordo com os limites ao valor do contrato constantes dos artigos 19.º a 21.º do CCP), propõe-se a adopção de procedimento de concurso público sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 20.º do CCP, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.*”;
- vi) Tendo a questão em apreço sido objecto de análise explícita na informação técnica de suporte ao procedimento, a correcção da conclusão daí extraída, ou seja, desnecessidade de publicação do concurso do Jornal Oficial da União Europeia, não foi questionada por nenhum dos intervenientes no processo;
- vii) Na verdade, a informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010, foi objecto de apreciação e despacho pelo respectivo chefe de divisão, pela directora do Departamento de Gestão e Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, pela subdirectora-geral, à data, e finalmente, pelo Secretário de Estado do Ambiente, sem que, por alguém, tivesse sido questionada a correcção técnica da conclusão em apreço;

- viii) Foi esta Informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010, que serviu de suporte técnico ao procedimento concursal em referência e sobre a qual recaiu a decisão de abertura do concurso, aprovação da despesa e peças do procedimento e de designação do júri nos termos aí propostos, conforme despacho do Secretário de Estado do Ambiente de 21.05.2010;
- ix) Foi com base nesta Informação 320/2010-DGREP, de 20.04.2010, que foi decidida a forma a adoptar para a presente aquisição de serviços;
- x) No entanto, nessa data, ainda a signatária não desempenhava funções na Agência Portuguesa de Ambiente, as quais tiveram o seu início a 7 de Maio de 2010;
- xi) A intervenção da signatária ocorre mais tarde, a 10 de Julho de 2010, quando, sobre a informação n.º 076/2010/DACAR de 5 de Julho, exara o seu despacho de autorização da adjudicação e a celebração do contrato;
- xii) Ocorre, pois, na última fase de um processo que se iniciou a 19 de Março, muito antes do início das suas funções e já após ter sido realizado o acto de escolha do procedimento;
- xiii) Na verdade, em 10 de Julho de 2010, quando emite a autorização de adjudicação, a signatária não coloca em causa nem questiona a legalidade da escolha do procedimento efectuado de acordo com o proposto na Informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010, por convicção da boa fundamentação apresentada na proposta de escolha do procedimento, proposta que foi objecto de análise e decisão pela cadeia hierárquica competente;
- xiv) E esta convicção, da conformidade da Informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010, com as disposições normativas aplicáveis e, conseqüentemente, da conformidade legal do procedimento que, de acordo com o aí proposto, foi adoptado, foi corroborada pelo facto de o valor de 133.000 euros ser o limiar máximo que à data constava da Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho, publicada nos termos do previsto no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o Código dos

Contratos Públicos, a partir do qual se tornava obrigatória a publicação no JOUE;

- xv) Com efeito e certamente tendo por base a noção de que a alteração dos limiares aplicáveis para efeitos de determinação de procedimento de contratação adequado, operada por regulamento comunitário, publicado no JOUE, não seria suficiente para assegurar a devida publicidade na ordem interna portuguesa, de uma matéria tão importante, o Governo, autovinculou-se na referida norma do diploma preambular que aprova o CCP a publicitar os valores actualizados de tais limiares, mediante portaria a aprovar pelos ministros responsáveis pela área das finanças e das obras públicas;
- xvi) Na verdade, aí se diz sob a epígrafe “*Publicitação da actualização dos limiares comunitários*” que “*O Governo, por portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, publicita os valores actualizados a que se referem:*”
- a) (...);
 - b) *As alíneas a), b) e c) do artigo 7.º da Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março..”;*
- xvii) Acontece que, incumprindo esta autovinculação o legislador nacional se absteve, situação que se mantém à presente data, de publicar a competente portaria que deveria ter procedido à actualização do valor de 133.000 euros para os actuais 125.000 euros;
- xviii) Acresce que esta situação se verificou nos primeiros meses do ano de 2010, muito próximo da data de entrada em vigor dos novos limiares, a qual ocorreu em 1 de Janeiro do mesmo ano, ou seja, escassos três meses antes, não existindo, à data da instrução do procedimento, a percepção da alteração efectuada por via do Regulamento (CE) nº 1177/2009, de 30 de Novembro, de 2009;
- xix) Efectivamente, os limiares aprovados pela Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho, vigoraram até 31 de Dezembro de 2009, tendo tido aplicação durante um período de 17

meses, o qual contribuiu para a consolidação de uma prática administrativa de aplicação desses limiares aos procedimento de contratação;

- xx) A situação acima descrita contribuiu, certamente, de modo decisivo para a formação da convicção, comum a todos os intervenientes, de que o valor aplicável seria o de 133.000 euros, valor constante da Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho, e no qual se compreendia a aquisição de serviços em causa;
- xxi) Note-se, ainda a este propósito, que nem os serviços técnicos da APA nem os respectivos dirigentes receberam qualquer circular ou comunicação dos serviços competentes alertando para a alteração dos limiares estabelecidos por via do Regulamento (CE) nº 1177/2009, de 30 de Novembro, de 2009;
- xxii) Recordando que a signatária tomou contacto com o processo em fase final, quando exarou o seu despacho, de 10 de Julho de 2010, fê-lo confiante na estrita legalidade do procedimento e com plena confiança na informação técnica elaborada pelo Departamento de Gestão e Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais;
- xxiii) Na verdade, aquele Departamento integra pessoal qualificado, alguns com formação de natureza jurídica, com experiência nas questões de contratação pública e em exercício de funções há largos anos, gerando, por isso, profunda confiança a correcção técnica do trabalho ali produzido;
- xxiv) A signatária, por seu lado, recém-chegada, é confrontada com uma informação técnica – a Informação n.º 076/2010/DACAR de 5 de Julho – que sucede a outra - a Informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010 - que já tinha sido objecto de apreciação e despacho por toda a cadeia dirigente da APA – chefe de divisão, directora de departamento, subdirectora-geral - e submetida a despacho favorável do Secretário de Estado do Ambiente, na qual se propõe a emissão de autorização de adjudicação de um procedimento todo ele já concluído, tendo-se limitado, nessas circunstâncias a efectuar uma apreciação

de natureza técnica dos serviços a adquirir, dando, naturalmente, como boa a apreciação anteriormente efectuada e devidamente sancionada;

