



AUDITORIA

**INICIATIVA JESSICA
EM PORTUGAL**

7³ 3⁴ 5⁹
6⁴ 2³ 1⁶ 9⁵
TRIBUNAL
DE CONTAS
9⁴ 5³ 4¹ 7⁸



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	3
ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
GLOSSÁRIO	5
SIGLAS UTILIZADAS	6
FICHA TÉCNICA	6
1 - SUMÁRIO	7
1.1 - CONCLUSÕES.....	8
1.2 - RECOMENDAÇÕES	14
2 - INTRODUÇÃO.....	16
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO.....	16
2.2 - ENTIDADES ENVOLVIDAS	16
2.3 - SÍNTESE METODOLÓGICA	17
2.4 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	17
2.5 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	18
3 - PARTE EXPOSITIVA.....	20
3.1 - A INICIATIVA JESSICA NA UNIÃO EUROPEIA.....	20
3.2 - A INICIATIVA JESSICA EM PORTUGAL	21
3.2.1 - <i>Enquadramento</i>	21
3.2.2 - <i>A arquitetura e o desenvolvimento da execução no período (2009-2014)</i>	22
3.2.3 - <i>A execução global</i>	44
3.2.4 - <i>Fundos de Desenvolvimento Urbano do Turismo</i>	50
4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	72
5 - EMOLUMENTOS.....	72
6 - DETERMINAÇÕES FINAIS	72
ANEXO I - TRANSFERÊNCIAS PARA O FUNDO JESSICA (HOLDING FUND)	74
ANEXO II – CUSTOS DO JESSICA HOLDING FUND.....	75
ANEXO III - POR CONTINENTE	77
ANEXO IV - DETALHES FINANCEIROS DA INICIATIVA JESSICA	80
ANEXO V - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	83

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - INICIATIVA JESSICA - CUSTO TOTAL, DESPESA PÚBLICA E FEDER APROVADOS (2011).....	24
QUADRO 2 - INICIATIVA JESSICA - CUSTO TOTAL, DESPESA PÚBLICA E FEDER APROVADOS (2012).....	25
QUADRO 3 - PLANO DE FINANCIAMENTO DO FUNDO JESSICA.....	25
QUADRO 4 - FLUXOS FINANCEIROS FEDER E DA DGTF POR ANOS	26
QUADRO 5 - INICIATIVA JESSICA – INVESTIMENTO ELEGÍVEL, DESPESA PÚBLICA E FEDER APROVADOS (REPROGRAMAÇÃO)	28
QUADRO 6 - DESPESA CERTIFICADA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014	31
QUADRO 7 - PLANO DE FINANCIAMENTO APROVADO PARA OS FDU SELECIONADOS.....	34
QUADRO 8 - FLUXOS FINANCEIROS FEDER E DA DGTF POR ANOS, POR REGIÃO E POR FDU	39
QUADRO 9 - “CONTA DE APLICAÇÃO” POR ANOS, POR REGIÃO E POR FDU	39
QUADRO 10 - “CONTA DE RETENÇÃO” POR ANOS, POR REGIÃO E POR FDU.....	40
QUADRO 11 - CUSTOS DE GESTÃO E CUSTOS ADICIONAIS DO BEI NO PERÍODO 2009-2014.....	41
QUADRO 12 - DESPESAS E COMISSÕES REFLETIDAS NAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO BEI NO PERÍODO 2010 A 2014	42
QUADRO 13 - COMPARAÇÃO DOS PROVEITOS E DOS CUSTOS DO FUNDO JESSICA NO PERÍODO 2010 A 2014.....	43
QUADRO 14 - FLUXOS FINANCEIROS COM O BEI EM 30 DE JUNHO DE 2015	44
QUADRO 15 - EXECUÇÃO DO FUNDO JESSICA NOS FDU EM 30 DE JUNHO DE 2015.....	46
QUADRO 16 - REEMBOLSOS POR POR DO CONTINENTE EM 30 DE JUNHO DE 2015.....	49
QUADRO 17 - FINANCIAMENTO APROVADO E ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO TOTAL POR PO EM 30 DE JUNHO DE 2015	50
QUADRO 18 - DOTAÇÃO DO FDU TURISMO LISBOA (PROPOSTA DO BEI)	50
QUADRO 19 - DOTAÇÃO DO FDU TURISMO ALGARVE (PROPOSTA DO BEI)	50
QUADRO 20 - PLANO FINANCEIRO FDU TURISMO LISBOA	51
QUADRO 21 - PLANO FINANCEIRO FDU TURISMO ALGARVE.....	51
QUADRO 22 - TRANSFERÊNCIAS PARA OS FDU TURISMO (LISBOA E ALGARVE)	54
QUADRO 23 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS FDU TURISMO (LISBOA E ALGARVE)	55
QUADRO 24 - SALDOS CONTAS BANCÁRIAS EM 30 DE JUNHO DE 2015	57
QUADRO 25 - OPERAÇÕES VERIFICADAS NA ENTIDADE GESTORA TURISMO DE PORTUGAL.....	59
QUADRO 26 - DETALHE DAS OPERAÇÕES IMPLEMENTADAS NOS POR DO CONTINENTE - INICIATIVA JESSICA EM PORTUGAL	77
QUADRO 27 - FINANCIAMENTOS APROVADOS POR ENTIDADE GESTORA / PO	80
QUADRO 28 - DESEMBOLSOS AOS PROMOTORES DOS PROJETOS URBANOS	81
QUADRO 29 - MONTANTES REEMBOLSADOS EM 30 DE JUNHO DE 2015.....	81
QUADRO 30 - DESEMBOLSOS AOS PROMOTORES DOS PROJETOS URBANOS EM 30 DE JUNHO DE 2015	81
QUADRO 31 - REEMBOLSOS POR ENTIDADE GESTORA EM 30 DE JUNHO DE 2015	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - TRANSFERÊNCIAS PARA O FUNDO JESSICA, PARA OS FDU E PARA OS BENEFICIÁRIOS DOS PROJETOS URBANOS – VALORES ACUMULADOS ATÉ 30 DE JUNHO 2015	45
GRÁFICO 2 - VALORES SOB GESTÃO VS FINANCIAMENTO APROVADO VS DESEMBOLSOS JESSICA EM 30 DE JUNHO DE 2015	47
GRÁFICO 3 - MONTANTES DESEMBOLSADOS JESSICA VS MONTANTES DESEMBOLSADOS ATRAVÉS DE VERBAS PRÓPRIAS POR ENTIDADE GESTORA EM 30 DE JUNHO DE 2015	48



Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

Definições	
Acordo de Financiamento	Documento celebrado entre a Autoridade de Gestão do PO Temático Valorização do Território, as Autoridades de Gestão dos PO Regionais do Continente, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, por parte da República Portuguesa, e o BEI, onde estão descritos os direitos e as obrigações das partes, designadamente: os fundos comunitários e nacionais a serem transferidos para o BEI e a forma de aplicação desses montantes em Fundos de Desenvolvimento Urbano, os custos de gestão e os custos adicionais do BEI, bem como as disposições em caso de incumprimento. Este Acordo cria o Fundo JESSICA como bloco financeiro autónomo no seio do BEI, com o objetivo de conceder financiamentos – na forma de empréstimos e participações de capital próprio – a projetos urbanos, em cooperação com os FDU.
Acordo Operacional	Documento celebrado entre o BEI e as Entidades Gestoras dos Fundos de Desenvolvimento Urbano (Turismo de Portugal, Banco Português de Investimento e Caixa Geral de Depósitos), onde estão descritos os direitos e as obrigações de ambas as partes, designadamente, os montantes a serem desembolsados pelo BEI e a forma de aplicação dos mesmos pelas Entidades Gestoras, os custos de gestão, bem como as disposições em matéria de incumprimento.
Alavancagem	Calculada, para efeitos do presente relatório com base no financiamento em euros (público e/ou privado) mobilizados para financiar os projetos urbanos, por cada euro de financiamento público (União Europeia ou Estado-Membro).
Autoridade de Auditoria	Autoridade pública funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designada pelo Estado-Membro para cada programa operacional, responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo.
Autoridade de Certificação	Autoridade pública, designada pelo Estado-Membro para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão.
Autoridade de Gestão	Autoridade pública, designada pelo Estado-Membro para gerir o PO, sendo, neste âmbito, responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução. Esta gestão inclui, em especial, a seleção de projetos a financiar, o acompanhamento da forma como esses projetos são executados e a prestação de informação, quer em termos da execução financeira, quer em termos dos resultados alcançados.
Beneficiário	Um operador, organismo ou empresa do sector público ou privado, responsável pelo arranque e execução das operações/projetos urbanos.
Candidatura	Pedido formal de apoio financeiro apresentado pelo beneficiário à Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano, com vista a garantir a realização de projetos elegíveis financiados no âmbito da Iniciativa JESSICA em Portugal.
Certificação de Despesas	Procedimento formal através do qual a Autoridade de Certificação declara à CE que as despesas apresentadas para reembolso são elegíveis, que se encontram justificadas por faturas e respetivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente e que foram realizadas no contexto de operações devidamente aprovadas para financiamento no âmbito de um PO.
Conta de aplicação e conta de retenção (BEI)	De acordo com o estipulado no Acordo de Financiamento foi colocado o montante correspondendo ao teto (cap) dos fees de gestão numa conta de retenção e o remanescente numa conta de aplicação/desembolso.
Conta de depósito (FDU)	Conta bancária das entidades gestoras de FDU onde são depositadas as contribuições do Fundo JESSICA e de onde são transferidas as verbas para os beneficiários finais. Podem também suportar, supletivamente em relação à conta de reserva, as comissões de gestão e os custos adicionais.
Conta de reserva (FDU)	Conta bancária das entidades gestoras de FDU onde são depositados os pagamentos (reembolsos) dos beneficiários finais e de onde são pagas as comissões de gestão e os custos adicionais.
Contrato de Empréstimo	Documento celebrado entre a Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano e o promotor do projeto urbano, onde estão descritos os direitos e as obrigações de ambas as partes, designadamente: os montantes de financiamento envolvidos, as taxas de juro praticadas, os períodos de carência para o reembolso, assim como as garantias prestadas em caso de incumprimento.
Decisão de Financiamento	Compromisso jurídico e financeiro através do qual um beneficiário adquire o direito à atribuição de financiamento comunitário e nacional, no âmbito da Iniciativa JESSICA em Portugal, tendo em vista a realização de uma operação/projeto urbano em concreto.
Despesa Certificada	Montante de despesa validada pela autoridade de gestão de um programa operacional e certificada pela autoridade de certificação, sendo por esta apresentada à Comissão Europeia, para efeitos de reembolso.
Despesa Elegível	Despesa paga entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2015, perfeitamente identificada e claramente associada à concretização de uma operação aprovada, respeitando a regulamentação específica do programa operacional em causa, bem como as demais regras nacionais e comunitárias aplicáveis.
Despesa Privada	Parte da despesa de uma operação que é suportada por entidades de direito privado, com ou sem fins lucrativos, cujo âmbito de atuação não seja considerado de interesse público.
Despesa Pública	Qualquer participação pública para o financiamento de operações proveniente do Orçamento do Estado, de autoridades regionais e locais, da União Europeia no âmbito dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão e qualquer despesa equiparável. É considerada despesa equiparável qualquer participação para o financiamento de operações proveniente do orçamento de organismos de direito público ou de associações de uma ou mais autoridades locais ou regionais ou de organismos públicos.
Despesa Validada	Montante de despesa verificada pela autoridade de gestão de um programa operacional, assegurando a sua conformidade com as condições de aprovação da candidatura (elegibilidade estrita), a sua veracidade, regularidade e legalidade (verificação formal) e as condições de elegibilidade aplicáveis (elegibilidade normativa).
Fundo JESSICA	Fundo constituído pelos montantes colocados pelas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais do Norte (POR Norte), do Centro (POR Centro), de Lisboa (POR Lisboa), do Alentejo (POR Alentejo), do Algarve (POR Algarve) e do Programa Operacional Valorização do Território (POVT) e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) no BEI, em bloco financeiro autónomo. Este fundo está sob gestão do BEI.
Instrumento de Engenharia Financeira	Termo empregue pela Comissão para designar vários instrumentos reembolsáveis proporcionados pelos fundos estruturais para melhorar o acesso ao financiamento, sobretudo das PME, o desenvolvimento urbano e a eficiência energética. No âmbito da presente auditoria, assumem as modalidades de capital próprio e de empréstimo.
Operação	Projeto selecionado pela respetiva entidade gestora e executado por um beneficiário.

Definições	
Orientações Técnicas Gerais e Específicas	Conjunto de indicações técnicas, de ordem geral, com aplicação a todo o PO, ou específica, de aplicação a um eixo prioritário ou a uma tipologia de investimentos, incluídas, em regra, em manuais de gestão, que tem por objetivo a difusão e uniformização de regras e procedimentos dentro da estrutura técnica da Autoridade de Gestão e dos Organismos Intermédios, constituindo um instrumento normalizador das práticas de gestão.
Pagamento Intermédio	Reembolso pela CE das despesas efetivamente pagas no âmbito de um PO, após a sua certificação pela AC. Os pagamentos intermédios são efetuados ao nível de cada PO e calculados ao nível do eixo prioritário.
Pedido de Pagamento	Apresentação à CE pela AC, no âmbito de um PO, mediante preenchimento de modelo próprio, de uma declaração certificada das despesas efetivamente pagas, com vista ao seu reembolso.
Política de Saída	Política/estratégia de liquidação dos fundos envolvidos num instrumento financeiro, de acordo com um plano destinado a obter o máximo retorno.
Taxa de aprovação	Indicador que relaciona a parcela dos recursos financeiros do Fundo JESSICA aprovados face à programação financeira para um dado período de tempo.
Taxa de desembolso	Indicador que relaciona a parcela dos recursos financeiros do Fundo JESSICA pagos aos destinatários finais face aos montantes programados num dado período de tempo.

SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
AC	Autoridade de Certificação
AG	Autoridade de Gestão
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento
CE	Comissão Europeia
CMC	Comissão Ministerial de Coordenação
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Depósitos
COCOF	Comité de Coordenação dos Fundos
FDU	Fundo de Desenvolvimento Urbano
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IDEA	Interactive Data Extraction and Analysis
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
PO	Programa Operacional
POR	Programa Operacional Regional
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PP	Pedido de pagamento
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
SIEP	Sistema de Informação da Entidade Pagadora
TP	Turismo de Portugal
UE	União Europeia

FICHA TÉCNICA

Técnicos	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
Ana Cristina Cabo	Técnica Verificadora Superior	Licenciada em Organização e Gestão de Empresas
Ana Isabel Silva	Técnica Superior	Licenciada em Relações Internacionais
Apoio Administrativo:	Magda Filipe	
Coordenação	Auditor Chefe - Júlio Gomes Ferreira	
Coordenação Geral	Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-Real Amaral	



1 - SUMÁRIO

Em 2006 a Comissão Europeia (CE), em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e com o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (BDCE), desenvolveu um instrumento de engenharia financeira que, inserido no objetivo de reforço da dimensão urbana na política de coesão da União Europeia (UE), representou uma forma inovadora de aplicação e reaplicação dos fundos estruturais previstos durante o período de programação de 2007-2013 – o “*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*” (Apoio Europeu Conjunto ao Investimento Sustentável em Zonas Urbanas) - designado por Iniciativa JESSICA.