- xxv) Além do mais, este procedimento revestia natureza urgente, em virtude das obrigações de reporte a que Portugal está obrigado;
- xxvi) Importa, recordar que, nesta fase, em que intervém a signatária, já a decisão quanto à escolha do procedimento havia sido tomada, não lhe cabendo, desse modo, reapreciar, naquele momento, essa questão, sem prejuízo, naturalmente, de o ter feito se algum indício de erro lhe tivesse sido presente ou se, por si, o tivesse detectado;
- xxvii) Não lhe era, por isso, exigível, que nesta fase final do procedimento fizesse a reapreciação de decisões há muito tomadas pelo membro do Governo da tutela;
- xxviii) Aliás, este entendimento resulta do próprio Código dos Contratos Públicos, que estabelece para o procedimento de contratação um esquema de fases sucessivas com responsabilidades e obrigações inerentes a cada uma delas e circunscreve objectivamente as causas de uma não adjudicação às matérias em análise nessa fase;
- xxix) Note-se, por outro lado, que as competências delegadas na signatária, não incluem o referido Departamento de Gestão e Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais;
- xxx) O processo em questão foi submetido à decisão da signatária em razão das áreas de incidência dos estudos a adquirir, áreas do inventário nacional de emissões atmosféricas e CEE e do comércio europeu de licenças de emissão (CELE), essas sim, inseridas na sua área de competências delegadas, e não em virtude de se tratar de um procedimento administrativo de aquisição de serviços;
- xxxi) Foi, pois, naturalmente, nas questões de índole técnica que recaiu a atenção da signatária e não tanto nas questões

procedimentais que, confiou estarem, nesta fase do processo, já devida e correctamente analisadas;

- xxxii) Acresce que a minha formação académica é da área de Biologia, facto que poderá contribuir para uma menor acuidade e sensibilidade para as questões jurídicas associadas a este procedimento, tanto mais que este foi preparado, analisado e despachado por pessoas com formação jurídica;
- xxxiii) Neste contexto, não poderá olvidar-se que o limiar de 133.000 euros era comumente tido como aplicável e, nessa medida, estava interiorizado e rotinada a sua aplicação, também, pela signatária;
- xxxiv) Não oferece, pois, dúvida a existência de um erro técnico de aplicação da lei no procedimento de aquisição de serviços objecto de apreciação por este Tribunal, consubstanciado na apreciação efectuada no Ponto 3 da Informação n.º 320/2010-DGREP, de 20.04.2010;
- xxxv) Não pode oferecer, igualmente, dúvida, que a signatária quando exarou o seu despacho de 10 de Julho de 2010, o fez convicta de que agia no estrito cumprimento da lei;
- xxxvi) Tanto que o procedimento já se encontrava na sua fase final, tendo tido o seu início em data anterior às suas funções na APA;
- xxxvii) Dispunha de uma informação técnica, datada e despachada anteriormente ao exercício das suas funções na APA; elaborada pelo Departamento de Gestão e Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, que concluída pela desnecessidade de publicação do concurso na JOUE;
- xxxviii) Não era, pois exigível, que naquela fase do procedimento, a signatária procedesse à reapreciação de decisões já tomadas por um membro do Governo, devidamente suportadas em informação técnica de conteúdo jurídico;

- xxxix) Crê-se, por isso, que se encontra suficientemente evidenciada a inequívoca falta de intenção e/ou dolo em prejudicar os interesses do Estado em matéria financeira ou a salvaguarda da concorrência entre os agentes económicos;
- xl) Crê-se, igualmente, que resulta evidente a falta de censurabilidade imputável à sua actuação;
- xli) A finalizar não pode a signatária deixar de referir que conta já com vinte e seis anos de carreira pública, doze no exercício de cargos de chefia, 4 dos quais nas funções de Direcção Superior de 2º grau (vice-presidente e subdirectora geral), tendo sempre pautado a sua actuação pela prossecução do interesse público com elevado esforço e dedicação;

Nestes termos, atendo o referenciado, solicita-se ao Exmo. Juiz Conselheiro que se digne relevar a responsabilidade pela infracção indicada, nos termos do n.º 8, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo também de mencionar que é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou algum outro órgão de controlo interno censurou a signatária pela prática de qualquer irregularidade.

Anabela Rodrigues dos Santos Trindade

(Anabela Rodrigues dos Santos Trindade)

Lisboa, dia 4 de Novembro de 2011

DGTC 04 11 11 18675

Maria Fernanda Coelho Santiago
Rua da Palmeira, nº. 6 r/c
1200-313 LISBOA

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Direcção-Geral do Tribunal de
Contas

Lisboa, 31 de Outubro de 2011

Assunto: Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono.

Na sequência da comunicação de V.Ex^a, sobre o assunto em epígrafe, recebida a 21 de Outubro de 2011, e em exercício do direito ao contraditório, sou a fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

- i) Toda a argumentação do Tribunal de Contas reside na preterição da obrigatoriedade do envio do anúncio de abertura de concurso público para publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) em virtude de o procedimento de contratação em causa envolver a aquisição de serviços de consultadoria técnica de valor superior ao limiar estabelecido na alínea b) do artigo 7º da Directiva 2004/18/CE, na redacção do Regulamento (CE) nº 1177/2009, de 30 de Novembro de 2009;
- ii) Apesar da minha formação (Engenharia Química) sempre estive convicta de que agia no estrito cumprimento da lei e das regras legais de contratação pública, razão pela qual submeti ao membro do Governo a proposta por mim subscrita;
- iii) Na verdade, a proposta que endossei ao Senhor Secretário de Estado do Ambiente, recaiu sobre informação dos competentes serviços e vinha instruída com os pareceres dos dirigentes intermédios com competência e formação jurídica adequada para avaliarem a questão e proporem a



adopção do procedimento de contratação adequado ao caso em apreço;

- iv) Nessa mesma informação é expressamente referida no ponto 3 (Informação nº 320/2010-DGRFP, de 20.04.2010, em anexo) que o procedimento a adoptar será o procedimento de concurso público sem publicação no JOUE;
- v) Tal facto gerou na signatária a convicção de que a questão teria sido devidamente analisada e correcta a conclusão extraída, tanto mais que a própria, no desconhecimento de que os limiares pudessem ter sido alterados, tinha presente o valor de 133.000 euros como o limiar a partir do qual haveria lugar à publicação no JOUE, valor que de acordo com o informado se estimava não ser atingido no concurso em apreço, pelo que a sua actuação estaria conforme com nas regras de contratação em vigor;
- vi) Desconheciam os Serviços assim como a signatária, de que o referido valor tinha sido alterado pelo Regulamento CE nº1177/2009, de 30 de Novembro entrando em vigor a 1 Janeiro de 2010 e tal convicção assenta em boa medida no facto de o valor de 133.000 euros ser o que, à data, constava da Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho, publicada nos termos do previsto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos;
- vii) Com efeito tal desconhecimento por parte dos Serviços e da signatária, ficou a dever-se ao facto de, pese embora o Governo, através dos ministros responsáveis pela área das finanças e das obras públicas, se ter auto-vinculado na referida norma do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, a publicitar mediante portaria a alteração aos limiares, na situação em concreto tenha incumprido essa auto-vinculação, tendo-se abtido de publicar a competente portaria que actualizaria o valor de 133.000 euros para 125.000 euros, inércia que se mantém até à presente data;



- viii) Por essa razão, os serviços não se aperceberam de imediato da alteração havida, tendo sido corrigida a situação logo que a nova regulamentação foi conhecida;
- ix) Em face do exposto, a signatária agiu na plena convicção de que a informação que lhe foi carreada pelos serviços técnicos era a mais correcta e é com base nessa convicção que endossou o processo á entidade com competência para decidir e para autorizar a despesa, pelo que não teve consciência de estar a cometer uma infracção financeira;
- x) A finalizar não pode a signatária deixar de referir que se aproxima, nesta altura, do fim de uma carreira pública que já conta com trinta e seis anos, vinte e cinco no exercício de cargos de chefia, dez dos quais na função de subdirectora geral. Ao longo deste período, sempre actuou na prossecução do interesse público sem que, alguma vez tenha sido a sua actuação, objecto de qualquer censura por parte do Tribunal de Contas, outro órgão de controlo ou algum superior hierárquico. Nunca lhe foi imputada qualquer responsabilidade ou infracção pelo que a presente situação é inédita e singular em toda a sua carreira.

Em face do exposto, solicita a signatária que lhe sejam atendidas por V.Exa. todas as explicações apresentadas.

Com os melhores cumprimentos,


(Maria Fernanda Santiago)

DGTC 31 10'11 18423

Exmo. Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas

Fernanda da Piedade Martins Chilrito Mendes Bernardo, Directora do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, notificada do despacho do Exmo. Sr. Juiz Conselheiro da área, nos termos do artigo 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, relativa às partes pertinentes do relato da Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008- 2012 e Fundo Português do Carbono (Proc. nº 16/11- Audit DA III.1) vem pronunciar-se nos seguintes termos:

1. Os despachos exarados pela notificada, na qualidade de Directora do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, sobre a Informação nº 320/2010/DGRFP, de 20 de Abril, tiveram como pressuposto a correcção e adequação do conteúdo da citada informação, preparada e superiormente submetida por uma das assistentes técnicas, à qual está cometida o exercício das funções de direcção dos procedimentos aquisitivos destinados à formação dos contratos a celebrar pela APA;
2. Consequentemente, ao exarar os despachos a notificada, na sua qualidade de dirigente intermédia, tomou como boa a informação contida na referida Informação, sendo certo que idêntico juízo de valor foi feito, aquando do despacho exarado sobre a Informação nº 076/2010/DACAR de 5 de Julho, já que esta ultima constitui uma mera consequência da normal tramitação do procedimento aquisitivo.
3. Reanalisado nesta data, o conteúdo da informação e os restantes elementos instrutórios do procedimento de formação do contrato nº 226/2010, objecto da auditoria, afigura-se, à ora notificada, que o mesmo poderia ser qualificado como aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento, caso em que a publicitação no JOUE, já não seria exigível, por força da subalínea i), da alínea b), do nº 2 do artigo 20º do CCP e, assim, a infracção financeira não se verificaria.
4. De igual modo, ao reanalisar as especificações técnicas do caderno de encargos, se afigura à notificada, que as mesmas são susceptíveis de se enquadrar na subalínea i), da alínea b), do nº 2 do artigo 20º do CCP.
5. Com efeito, parte das especificações técnicas consubstanciam o desenvolvimento de trabalhos que envolvem pesquisa e criação de metodologias inovadoras que permitam estimar de forma sistemática e científica as emissões atmosféricas nacionais, sendo certo, que essa estimativa não resulta do conhecimento e apuramento directo dos dados obtidos, mas sim de trabalho de carácter intelectual e científico.