Trata-se de um instrumento de adoção voluntária para os Estados-membros, na área da política de desenvolvimento urbano, que substitui a tradicional forma de apoio dos fundos europeus a título de subsídios a fundo perdido pela concessão de apoios reembolsáveis, numa lógica de *revolving fund*¹, à qual se associam outros recursos de origem privada ou pública, permitindo a alavancagem em termos financeiros em que os investimentos apoiados devem gerar proveitos suficientes para, pelo menos, reembolsar os financiamentos concedidos (cfr. ponto 3.1).

Na lógica associada a esta Iniciativa em Portugal os fundos comunitários atribuídos aos Programas Operacionais foram canalizados para um instrumento de financiamento - um *Holding Fund* - adiante designado por Fundo JESSICA, o qual foi considerado a *entidade beneficiária* dos fundos comunitários e da contrapartida nacional assegurada pela DGTF.

Esta Iniciativa iniciou-se em Portugal com a assinatura de um Acordo de Princípios, em 14 de novembro de 2008, entre o BEI e o então Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR).

Neste Acordo o MAOTDR expressou, desde logo, a intenção de implementar esta Iniciativa através da criação de um Fundo, cujo gestor seria o BEI que adotaria as medidas necessárias para assegurar o correto desempenho das tarefas do então designado “Fundo JESSICA”, um fundo criado para investir em diferentes Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), que seria constituído como “ *financiamento separado* ” no seio do BEI. A concretização desta Iniciativa veio a implicar o estabelecimento de uma representação fixa do BEI em Portugal, dedicada à Iniciativa JESSICA, sendo criado o Gabinete JESSICA em Guimarães, em instalações cedidas pela Câmara Municipal. O BEI teve um papel predominante em todo o processo de gestão do Fundo JESSICA e implementação da Iniciativa em Portugal, embora no modelo instituído a principal entidade decisora seja o Comité de Investimento.

Apesar de o Acordo de Financiamento ter sido celebrado em julho de 2009, os acordos operacionais com as entidades gestoras dos FDU (BPI, CGD e Turismo de Portugal) apenas ocorreram em outubro de 2011. Neste período foram elaborados tanto a nível nacional como europeu um conjunto de documentos técnicos fundamentais para a operacionalização da Iniciativa JESSICA. Foi aprovado o regulamento específico da Renovação Urbana, clarificados os termos em que se iria realizar a certificação da despesa, definidos e aprovados os critérios de seleção dos FDU pelas Autoridades de Gestão e respetivos Comités de Acompanhamento, definido o regime de enquadramento no âmbito dos Auxílios Estatais e, de uma forma geral, aprovadas orientações que complementaram o quadro jurídico da Iniciativa (sobretudo Orientações COCOF 07/0018, 08/0002 e 10/0014) (cfr. ponto 3.2.1).

As transferências financeiras destinadas a constituir o Fundo JESSICA tiveram início em agosto de 2010, verificando-se o último reforço de FEDER em 2013. Os primeiros projetos urbanos de apoio ao

¹ Numa perspetiva de reinvestimento cíclico dos fundos reembolsados.

investimento foram aprovados no primeiro semestre de 2012. Apesar de nesta data se encontrarem reunidas as condições para o normal funcionamento da Iniciativa JESSICA, as condições económico-financeiras do país juntamente com a reprogramação estratégica do QREN e com os efeitos do PAEF conduziram a uma execução lenta da Iniciativa até 2014.

A auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal, teve por objetivo a apreciação da aplicação dos fundos comunitários e nacionais, colocados à disposição do Fundo JESSICA, dos resultados alcançados, bem como da legalidade e regularidade das operações realizadas pelas entidades objeto de análise.

A auditoria abarcou o período de 20 julho de 2009 até 31 de dezembro de 2014, tendo a apreciação da execução financeira da Iniciativa sido atualizada a 30 de junho de 2015.

1.1 - Conclusões

INICIATIVA JESSICA EM PORTUGAL

1. A arquitetura estabelecida para a Iniciativa JESSICA em Portugal e o seu mecanismo de funcionamento apresenta uma forma em cascata de três níveis: Fundo JESSICA; FDU; e projetos urbanos. Os recursos financeiros são disponibilizados ao Fundo JESSICA que os transfere para os FDU para estes apoiarem os projetos urbanos, observando-se em seguida o circuito inverso: reembolso dos financiamentos pelos promotores dos projetos urbanos aos FDU e destes ao Fundo JESSICA. Nos termos atualmente contratados, só em 2031 se prevê o reembolso a Portugal dos meios financeiros nessa data existentes, pelo BEI, enquanto gestor do Fundo JESSICA (**cf. ponto 3.2.2**).

O Fundo JESSICA traduz-se, assim, num fundo de fundos, para ser aplicado noutros fundos, os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU). São estes FDU, da responsabilidade das entidades gestoras, que financiam os projetos urbanos apresentados pelos respetivos promotores com vista ao apoio ao investimento (**cf. ponto 3.2.1**);

2. A gestão e governação da Iniciativa JESSICA inclui:
 - a. O Comité de Investimento, como órgão de gestão estratégica, mas que, ao incluir os Presidentes das Comissões Diretivas das Autoridades de Gestão financiadoras, a par do representante da DGTF, acabou por ser também o principal centro de decisão em matéria de investimento na política de revitalização e regeneração urbana e na gestão global da Iniciativa em Portugal. O Comité é diretamente apoiado por um Secretário-Geral (**cf. ponto 3.2.2**);
 - b. O BEI, enquanto gestor técnico e financeiro do Fundo JESSICA, tendo colaborado na implementação da Iniciativa em Portugal, no processo de seleção das entidades gestoras dos FDU, acompanhamento e controlo dos FDU e prestação regular de informação ao Comité de Investimento, incluindo a prestação de contas (**cf. ponto 3.2.2.2**);
 - c. As Entidades Gestoras dos FDU:
 - i. FDU Norte CGD
 - ii. FDU Norte BPI
 - iii. FDU Centro CGD
 - iv. FDU Centro BPI



- v. FDU Turismo Lisboa
- vi. FDU Alentejo CGD
- vii. FDU Alentejo BPI
- viii. FDU Turismo Algarve

É da responsabilidade de cada uma das entidades gestoras dos FDU a instituição de um modelo de gestão, acompanhamento e controlo das operações, designadamente de modo a prestarem a informação ao Fundo JESSICA (BEI), através de relatórios trimestrais e anuais. As entidades gestoras garantem assim todas as funções normalmente asseguradas pelas autoridades de gestão, incluindo também a função pagadora. As entidades gestoras procedem à seleção dos projetos urbanos devendo garantir que, quer o beneficiário final, quer os projetos urbanos, cumprem as disposições previstas nos regulamentos nacionais e comunitários aplicáveis, especialmente no que respeita às regras em matéria de auxílios estatais e ambientais e no âmbito da contratação pública, se for o caso. Para além do requisito primordial da integração em Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano Sustentado, os projetos devem estar de acordo com a estratégia de investimento definida e respetivos critérios;

- d. Autoridade de Certificação do FEDER, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão coordenou e centralizou as interações e comunicações com a CE no que respeita a assuntos operacionais e financeiros, incluindo a certificação das declarações de despesas e os pedidos de reembolso de pagamentos. Nesta qualidade, estabeleceu as regras e os procedimentos que as Autoridades de Gestão dos POR deveriam instituir no âmbito das operações JESSICA;
 - e. Autoridade de Auditoria dos POR do Continente, a Inspeção-Geral de Finanças, exerceu as suas funções de auditoria sobre estes PO, tendo formulado observações especificamente dirigidas ao sistema de gestão e controlo subjacente às operações JESSICA (cfr. pontos 3.2.2.1 e 3.2.2.2);
- 3. O Acordo de Financiamento e posteriores adendas, assim como os subsequentes Acordos Operacionais celebrados entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU, apesar da sua complexidade técnica e de terem de ser observados por múltiplas entidades nacionais, encontram-se apenas redigidos em língua inglesa (cfr. ponto 3.2.1);
 - 4. O financiamento inicial do Fundo JESSICA envolveu € 100 milhões de recursos FEDER dos POR do Continente (€ 70 milhões) e do POVT (€ 30 milhões), assim como da respetiva contrapartida nacional associada (pública e privada), a ser garantida em € 30,0 milhões pela DGTF e em cerca de € 35,5 milhões pelas entidades gestoras dos FDU (cfr. ponto 3.2.2.1);
 - 5. Para operacionalizar a Iniciativa JESSICA em Portugal, foi submetida uma candidatura a cada um dos PO, as quais foram aprovadas pelas respetivas Autoridades de Gestão, sendo o beneficiário de todas as operações o Fundo JESSICA, residente no BEI.

Em 2012, em sede de reprogramação estratégica do QREN, a participação do POVT no financiamento do Fundo JESSICA foi retirada, sendo substituída por reforços assumidos pelos POR Norte, Centro e Alentejo. O POR Algarve, em 2013, deliberou reforçar a sua participação em € 2,5 milhões;

6. A participação final do FEDER no Fundo JESSICA foi assim de € 102,5 milhões assegurados pelos POR do Continente (POR Norte, € 45 milhões; POR Centro, € 28,8 milhões; POR Lisboa, € 5 milhões, POR Alentejo, € 16,2 milhões; e POR Algarve, € 7,5 milhões) (cfr. ponto 3.2.2.1);
7. As contribuições do FEDER para o Fundo JESSICA foram realizadas entre agosto de 2010 e outubro de 2013, tendo sido processadas como pagamentos das operações “JESSICA” aprovadas nos diversos Programas Operacionais. O destinatário das transferências foi o BEI enquanto gestor financeiro do Fundo JESSICA.

Estas operações têm características especiais sendo meras operações instrumentais para a disponibilização dos meios financeiros ao Fundo JESSICA, tendo sido preparadas e conduzidas com procedimentos específicos, instituídos pelo então IFDR;

8. As contribuições da DGTF para o Fundo JESSICA foram realizadas em duas transferências de € 13 milhões e € 17 milhões em junho de 2011 e janeiro de 2012, respetivamente. Estas contribuições não asseguraram a totalidade da componente nacional necessária aos recursos FEDER envolvidos que foi sendo garantida à medida da afetação aos FDU;

Os pagamentos da DGTF foram processados por conta do Capítulo 60 nos respetivos anos, e estão refletidos na Conta Geral do Estado, na execução orçamental da DGTF, como “*Ativos Financeiros - Unidades de Participação – Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras – Públicas*”, classificação que carece de rigor uma vez que o Fundo JESSICA não se encontra titularizado em unidades de participação, não dispondo de um valor nominal por unidade;

9. Verifica-se que a posição da DGTF não se encontra claramente assegurada nas disposições contratuais que regulam a política de saída, demonstrando falta de coerência com a classificação de ativo financeiro que foi atribuída à contribuição de € 30 milhões colocada no Fundo JESSICA;
10. O valor inerente à contrapartida nacional associada ao FEDER não foi estável, registando-se, a final, uma redução da contrapartida nacional, traduzida na menor contribuição da entidade gestora Caixa Geral de Depósitos (cfr. ponto 3.2.2.1);
11. As contribuições oriundas do FEDER e da DGTF que constituíram o Fundo JESSICA foram colocadas sob administração do BEI em bloco financeiro separado. Esta foi a opção seguida, embora a regulamentação comunitária também previsse a possibilidade de estes instrumentos de engenharia financeira serem criados enquanto entidades jurídicas independentes (cfr. ponto 3.2.1);

ACOMPANHAMENTO DAS OPERAÇÕES

12. No decorrer da auditoria apenas foram disponibilizadas notas-sínteses das reuniões do Comité de Investimento, onde nem sempre estão evidenciadas as decisões tomadas e respetivas autorizações dos membros;
13. Nos termos das orientações dadas pela Comissão em abril de 2015, para o encerramento do período de programação do QREN, no caso dos instrumentos de engenharia financeira, as AG terão de assegurar a elegibilidade das despesas nos beneficiários finais dos projetos urbanos.

Na generalidade das Autoridades de Gestão dos PO a informação pertinente sobre a Iniciativa JESSICA não foi imediatamente localizável, não se encontrando devidamente organizados os



respetivos dossiês, não garantindo a existência de pistas de controlo adequadas que comprovem a aplicação das verbas em todos os níveis da “cascata” nos diversos domínios: transferências e gestão financeira do Fundo JESSICA (incluindo juros e custos de gestão); transferências e gestão financeira dos FDU (incluindo juros e custos de gestão); desembolsos e execução dos projetos urbanos; e reembolsos no âmbito dos empréstimos concedidos (**cfr. ponto 3.2.2.1**);

POLÍTICA DE SAÍDA

14. No encerramento dos POR do Continente a data relevante para os instrumentos de engenharia financeira, como a Iniciativa JESSICA, será 31 de março de 2017, data em que as verbas contratadas pelas entidades gestoras dos FDU têm que ter sido aplicadas em projetos urbanos pelo menos uma vez. Segundo a Decisão da Comissão sobre o encerramento do QREN, as despesas elegíveis finais incluem os montantes efetivamente transferidos para o Fundo JESSICA e aplicados pelos FDU e os custos de gestão do Fundo JESSICA e dos FDU, sendo também tidos em conta os juros e outros proveitos gerados.

Este encerramento do QREN não implica a finalização imediata da Iniciativa JESSICA (QREN) que, na lógica de reaplicação dos fundos, continuará a sua atividade até às datas definidas nos Acordos Operacionais estabelecidos entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU (2031) embora o financiamento de novos projetos urbanos esteja limitado ao ano de 2021, existindo um período final de dez anos para recuperação dos recursos aplicados.

É de referir que estas disposições contratuais podem ser alvo de alterações por parte das entidades intervenientes – atualmente, o Comité de Investimento, o BEI, a CGD, o BPI e o Turismo de Portugal – redefinindo prazos e competências. Está concretamente prevista uma deliberação quanto ao Acordo de Financiamento, coincidente com o encerramento do QREN, quanto à missão do BEI enquanto gestor do Fundo JESSICA (**cfr. pontos a 3.2.2.1 a 3.2.3**);

FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

15. A opção tomada de organizar o Fundo JESSICA como bloco financeiro separado no seio de uma instituição financeira, que foi reproduzida, em termos nacionais, ao nível dos FDU, requer que as entidades gestoras sejam capazes de identificar e demonstrar todos os movimentos relacionados com as verbas do Fundo JESSICA sob sua gestão (**cfr. ponto 3.2.2.1**);
16. Verificou-se que, embora o BEI tenha apresentado demonstrações financeiras separadas relativas a este Fundo, as entidades gestoras dos FDU não dispõem de demonstrações financeiras autónomas que espelhem os recursos públicos colocadas à sua disposição, bem como os recursos próprios que tiveram que afetar nos termos dos Acordos Operacionais e a respetiva gestão no âmbito da Iniciativa JESSICA, não assegurando a necessária transparência na gestão destes dinheiros públicos que irão permanecer sob sua responsabilidade até 2031, em reinvestimentos cíclicos (**cfr. ponto 3.2.2.2**);

CUSTOS DE GESTÃO

17. A Iniciativa JESSICA prevê como despesas elegíveis os custos de gestão do BEI e das entidades gestoras de FDU.

Nos termos do Acordo de Financiamento o BEI é remunerado anualmente, tendo sido definido um teto de 1,5% sobre as verbas que lhe foram transferidas, limite que veio a ser revisto para 1%, a partir de 2013 (**cf. ponto 3.2.2.3**);

18. Este limite não foi ultrapassado, tendo os custos de gestão, até 31 de Dezembro de 2014, apresentados pelo BEI, ascendido a cerca de € 5,0 milhões, dos quais 89,6% relacionados com “*Equipa Profissional*”, “*Pessoal Administrativo*” e “*Consultores*”;
19. Os custos de gestão das entidades gestoras dos FDU foram contabilizados nas demonstrações financeiras apresentadas pelo BEI, até 31 de dezembro de 2014, € 2,9 milhões (BPI, € 2,3 milhões; CGD, € 0,4 milhões; e Turismo de Portugal, € 0,2 milhões), tendo o BEI comunicado que apenas foram efetivamente pagas as verbas relativas aos custos de gestão do BPI.