6. Neste contexto, os resultados do contrato consubstanciam relatórios que contem as estimativas das emissões e não pareceres, esses sim, qualificáveis, no entendimento da notificada, como o resultado dos serviços de consultadoria.
7. Importa, ainda salientar que o CCP não dispõe de uma definição legal de serviços de investigação e desenvolvimento, na esteira das Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, transpostas pelo referido Código, que nos permita balizar este conceito, bem como a sua aplicação.

Em face do exposto, na sequência da reanálise efectuada para efeitos do contraditório vertente, caso o concurso em apreço seja considerado subsumível ao conceito de fornecimento de serviços de investigação e desenvolvimento, não teriam sido violados os limiares de sujeição a publicação no JOUE e, conseqüentemente, não seria praticada a infracção financeira que ora, lhe é imputada.

De todo o modo,

Caso esse douto Tribunal assim, o não entenda, não dando acolhimento à argumentação supra, cumpre à notificada, em abono da relevação da infracção financeira que lhe é imputada, invocar o seguinte:

1. À data de abertura do procedimento, o CCP era muito recente, pois tinha uma vigência de cerca de ano e meio, já que a instrução do procedimento concursal em apreço foi iniciada a 29 de Março de 2010.
2. Acresce que, a complexidade de aplicação do seu regime, em virtude da dificuldade de interpretação de algumas das suas normas é susceptível de originar situações de omissão e erro nos procedimentos de formação dos contratos, o que esteve, certamente, na origem das alterações efectuadas nos três anos de vigência deste Código, através da Lei nº 59/2008, do Decreto-Lei nº 223/2009, do Decreto-Lei nº 278/2009, da Lei nº 3/2010 e do Decreto-Lei nº 131/2010.
3. Por outro lado, os limiares comunitários aprovados pela Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho, por força do artigo 2º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, que executa na ordem jurídica interna o Regulamento (CE) nº 1422/2007, de 4 de Dezembro, vigoraram até 31 de Dezembro de 2009.
4. A aplicação reiterada destes limiares nos procedimentos de formação dos contratos durante cerca de ano e meio determinou a consolidação, nos procedimentos, de uma prática administrativa de aplicação dos referidos limiares.
5. Sucede, entretanto, que o Regulamento (CE) nº 1422/2007, de 4 de Dezembro, foi revogado pelo Regulamento (CE) nº 1177/2009, que actualizou os limiares comunitários, fixando a sua entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010.



6. No entanto, o Regulamento (CE) nº 1177/2009 não foi objecto de Portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, conforme estabelecido no artigo 2º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro.
7. Com efeito, o Governo, não obstante estar ciente da actualização dos limiares, através de Regulamento Comunitário, autovinculou-se, por força do citado preceito, à publicitação da actualização dos limiares comunitários por Portaria.
8. Ora, sucede que a referida Portaria não foi publicada, pelo que na instrução do procedimento concursal em apreço, se manteve a aplicação dos limiares aprovados pela Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho.
9. Note-se que até ao momento, não há menção expressa nos diversos sítios da Internet das entidades com responsabilidades reforçadas neste domínio, como é caso da Autoridade Nacional das Compras Públicas, que a Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho foi revogada ou alterada.
10. O próprio Diário da Republica, na área “Consultar vigência e produção de efeitos (DIGESTO)” não faz qualquer menção à cessação de vigência da Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho.
11. Nestes termos, não obstante a publicação do Regulamento (CE) nº 1177/2009, constata-se uma omissão grave de divulgação da cessação de vigência da Portaria nº 701-C/2008, que provoca incerteza acerca do regime jurídico aplicável e consequentemente, um risco de violação das normas do CCP, por parte dos organismos responsáveis pela sua aplicação, que não lhes deve ser totalmente imputável.
12. Assim, é compreensível que em sede de instrução do procedimento, existisse a convicção, em face do disposto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 18/2008, que os limiares aplicáveis eram os constantes da Portaria nº 701-C/2008.
13. Foi, pois, nesse contexto que a notificada exarou os despachos que constam das Informações nº 320/2010/DGRFP, de 20 de Abril e nº 076/2010/DACAR de 5 de Julho.
14. Assim, a violação da obrigação de publicitação no JOUE do concurso público em apreço, decorreu de um erro desculpável de avaliação dos pressupostos legais aplicáveis, já que era convicção dos intervenientes no procedimento, que se mantinha a aplicação dos limiares fixados na Portaria nº 701-C/2008.
15. Em face do expendido, foi convicção da notificada, actuando de boa-fé, que o seu despacho se fundamentava na aplicação das normas em vigor - a Portaria nº 701-C/2008 – e como tal considerava os seus despachos lícitos.