Do total de custos de gestão das entidades gestoras dos FDU constata-se que a maior parte respeitam ao BPI (81%), seguindo-se muito distanciadamente a CGD (13%) e o Turismo de Portugal (6%), o que, comparativamente, se revela sem aderência às verbas sob sua gestão;

20. De acordo com a última informação prestada pelo BEI, em 5 de dezembro de 2015, os juros gerados no período compreendido entre 2010 e 30 de junho de 2015 na “*conta de aplicação*” ascenderam a € 4.967.679 e os da “*conta de retenção*” a € 12.171, o que totaliza € 4.979.850. Este valor não se apresenta coerente com os indicados nas demonstrações de resultados de 2010 a 2014 que totalizam na rubrica “*Juros e Proveitos Equiparados*” € 6.607.010 (superior em € 1.627.160) (**cf. ponto 3.2.2.3**);

EXECUÇÃO GLOBAL DA INICIATIVA JESSICA

21. Os Acordos Operacionais celebrados entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU foram estabelecidos com base num plano financeiro aprovado pelo Comité de Investimento sob proposta do BEI. Apesar das alterações ocorridas na Iniciativa JESSICA em Portugal, não foi disponibilizada uma atualização deste plano, comprometendo a avaliação de resultados. (**cf. ponto 3.2.2.2**);
22. De acordo com a informação disponibilizada pelo BEI, na versão de 4 de fevereiro de 2016, o valor dos desembolsos JESSICA aos beneficiários dos projetos urbanos, em 31 de dezembro de 2014, era de € 50,5 milhões o que significava uma taxa de execução de apenas 54,5% face ao financiamento JESSICA aprovado (€ 92,7 milhões) e de 38,1%, se se considerar a dotação do Fundo JESSICA (€ 132,5 milhões), apesar de se ter assistido a uma evolução positiva durante o ano. Ainda assim, a situação revelava-se muito crítica, face à data inicialmente fixada para o encerramento da Iniciativa JESSICA a 31 de dezembro de 2015.

Assinala-se os aumentos significativos registados durante o 1.º semestre de 2015, quer ao nível do financiamento aprovado, quer no nível dos desembolsos aos beneficiários. A 30 de junho, o financiamento aprovado ascendia a € 127,0 milhões e os desembolsos JESSICA a € 83,8 milhões, o que significava taxas de execução e de desembolso de 96,6% e 66,0%, respetivamente. Entretanto, a Decisão da Comissão sobre o encerramento do QREN prorrogou para 31 de março de 2017 o prazo para o pedido de pagamento de saldo final no caso dos instrumentos de engenharia financeira (**cf. ponto 3.2.3**);

23. Aquando da seleção dos FDU e respetivas entidades gestoras estimava-se que os € 100 milhões de FEDER e respetiva contrapartida nacional (€ 65,5 milhões, dos quais € 30 milhões da DGTF) proporcionariam um investimento alavancado no valor de € 335 milhões.



Todavia, as estimativas a 30 de junho de 2015 apontavam para um efeito ainda mais significativo, prevendo um investimento total alavancado próximo de € 503,8 milhões (**cfr. ponto 3.2.3**);

24. No Turismo de Portugal, a autorização para assunção dos encargos plurianuais, no âmbito da Iniciativa JESSICA, até ao montante de € 31,2 milhões, foi concedida em 3 de maio de 2012, através da Portaria n.º 250/2012, pelo que o Acordo Operacional relativo aos FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve, assinado a 11 de outubro de 2011, foi celebrado antes de obtida a necessária autorização (**cfr. ponto 3.2.4**);
25. No âmbito do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve, verificaram-se divergências assinaláveis entre as dotações aprovadas pelo Comité de Investimento, as previstas no Acordo Operacional, os valores efetivamente transferidos pelo BEI para o Turismo de Portugal e a afetação realizada por esta entidade gestora;
26. Verificaram-se divergências entre a informação reportada pela entidade gestora Turismo de Portugal e pelo BEI, com referência a 31 de dezembro de 2014, sobre o número de projetos contratados pelo FDU Turismo Algarve e o valor total contratualizado pelo FDU Turismo Lisboa, o que revela falta de articulação entre as entidades;
27. O Turismo de Portugal não elaborou as demonstrações financeiras do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve, não observando o previsto no n.º 1 do artigo 11º do Regulamento de Gestão dos FDU Turismo que estabelece que *“As demonstrações financeiras do FDU – Turismo são objeto de certificação autónoma em relação às da entidade gestora”*;
28. No domínio da contabilização dos fundos europeus, verificou-se que os instrumentos de engenharia financeira, com carácter reembolsável, não se encontram previstos nas Circulares da DGO, que apenas abrangem apoios a fundo perdido.

No caso analisado, no Turismo de Portugal, a contabilização evidenciou um desequilíbrio entre o orçamento da receita efetiva e o orçamento da despesa efetiva, nos montantes associados ao FEDER, situação para a qual se chama a atenção, dada a necessidade de ser observada a neutralidade dos fundos europeus (**cfr. ponto 3.2.4**);

29. No projeto urbano da *“MC - Mercados da Capital, Lda”* o promotor não comprovou que, à data de apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem, no entanto, serem objeto de certificação legal por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato de empréstimo. A referida certificação legal veio apenas a ser emitida *a posteriori*, em janeiro de 2016, estando, portanto, em falta no momento do empréstimo.

Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto ser assegurado através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de

deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares, ou outra forma legalmente admissível, por parte dos sócios no total de € 1,3 milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou a forma de realização desse aumento de capital próprio, nem as respetivas datas, não assegurando a condição relativa à cobertura do investimento por capitais próprios.

Ambas as situações evidenciam que o Turismo de Portugal não demonstrou a necessária diligência quanto a assegurar os requisitos prévios à assunção do compromisso através da assinatura do Acordo de Empréstimo com o beneficiário em causa (**cfr. ponto 3.2.4.2**).

1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem e atendendo a que se encontram previstos dois instrumentos de engenharia financeira no Portugal 2020 (período 2014-2020) neste domínio, sendo um dedicado à reabilitação e revitalização urbana (IFRRU, € 247 milhões) e o outro exclusivamente dirigido a projetos que integrem a vertente de eficiência energética (IFE, € 366 milhões), num montante FEDER envolvido significativamente superior aos € 102,5 milhões aplicados na Iniciativa JESSICA (QREN), recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

Ao Governo, designadamente ao Ministro do Planeamento e das Infraestruturas

- ◆ Ponderar a alternativa de os instrumentos de engenharia financeira do atual período de programação serem dotados de personalidade jurídica, de património autónomo e órgãos próprios, sistemas de informação e de fiscalização adequados de forma a proteger na sua plenitude os recursos públicos envolvidos e garantir a transparência e a prestação de contas;
- ◆ Garantir que se assegura uma versão em língua portuguesa dos documentos que regulem a implementação e execução dos instrumentos de engenharia financeira;

Ao Comité de Investimento da Iniciativa JESSICA

- ◆ Garantir que sejam elaboradas atas com as deliberações do Comité de Investimento, e sejam anexos os documentos técnicos de suporte à decisão;
- ◆ Definir as responsabilidades dos diversos intervenientes, sobretudo no âmbito da monitorização da Iniciativa JESSICA após o encerramento do QREN e até ao balanço final em 2031, assegurando o apuramento rigoroso, transparente e equitativo dos valores de capital e juros recuperados e outros rendimentos, bem como das comissões de gestão e outros encargos;
- ◆ Assegurar a coerência entre a informação prestada pelo BEI, enquanto gestor técnico do Fundo JESSICA, e a informação proveniente das entidades gestoras dos FDU;
- ◆ Zelar para que as entidades gestoras apresentem as demonstrações financeiras dos respetivos FDU acompanhados da respetiva certificação, à semelhança do praticado pelo BEI em relação ao Fundo JESSICA, de forma a evidenciar autonomamente os movimentos associados às operações JESSICA e os correspondentes fluxos financeiros;



Tribunal de Contas

- ◆ Assegurar a definição clara dos direitos e deveres das partes intervenientes em futuros instrumentos financeiros.