16. Nestes termos, os despachos da notificada, sobre as Informações nº 320/2010/DGRFP, de 20 de Abril e nº 076/2010/DACAR de 5 de Julho, foram proferidos, sem qualquer consciência de ilicitude ou da prática de uma conduta censurável, pelo que, a eventual infracção financeira praticada é susceptível de ser relevada.
17. Acresce ainda que, o procedimento foi preparado e lançado com carácter de urgência, num período de acumulação extraordinária de procedimentos aquisitivos, em que era imperioso dar cumprimento às obrigações de reporte à UNFCCC, UE, e CLRTAP, imputáveis à APA, como responsável pela aplicação da legislação comunitária e internacional em matéria de emissões atmosféricas e Comércio Europeu de Licenças de Emissão, na prossecução dos interesses do Estado e da defesa do interesse público.
18. No que respeita às regras da concorrência, importa referir que não obstante o concurso ter estado publicitado no mercado nacional durante vinte dias, apenas, foi recepcionada a proposta da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL, cujo corpo científico em matéria de emissões dispõe de conhecimentos e experiência necessários para levar a cabo o objecto do concurso.
19. Na verdade, a especificidade do objecto do concurso, em especial, a sua directa relação com os dados nacionais, reduzem substancialmente as potencialidades das empresas de serviços de trabalhar com esta matéria. Em abono desta tese, verifica-se que na nossa Plataforma Aquisitiva houve duas empresas que registaram o seu interesse no concurso – a KPMG Advisory – Consultores de Gestão S. A. e a PROCESL – Engenharia e Hidráulica Ambiental, Lda., mas não apresentaram proposta.
20. Ainda, quanto à alegada violação do princípio da concorrência, refira-se que o reduzido valor contratual dificilmente determinaria a existência de interessados fora do território nacional, pois que, as tarefas a realizar, sendo inerentes às características socioeconómicas e ambientais específicas do território nacional, iriam provocar um aumento do valor da proposta, por força do acrescido esforço financeiro que uma eventual empresa estrangeira teria que ter para a concretização dos objectivos do contrato.
21. Por fim, faz-se notar que a notificada é primária na imputação de infracções financeiras e agiu de boa-fé, na defesa dos interesses da APA, e bem assim, do Estado, sendo certo que conta com 27 anos de exercício de funções públicas, 17, dos quais, em exercício ininterrupto de funções dirigentes.
Actuou sem qualquer intenção censurável de violação dos princípios da concorrência e das normas aplicáveis, na convicção de que o conteúdo da Informação sobre o qual exarou os seus despachos, observava o disposto no CCP.



Nestes termos, atento o exposto, solicita-se ao Exmo. Juiz Conselheiro se digne relevar, nos termos do n.º 8, do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a responsabilidade pela eventual infracção financeira que lhe é imputada.

APA, 3 de Novembro de 2011

A notificada



Fernanda Bernardo

DGTC 04 11 11 18674

Exmo. Senhor Director Geral,
Tribunal de Contas - Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA
V/Refª Proc. nº 16/11 – Audit DA III.1

A presente exposição *anula e substitui* outras anteriormente elaboradas pelo signatário neste âmbito e que tenham dado entrada no Tribunal de Contas.

Eu, Gonçalo Arez de Mascarenhas Figueiredo Pombeiro, Chefe de Divisão da Divisão de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais, notificado do despacho do Exmo. Sr. Juiz Conselheiro da Área, nos termos do artigo 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e relativamente às partes pertinentes do relato da Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português do Carbono (Proc. nº 16/11- Audit DA III.1), venho pronunciar-me nos seguintes termos:

Em relação especificamente ao indicado no *ponto 4* da coluna *Responsáveis Individuais* do *Anexo IA – Mapa de Eventuais Infracções Financeiras* cumpre referir o seguinte:

1. Por não ter presente de memória a minha participação no referido processo verifiquei os dados constantes no *Relatório de Despachos e Pareceres do Sistema de Gestão Documental (SGD)* da Agência Portuguesa do Ambiente relativos ao Documento I-002177/2010. Aí não consegui encontrar evidência do meu envolvimento no mesmo, concretamente de ter submetido à consideração superior, através do despacho de 12 de Abril de 2010, exarado sob o referido documento, na sequência da Informação nº 320/210/DGRFP de 20 de Abril a abertura do procedimento de concurso;
2. Verifiquei igualmente os dados constantes no *Historial* do SGD relativos ao Documento I-002177/2010 onde não consto como interveniente nesse documento (*Utilizador*, na terminologia do SGD), conforme anexo;

Independentemente de não me recordar de ter ou não participado no processo em causa e do acima referido cumpre-me indicar, em relação a outras partes do relato da Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português do Carbono (Proc. nº 16/11- Audit DA III.1) pertinentes para a Divisão que chefiar o seguinte:

3. À data de abertura do procedimento o CCP tinha uma vigência de cerca de ano e meio, pois que o mesmo entrou em vigor no dia 30 de Julho de 2008 e a instrução do procedimento concursal em apreço foi iniciada a 29 de Março de 2010. Aliada a este facto, a complexidade de aplicação do seu regime, bem como a dificuldade de interpretação das suas normas é susceptível de criar situações de erro e omissão nos procedimentos de formação dos contratos a desenvolver pelos organismos aplicadores das normas. Com efeito, a complexidade e dificuldade de aplicação do seu regime provocou até ao momento, em cerca de 3 anos de vigência, as seguintes alterações:

d-i. R.

Lei nº 59/2008, Decreto-Lei nº 223/2009, Decreto-Lei nº 278/2009, Lei nº 3/2010 e Decreto-Lei nº 131/2010.