À Direção-Geral do Orçamento

- ◆ Definir procedimentos de contabilização adequada para os fundos europeus com carácter reembolsável, garantindo a condução para o efeito neutral dos fundos europeus nas contas nacionais;

À Direção-Geral do Tesouro e Finanças

- ◆ Zelar para que a contribuição financeira para o Fundo JESSICA não perca as características que conduziram à sua classificação como ativo financeiro, ou seja, de operação reembolsável;
- ◆ Assegurar que contribuições para fundos com características semelhantes ao Fundo JESSICA sejam enquadradas e classificadas como “Outros ativos financeiros”;

Às Autoridades de Gestão dos POR do Continente

- ◆ Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”;
- ◆ Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE;

Ao Turismo de Portugal

- ◆ Assegurar que sejam respeitadas as disposições legais e regulamentares relativas a:
 - ✓ Assunção de compromissos;
 - ✓ Verificação prévia dos requisitos a observar pelos beneficiários e pelos projetos objeto de financiamento;
 - ✓ Monitorização efetiva da sua observância ao longo da execução física e financeira dos projetos;
- ◆ Apresentar as demonstrações financeiras dos FDU do Turismo, acompanhadas da respetiva certificação autónoma;

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Âmbito e objetivos da ação

A auditoria à Iniciativa JESSICA teve por objetivo a apreciação da aplicação dos fundos comunitários e nacionais colocados à disposição do Fundo JESSICA, dos resultados alcançados, bem como da legalidade e a regularidade das operações realizadas pelas entidades objeto de análise.

Para a concretização da auditoria definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Caracterizar a Iniciativa JESSICA em termos dos seus objetivos, arquitetura, principais intervenientes, modelo de governação, fontes de financiamento e circuitos financeiros;
- ◆ Verificar a aplicação dos apoios FEDER e respetiva contrapartida nacional no período de referência da presente ação, quanto aos aspetos da execução física e financeira;
- ◆ Analisar o sistema de controlo interno e os controlos instituídos, com vista a garantir, designadamente, a legalidade e regularidade das operações realizadas, a salvaguarda dos ativos bem como a consistência, integralidade e fiabilidade dos registos das operações²;
- ◆ Analisar a adequação dos procedimentos relativos ao acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos projetos urbanos;
- ◆ Apreciar, através de testes substantivos, a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

2.2 - Entidades envolvidas

A auditoria decorreu junto das seguintes entidades:

- ◆ Autoridades de Gestão dos POR do Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve e DGTF – enquanto financiadoras do Fundo JESSICA;
- ◆ Banco Europeu de Investimento (BEI) – enquanto gestor técnico da Iniciativa JESSICA em Portugal, operacionalizando todas as decisões estratégicas emanadas do Comité de Investimento;
- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão – a quem cabe a coordenação geral dos fundos europeus estruturais e de investimento, assim como exercer as funções de Autoridade de Certificação e de Entidade Pagadora dos fundos da política de coesão, designadamente do FEDER;
- ◆ Turismo de Portugal – enquanto entidade gestora dos FDU Turismo Lisboa e Turismo Algarve;
- ◆ Mercados da Capital, Lda – enquanto beneficiária de um projeto urbano, financiado pelo FDU Turismo Lisboa;
- ◆ Salvor – Sociedade de Investimento Hoteleiro, S.A – enquanto beneficiária de um projeto urbano, financiado pelo FDU Turismo Algarve.

² Esta análise limitou-se ao instituído no Turismo de Portugal, enquanto entidade gestora do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve.



2.3 - Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Analisou-se o sistema de gestão, acompanhamento e controlo dos fundos afetos à Iniciativa JESSICA, tendo-se delimitado esta análise ao modelo instituído ao nível dos FDU do Turismo de Lisboa e do Algarve.

Foi concretizado o levantamento dos processos e do circuito das verbas envolvidas, junto das Autoridades de Gestão dos POR do Continente e da DGTF. Com a finalidade de completar o circuito financeiro, foram analisados os FDU do Turismo.

As verificações efetuadas tiveram em consideração três universos: as receitas do Fundo JESSICA (transferências efetuadas para o BEI); os projetos urbanos aprovados pela entidade gestora Turismo de Portugal; e os pagamentos aos beneficiários finais no âmbito dos FDU Turismo.

Relativamente às receitas do Fundo JESSICA, foram analisadas todas as transferências efetuadas quer pelos PO envolvidos quer pela DGTF.

Quanto aos projetos urbanos (operações), foram selecionados dois, um no âmbito do FDU Lisboa e o outro do FDU Algarve, com base nos seguintes critérios: efetivação de desembolsos; relevância do valor do investimento elegível; e inexistência de ações de controlo por outras entidades³.

No respeitante aos pagamentos a beneficiários finais, foi extraída uma amostra⁴, no valor de € 2.249.000,00, representando 23,5% da tranche JESSICA desembolsada pelo Turismo de Portugal, enquanto entidade gestora dos FDU do Turismo⁵.

2.4 - Condicionantes e limitações

Os trabalhos decorreram dentro da normalidade, salientando-se a colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades auditadas.

No entanto, não se pode deixar de observar o facto dos documentos principais estarem apenas redigidos na língua inglesa, designadamente o Acordo de Financiamento celebrado entre o BEI e as Autoridades de Gestão dos PO do QREN e a DGTF e os Acordos Operacionais realizados entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU, bem como as diversas alterações a estes documentos. Sendo documentos complexos do ponto de vista técnico, extensos e carecendo de eventual interpretação jurídica, deveriam ter sido também redigidos na versão portuguesa.

Destaca-se, também, a dificuldade acrescida na realização deste trabalho decorrente da ausência de atas das reuniões do Comité de Investimento, devidamente elaboradas e assinadas pelos elementos que o constituem, contendo informação sobre as medidas propostas pelo BEI e tomadas, ou não, pelo Comité de Investimento, bem como dos documentos técnicos relativos às sucessivas alterações introduzidas na implementação da Iniciativa JESSICA em Portugal ao longo do período analisado. Esta ausência de atas

³ De forma a evitar duplicação.

⁴ Através da ferramenta IDEA, utilizando o método aleatório.

⁵ O total desembolsado da tranche JESSICA, até 23 de abril de 2015, ascendia a € 9.561.111,27.

organizadas levou a que no decurso da auditoria houvesse necessidade de solicitar diversa informação, assim como insistir na disponibilização de justificações para as observações formuladas e os desvios encontrados, nem sempre prestados.

O Comité de Investimento, em sede de contraditório, considera que os documentos principais da Iniciativa JESSICA deveriam ser redigidos na versão portuguesa, informando que tinha “ (...) decidido solicitar ao BEI a preparação de versões em português do Funding Agreement e dos Operational Agreements (...)”.