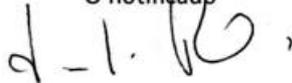
4. Os limiares comunitários aprovados pela Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho que executa na ordem jurídica interna o Regulamento (CE) nº 1422/2007, de 4 de Dezembro, vigoraram até 31 de Dezembro de 2009, o que fez 17 meses de aplicação destes limiares nos procedimentos de formação dos contratos. Este período de vigência da Portaria determinou a consolidação nos procedimentos de uma prática administrativa de aplicação dos referidos limiares.
5. Os limiares aprovados pelo Regulamento (CE) nº 1177/2009 entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010. No entanto, o regulamento em causa não foi objecto de portaria dos ministros responsáveis pelas áreas da finanças e das obras públicas, conforme estabelecido no artigo 2º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro. Com efeito, o Governo, sem prejuízo da actualização dos limiares ser objecto de Regulamento Comunitário, auto vinculou-se, por força do citado preceito, à publicitação da actualização dos limiares comunitários por portaria. Ora, a actualização operada pelo Regulamento (CE) nº 1177/2009 não foi objecto de portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas pelo que, na instrução do procedimento concursal em apreço, se entendeu que se mantinha a aplicação dos limiares aprovados pela Portaria nº 701-C/2008, de 29 de Julho. Até ao momento a portaria em causa não foi revogada, nem alterada, surgindo nos diversos sítios das entidades competentes, mormente da Autoridade Nacional das Compras Públicas e no próprio Diário da República, na área "Consultar vigência e produção de efeitos (DIGESTO)" sem qualquer menção de cessação de vigência. Nestes termos, a admitir-se a produção de efeitos a 1 de Janeiro de 2010 do Regulamento (CE) nº 1177/2009, há uma falha grave de divulgação da cessação de vigência do Portaria nº 701-C/2008, colocando os organismos num risco de violação da norma que não lhes deve ser imputado.
6. Nestes termos, em sede de instrução do procedimento, foi convicção, em face do disposto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 18/2008, que os limiares aplicáveis eram os constantes na Portaria nº 701-C/2008.
7. Admite-se que possa ter sido violada a obrigação de publicitação no JOUE do concurso público em apreço em virtude dos novos limiares comunitários, no entanto é nosso entendimento que violação decorreu de um erro de avaliação dos pressupostos legais aplicáveis.
8. Estamos, pois, perante uma situação de erro desculpável sobre os pressupostos legais aplicáveis uma vez que se conhecia a norma legal aplicável, fazendo, com efeito, referência à não publicitação no JOUE, uma vez que admitiam como válidos e em vigor os limiares fixados na Portaria nº 701-C/2008.
9. Acresce ainda que o procedimento foi preparado e lançado com carácter de urgência, já que era necessário dar cumprimento às obrigações de reporte à UNFCCC, UE, e CLRTAP, razão pela qual embora se admita que a instrução do procedimento pudesse ter sido melhorada se considera ter agido de boa-fé na prossecução da defesa dos melhores interesses da APA e do Estado, como responsável pela aplicação da legislação comunitária e internacional em matéria de emissões atmosféricas e Comercio Europeu de Licenças de Emissão.



10. Em nosso entender as regras da concorrência não foram violadas neste caso por falta da publicitação. Com efeito, o concurso esteve publicitado no mercado nacional durante 20 dias e apenas se recebeu a proposta da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL, cujo corpo científico em matéria de emissões dispõe de conhecimentos e experiência necessários para levar a cabo o objecto do concurso. Na verdade, a especificidade do objecto do concurso, em especial a sua directa relação com os dados nacionais, reduzem substancialmente as potencialidades das empresas de lidar e trabalhar com a matéria. Em abono desta tese, verifica-se que na nossa Plataforma Aquisitiva houve duas empresas que registaram o seu interesse no concurso – a KPMG Advisory – Consultores de Gestão S. A. e a PROCESL – Engenharia e Hidráulica Ambiental, Lda., mas que não apresentaram proposta.
11. O reduzido valor contratual dificilmente determinaria a existência de interessados fora do território nacional pois que as tarefas a realizar, sendo inerentes às características socioeconómicas específicas do território nacional, iriam provocar um aumento do valor da proposta, por força do acrescido esforço financeiro que uma eventual empresa estrangeira teria que ter para a concretização dos objectivos do contrato.

APA, 03 de Novembro de 2011

O notificado



Gonçalo Pombeiro

DGTC 11 11'11 19072

Eduardo Santos

Casa do Ambiente e do Cidadão
Rua de S. Domingos à Lapa, 26
1240-033 Lisboa

Exmo. Senhor

Director-Geral

Tribunal de Contas

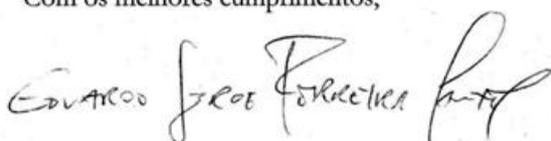
Av. Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

**Assunto: Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 –
Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo
Português de Carbono**

Em resposta ao V. Ofício N. 015718, de 20 de Outubro de 2011, junto se enviam comentários aos pontos 3.12.2., 3.12.3. e Anexo IB do relato da “Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono”.