Relativamente à “ausência de atas das reuniões o Comité de Investimento”, este órgão veio alegar que a expressão “(...) podendo ser formalmente correta, é excessiva por transmitir a ideia de que não existem registos aprovados das reuniões e decisões e dos correspondentes documentos de suporte”, referindo, ainda, que se deveria fazer menção às elaboradas “Sínteses das Reuniões do Comité de Investimento”. Ora, essas “Sínteses” não são omitidas, sendo objeto de referência no ponto 3.2.4 e na conclusão n.º 12.

Por outro lado, na sua resposta o “Comité de Investimento reconhece todavia como positivas a observação e recomendação do Tribunal de Contas nesta matéria, tendo decidido melhorar a qualidade dos registos das suas reuniões nos termos recomendados em sede de Auditoria:

- ◆ *Assinatura por todos os membros efetivos presentes ou, na sua ausência, pelos seus representantes;*
- ◆ *Informação sobre as propostas apresentadas pelo BEI e correspondentes decisões do CI JESSICA (que passarão a ser incluídas em anexo);*
- ◆ *Informação sobre os documentos técnicos analisados e, nas situações pertinentes, correspondentes decisões do CI JESSICA (que passarão a ser incluídas em anexo)”.*

2.5 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o Relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Planeamento e das Infraestruturas;
- ◆ Comité de Investimento da Iniciativa JESSICA;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Algarve;
- ◆ Direção-Geral do Tesouro e Finanças;



- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P;
- ◆ Turismo de Portugal, I.P;
- ◆ Direção Geral do Orçamento.

Com exceção do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, que não se pronunciou, todas as outras entidades responderam, tendo as alegações apresentadas, nos aspetos pertinentes, sido incorporadas no texto deste Relatório e constando na íntegra do Anexo VI, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P, foi a única entidade que informou não ter observações a formular.

As Autoridades de Gestão dos PO Regionais do Continente pronunciaram-se sobre as duas recomendações que lhes são dirigidas, manifestando a sua concordância.

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - A Iniciativa JESSICA na União Europeia

A Comissão Europeia (CE), em cooperação com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e com o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (BDCE), desenvolveu um instrumento de engenharia financeira que, inserido no objetivo de reforço da dimensão urbana na política de coesão da União Europeia (UE), representa uma forma de aplicação e reaplicação dos fundos estruturais⁶ previstos para o período de programação de 2007-2013.

Este instrumento financeiro - *“Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas”* (Apoio Europeu Conjunto ao Investimento Sustentável em Zonas Urbanas), adiante designado por Iniciativa JESSICA - foi preparado pela CE em 2006, não constituindo uma nova fonte de financiamento para os Estados-Membros, mas antes e sim, uma nova forma de utilizar as dotações dos fundos estruturais para apoiar projetos de investimento de desenvolvimento urbano.

Trata-se de um instrumento de adoção voluntária, no ciclo de programação 2007-2013 dos fundos estruturais, que canaliza fundos comunitários atribuídos aos Programas Operacionais para outro instrumento de financiamento que se pretende flexível e reembolsável, em que os investimentos apoiados devem gerar proveitos suficientes para, pelo menos, reembolsar os financiamentos concedidos.

De acordo com o estabelecido no artigo 44º do Regulamento n.º 1083/2006 *“No âmbito de um programa operacional, os fundos estruturais podem financiar despesas relacionadas com uma operação que inclua contribuições para dar apoio a instrumentos de engenharia financeira destinados a empresas, sobretudo pequenas e médias empresas, tais como fundos de capital de risco, fundos de garantia e fundos para empréstimos e a fundos de desenvolvimento urbano, ou seja, fundos de investimento em parcerias público-privadas e outros projetos incluídos num plano integrado de desenvolvimento urbano sustentável”*⁷.

Neste enquadramento e no âmbito desta Iniciativa os Estados-Membros tiveram a possibilidade de constituir um *Holdind Fund*, adiante designado por Fundo JESSICA, o qual é considerado a entidade beneficiária dos fundos europeus e da respetiva contrapartida nacional a eles associados.

Por sua vez, este Fundo JESSICA apoia outros fundos, de acordo com o estabelecido nas alíneas a) e b) do art.º 44 do Regulamento Geral, os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU). São estes FDU que financiam os projetos urbanos, os quais podem ser promovidos por entidades públicas ou privadas, coletivas ou singulares, com ou sem fins lucrativos, que disponham de contabilidade organizada segundo as normas legais aplicáveis. Os projetos terão de ser geradores de receitas e enquadrar-se em planos integrados de desenvolvimento urbano sustentável.

Esta Iniciativa surge como um instrumento inovador da política de desenvolvimento urbano visto que substitui a tradicional forma de apoio dos fundos europeus a título de subsídios a fundo perdido pela

⁶ FEDER e FSE.

⁷ Quanto ao enquadramento da Iniciativa JESSICA nos regulamentos comunitários ver também os artigos 36º e 78º do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1083/2006, de 11 de julho, artigos 7.º e 8.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho e os artigos 43º, 44º, 45º e 46º do Regulamento da Comissão (CE) n.º 1828/2006, de 8 de dezembro.



concessão de apoios reembolsáveis, numa lógica de *revolving fund*⁸, à qual se associam outros recursos de origem privada ou pública⁹, permitindo a alavancagem em termos financeiros.

No âmbito da Iniciativa JESSICA, os Estados-Membros tiveram a possibilidade de optar por nomear o BEI como gestor técnico dos respetivos Fundos, beneficiando, assim, do *know-how* e da experiência desta instituição em matéria de renovação urbana¹⁰.

De acordo com o Relatório Anual do BEI de 2013 já tinham sido realizados mais de 80 estudos de avaliação de mercado para aplicação de instrumentos de engenharia financeira, para apoio a projetos de desenvolvimento urbano sustentável. Segundo esta fonte, o BEI já tinha celebrado 18 protocolos para a constituição de Fundos (*Holding funds*) no montante de € 1.760 milhões, e já tinham sido criados 42 FDU, cujo valor ascendia a € 1.560 milhões¹¹.

3.2 - A Iniciativa JESSICA em Portugal

3.2.1 - Enquadramento

A Iniciativa JESSICA surge em Portugal após um Acordo de Princípios, estabelecido em 14 de novembro de 2008, entre o BEI e o então Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

A criação do Fundo JESSICA – Portugal foi operacionalizada com a assinatura do Acordo de Financiamento¹², em julho de 2009, celebrado entre o BEI e as AG dos PO e a DGTF. Este Fundo surge como veículo para o financiamento dos FDU que, por sua vez, se destinam a financiar projetos urbanos.

Para além da generalidade dos documentos e orientações europeias sobre a Iniciativa JESSICA não se encontrarem disponíveis em língua portuguesa, o Acordo de Financiamento e apêndices apenas existem em língua inglesa, o que representa uma dificuldade acrescida à já notória complexidade deste instrumento de engenharia financeira. Tendo em conta as seis (inicialmente sete) entidades nacionais envolvidas, deveria existir uma versão ou uma tradução oficial em língua portuguesa, para que todos os signatários se revissem, sem dúvidas, no contrato assinado, assim como todos os que teriam de observar os termos contratuais¹³.

⁸ Numa perspetiva de reinvestimento cíclico dos fundos reembolsados.

⁹ Genericamente, as vantagens da criação desta Iniciativa consistem em: captar recursos suplementares para o financiamento de projetos de desenvolvimento urbano a nível regional, permitindo o acesso a um instrumento de financiamento de mobilização de diversos agentes (públicos, privados e parcerias público-privadas) e a alavancagem do investimento público ou privado; beneficiar da experiência financeira e de gestão de instituições especializadas como o BEI; criar maiores incentivos para o êxito dos projetos através da combinação de subvenções com empréstimos e outros instrumentos financeiros; e garantir a sua sustentabilidade a longo prazo por meio de *revolving* das contribuições do FEDER.