Com os melhores cumprimentos,



(Eduardo Santos)

DGTC 08 11'11 18798



Auditoria a Mecanismos Previstos para o Controlo e Redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono

3.12.2 a) Prestação de Serviços de Assessoria Técnica ao Fundo Português de Carbono

1. Conforme resulta do ponto 5 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, a necessidade de promover a celebração de um contrato de aquisição de serviços de assessoria técnica na área da economia do carbono, em particular nas vertentes de avaliação de investimentos a realizar pelo Fundo Português de Carbono (FPC) em projectos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), resultou da *“insuficiência de recursos humanos afectos ao secretariado técnico do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC) para assegurar a gestão técnica do FPC”*, conclusão que é corroborada na análise contida no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.
2. Para o efeito, nos termos da Cláusula 4.ª do caderno de encargos aprovado nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP), afigurava-se exigível que o prestador de serviços assegurasse, entre outras, o cumprimento das seguintes obrigações:
 - Análise e avaliação de projectos de investimento, em particular projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo;
 - Análise de metodologias de projectos domésticos por parte do FPC;
 - Representação nacional nas reuniões do grupo de peritos da UE em mecanismos de mercado/mercado global de carbono;
 - Representação nacional nas reuniões do grupo de peritos da UE em financiamento e investimento; e
 - Apoio à preparação das reuniões do Grupo Ambiente Internacional do Conselho da União Europeia sobre Alterações Climáticas em matérias referentes a mecanismos de mercado/mercado global de carbono e financiamento e investimento;
3. Considerando as necessidades diagnosticadas em matéria de aquisição de serviços, após pesquisa das entidades que pudessem cumprir o estabelecido no Caderno de Encargos, verificou-se que o rol de possibilidades se cingia à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., cujos serviços são prestados pelo seu gerente - Dr. Pedro Martins Barata - representante europeu no *Executive Board* (EB) das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.



4. Conforme referido no ponto 11 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, o organismo internacional acima mencionado *“procede à gestão dos procedimentos relativos à adopção e implementação de projectos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), incluindo a aprovação de metodologias de projectos, a acreditação das Entidades Operacionais Designadas e a geração de créditos de emissão relativos aos projectos verificados”*.
5. Consequentemente, visando a assessoria técnica a contratar auxiliar o CECAC/FPC na *“correcta planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto”*, para *“conceber uma estratégia nacional de investimentos para o período 2010-2012, assim como para o período pós-Quito, que tenha em linha de conta os desenvolvimentos económicos registados no último ano, seja ao nível do quadro orçamental nacional, seja ao nível da conjuntura do mercado internacional”*, afigurava-se essencial que a entidade adjudicante se munisse de um apoio especializado que lhe garantisse que as opções que adotaria futuramente no exercício das suas atribuições e competências estariam em linha com a estratégia internacional para o sector, com vista à maximização dos investimentos a realizar.
6. A título exemplificativo do relevo e importância dos serviços a prestar no âmbito da assessoria técnica em causa, importa salientar que, no caso dos projetos CDM, uma avaliação inicial errada pelo CECAC/FPC da potencialidade de aprovação do projeto por parte do EB acarretaria custos iniciais de desenvolvimento do projeto muito elevados que poderiam não ser recuperados, com as inerentes consequências em matéria de cumprimento do Protocolo de Quioto.
7. Para além do mais, compreendendo igualmente a aquisição de serviços uma componente de representação nacional (cfr. Cláusula 4.ª do caderno de encargos), num plano institucional, afigurava-se exigível que a entidade contratada tivesse conhecimentos da realidade portuguesa, factor que desaconselhava que a aquisição de serviços fosse realizada a entidade não nacional.
8. Paralelamente, a aquisição de serviços de *“assessoria técnica ao Fundo Português de Carbono”* visava igualmente suportar a participação do Dr. Pedro Martins Barata, em nome de Portugal e enquanto representante europeu no *Executive Board* (EB) das Nações Unidas para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do caderno de encargos), cargo que, como demonstrado, é desempenhado por eleição nominal, não sendo passível de transmissão a outra pessoa, singular ou colectiva.
9. Conforme referido nos pontos 14 e 15 da Informação n.º 10/FPC/2010, a candidatura do Dr. Pedro Martins Barata ao EB foi apresentada sob proposta de Portugal, numa primeira fase, e da União Europeia, numa segunda fase, perante a Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (CMP), tendo sido posteriormente confirmada a sua eleição pela CMP.
10. Neste contexto considerou-se adequado que o FPC, enquanto instrumento do Estado português com responsabilidades precisamente neste âmbito, assegurasse o apoio necessário a esta representação. Crê-se que a especificidade da situação, a natureza do cargo e o reconhecimento nacional e internacional do prestador de serviços em causa que motivaram a sua selecção, justificam a adopção do critério material. Em contrapartida, a realização de um concurso público para a presente situação revelar-se-ia não só desajustada como incompreensível para as Nações Unidas. Esta noção é confirmada pela Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas que se anexa.



11. Face ao exposto, julga-se demonstrado e evidenciado que o procedimento de ajuste direto adotado, ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, se afigurou uma escolha do procedimento correta e que observou o regime legal aplicável.
12. Com efeito, nos termos conjugados da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010 e dos considerandos supra enunciados, encontra-se demonstrado a sociedade a unicidade e singularidade da aquisição de serviços ter sido adjudicada à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por se tratar da única entidade à qual podia ser confiada a referida prestação de serviços.
13. De facto, não existe em Portugal outra entidade cujo colaborador seja membro do EB das Nações Unidas e que, conseqüentemente, se encontre habilitado a prestar uma assessoria especializada como a exigida em matéria de análise e avaliação de projectos de investimento, em particular de projectos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, bem como de análise de metodologias de projectos domésticos, com vista a auxiliar o CECAC/FPC em matéria de *“planificação dos investimentos a realizar para assegurar o cumprimento do Protocolo de Quioto”*.
14. Como é sustentado no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 08/10/2010, proferido no âmbito do processo n.º 03003/09.6BEPRT, a *“opção pelo ajuste directo tendo como fundamento a al. e) do n.º 1 do art. 24.º do CCP só ocorrerá quando no mercado, por razões técnicas, artísticas ou de protecção de direitos exclusivos, apenas exista ou se mostre habilitada uma pessoa/empresa capaz de executar a prestação/fornecimento de serviço, pelo que não faria sentido a Administração ter de se socorrer do procedimento concursal quando de antemão sabia que só aquela pessoa/empresa poderia ser admitida”*.
15. Efectivamente, compulsando os pontos 14, 15, 16 e 17 da Informação n.º 10/FPC/2010, de 15 de Janeiro de 2010, em anexo, verifica-se que se encontram amplamente enunciados e justificados os motivos subjacentes à aquisição de serviços ter sido realizada à sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., ao abrigo do critério material previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
16. Nem se diga, como referido no Relatório de Auditoria sob análise, que *“não se pode ter por demonstrado que a empresa adjudicatária fosse a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa (...), porquanto a cláusula 15.ª do caderno de encargos e do contrato contemplava a possibilidade de o adjudicatário ceder a sua posição contratual hipótese claramente contraditória com a sua capacidade exclusiva para a prestação do serviço e que implicitamente pressupõe e admite a existência de terceiros capazes de prestar os serviços objecto do contrato”*.
17. É que, a cláusula em apreço constitui uma cláusula típica do modelo de contratos de aquisição de serviços usado pelo CECAC/FPC, a qual, mesmo no contexto em apreço possui justificação, uma vez que a adjudicatária poderia, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, converter-se noutro tipo de sociedade, designadamente, numa sociedade por quotas por efeito de pluralidade de sócios, ou mesmo ser adquirida a sua participação social por outra sociedade, podendo também suceder, em tese, que o gerente da ENVDEV - Unipessoal, Lda., fosse contratado por outra sociedade (ex – consultora ambiental), na qual passasse a exercer funções e para a qual se justificaria ceder a posição contratual da adjudicatária.

Eduardo Santos

18. Acresce que, no caso em apreço, na execução contratual não se verificou a aplicação da cláusula em análise, tendo a prestação de serviços sido cumprida pela adjudicatária.
19. Desta forma, em complemento do referido, anexa-se:
 - i. Parte relevante da Dec.3/CMP.1 sobre as responsabilidades dos membros do Executive Board;
 - ii. Parte relevante do relatório da Sessão das Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas sobre a nomeação dos membros do Executive Board para o biénio 2010-2012; e
 - iii. Curriculum Vitae do Dr. Pedro Martins Barata em relação à adequação para participar no Executive Board e trabalho de fundo sobre a área de mecanismos.
 - iv. Carta da Secretária Executiva da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas sobre o processo de eleição do Dr. Pedro Martins Barata para membros do EB.
20. Considerando o exposto, solicita-se respeitosamente ao Tribunal de Contas a reavaliação da sua análise quanto à conclusão alcançada quanto à pretensa ausência de justificação do recurso ao ajuste directo ao abrigo do critério previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, considerando os elementos analisados e os que se anexam ao presente relatório.
21. No que respeita ao incumprimento das formalidades constitutivas do procedimento pré-contratual atinentes à apresentação do certificado de registo criminal da adjudicatária, cumpre reconhecer, antes de mais, a omissão assinalada. Não obstante pretende o CECAC solicitar o referido certificado de forma a atestar que não existiam óbices à contratação.

Em síntese.

1. Do exposto resulta, sem conceder que, a ter ocorrido a prática de factos susceptíveis de configurar uma infracção censurável no plano da responsabilidade financeira sancionatória, não nos parece que possa ser aplicada qualquer multa aos intervenientes no procedimento, dado que os actos ora sob censura foram praticados em manifesto erro sobre a ilicitude, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, com a inerente exclusão da culpa.
2. Com efeito, enquanto interveniente nos procedimentos visados no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas agi no pressuposto que se encontravam reunidos os pressupostos legais para a adoção do recurso ao ajuste direto ao abrigo do critério previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, entendimento que mantenho até demonstração em contrário de refutação dos argumentos supra expendidos.
3. Do mesmo modo, a celebração do contrato de aquisição de serviços com a sociedade ENVDEV - Unipessoal, Lda., somente foi realizada no pressuposto que se encontravam coligidos e municiados todos os documentos de habilitação exigíveis para o efeito, o mesmo valendo para a omissão de cumprimento do disposto no artigo 127.º do CCP, a qual se julgava efetuada, pois, de outro modo, jamais agiria nos termos registados.



4. Considerando o exposto, tendo agido na plena convicção que estava a cumprir os preceitos legais aplicáveis, a prática de quaisquer infrações só poderia ter ocorrido em manifesto erro sobre a ilicitude, o que exclui o juízo de censura e a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.
5. Afastada inequivocamente a prática dolosa das infrações imputadas, restaria a censurabilidade da conduta no plano da negligência, caso em que importa ter presente que o n.º 8 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção conferida pela Lei n.º 46/2008, de 29 de Agosto, confere a possibilidade de ser relevada a responsabilidade por infração financeira quando:
 - a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
 - b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
 - c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*
6. Ora, nos casos em análise, não existem quaisquer antecedentes de censura do Tribunal de Contas em que tenha sido visados por qualquer tipo de infração, pelo que, encontram-se satisfeitas as condições exigidas nas alíneas *b)* e *c)* do n.º 8 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas para que, sem conceder, caso se entenda que tenha ocorrido efectivamente quaisquer infrações, possa ser relevada a responsabilidade financeira do visado.

3.12.3 – Comissão para as Alterações Climáticas

1. No que respeita ao incumprimento referido neste ponto, relativo à ausência de identificação nominal e funcional da entidade que tomou a decisão de contratar e de escolha do ajuste direto, clarifica-se que os processos finais, arquivados na Secretaria Geral, dispõem dos carimbos com a respetiva identificação.