¹⁰ Estudos “*Holding Fund Handbook*” e “*UDF Typologies and Governance Structures in the Contexto of JESSICA Implementation*”.

¹¹ Ao nível da UE, o primeiro FDU, no âmbito da Iniciativa JESSICA, foi criado em 2007 na Alemanha (Saxónia), sendo o Município de Leipzig um dos parceiros deste projeto-piloto.

¹² *Funding Agreement*, na versão inglesa.

¹³ *Mutatis mutandi* o artigo 58.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos aponta no sentido de que todas as condições, termos, atributos ou elementos essenciais dos documentos da proposta sejam redigidos em português, de forma a que o seu conteúdo não suscite quaisquer dúvidas aos interessados - a entidade adjudicante e os demais concorrentes no procedimento concursal (cfr., neste contexto, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2011, pp. 594 e 595).

A concretização desta Iniciativa implicou o estabelecimento de uma presença em Portugal do BEI e neste sentido foi instalado o Gabinete JESSICA em Guimarães, em instalações cedidas pela Câmara Municipal.

O Fundo JESSICA foi criado em “*bloco separado no seio do BEI*”, constituindo um Fundo de aplicação de recursos comunitários afetos aos POR do Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve e de uma parte da componente nacional (recursos públicos nacionais) a eles associada.

Ao valor do Fundo JESSICA (verbas FEDER e da DGTF) acrescerão outros recursos financeiros, parte dos quais serão respeitantes à contrapartida nacional¹⁴ associada ao FEDER e a outra parte relativa às verbas respeitantes à alavancagem assegurada pelas entidades gestoras que foram selecionadas pelo BEI para criarem e administrarem os FDU.

Na lógica associada a este mecanismo (entenda-se Fundo JESSICA) os recursos públicos (verbas comunitárias FEDER e recursos nacionais com origem na DGTF) estiveram sob a gestão financeira do BEI, que os aplicou, mediante autorização de um Comité de Investimento, em outros Fundos, os FDU, sob a gestão das entidades gestoras a saber: CGD, BPI e Turismo de Portugal.

Cabe a estes FDU a concessão do financiamento dos projetos urbanos, em complemento com outras fontes de financiamento.

Os recursos do Fundo JESSICA transferidos para os FDU têm como objetivo o apoio de projetos sustentáveis em áreas urbanas, com especial incidência nos seguintes domínios: reabilitação e regeneração urbana, incluindo regeneração de equipamentos e infraestruturas urbanas; eficiência energética e energias renováveis; revitalização da economia urbana, especialmente PME e empresas inovadoras; disseminação das tecnologias de informação e de comunicação em áreas urbanas, abrangendo redes de banda larga e sem fios.

O Fundo JESSICA traduz-se assim num “Fundo” aplicado noutros “Fundos” que por sua vez apoiam projetos urbanos, tendo a montante verbas do FEDER afetadas aos POR do Continente e verbas nacionais, da DGTF, e a jusante os FDU, enquadrando-se os projetos urbanos, dos respetivos promotores, nestes últimos.

3.2.2 - A arquitetura e o desenvolvimento da execução no período (2009-2014)

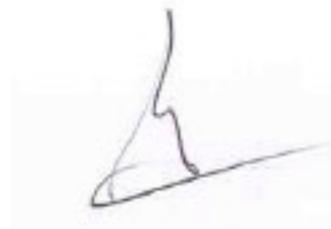
No âmbito da gestão e governação da Iniciativa JESSICA identificam-se um conjunto de fundos/entidades que intervêm sequencialmente, em forma de “cascata”.

As entidades envolvidas na Iniciativa JESSICA são, atualmente, as Autoridades de Gestão dos POR do Continente, a DGTF, o Fundo JESSICA (BEI) e as entidades gestoras dos FDU (BPI, CGD e Turismo de Portugal).

Os FDU, através das entidades gestoras, relacionam-se, por sua vez, com os promotores dos projetos urbanos.

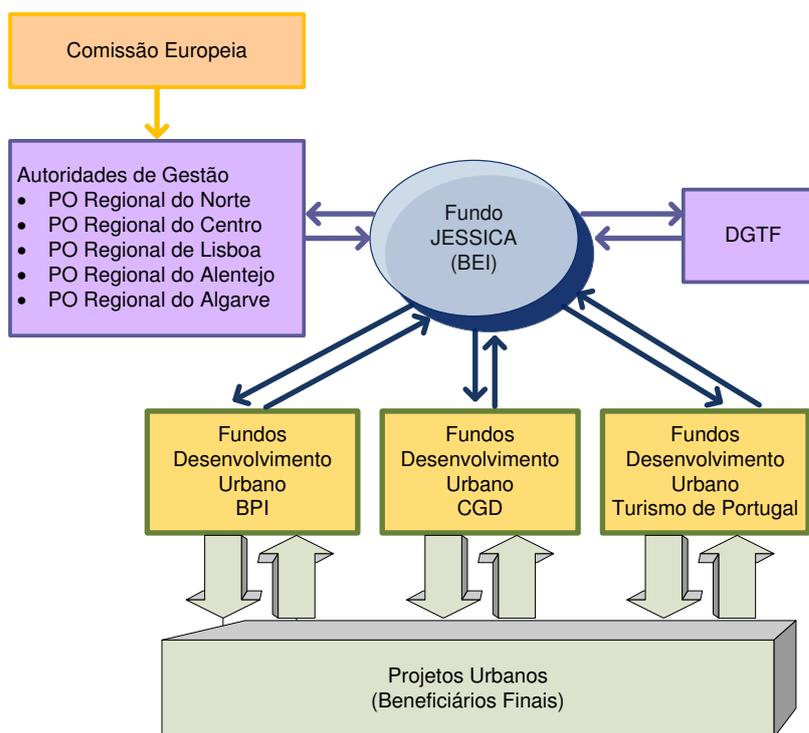
Nos termos do Acordo de Financiamento foi constituído o Comité de Investimento, o órgão responsável pela tomada das decisões estratégicas relativas à Iniciativa JESSICA em Portugal, cabendo-lhe

¹⁴Ou *match funding* na versão inglesa.



supervisionar o seu funcionamento, de modo a assegurar a sua implementação, incluindo a aprovação das propostas e recomendações do BEI, enquanto gestor técnico do Fundo JESSICA. Atualmente este Comité é constituído pelos presidentes das Comissões Diretivas das AG dos PO financiadores, por um representante do Diretor-Geral da DGTF e por um Secretário-geral.

A arquitetura estabelecida para a Iniciativa JESSICA em Portugal e o seu mecanismo de funcionamento são apresentados no diagrama seguinte.



A arquitetura e o desenvolvimento da execução da Iniciativa JESSICA envolve, assim, três níveis:

1. Fundo JESSICA (BEI);
2. FDU (entidades gestoras);
3. Projetos urbanos (beneficiários).

3.2.2.1 - O Fundo JESSICA

a) Constituição do Fundo JESSICA

O plano de financiamento inicial do Fundo JESSICA previu a participação de verbas FEDER ao nível dos POR do Continente (€ 70 milhões) e do POVT (€ 30 milhões), assim como da respetiva contrapartida nacional associada (pública e privada), a ser garantida em € 30,0 milhões pela DGTF e em cerca de € 35,5 milhões pelas entidades gestoras dos futuros FDU.

Para operacionalizar a Iniciativa JESSICA em Portugal, foi submetida uma candidatura a cada um dos POR do Continente¹⁵.

Estas candidaturas aprovadas pelas AG dos respetivos PO, têm características especiais sendo meras operações instrumentais que foram preparadas e conduzidas com procedimentos específicos, instituídos pelo então IFDR¹⁶. De acordo com o apurado, os valores inicialmente aprovados foram os que se apresentam seguidamente:

Quadro 1 - Iniciativa JESSICA - Custo total, despesa pública e FEDER aprovados (2011)

(em euros)

Programa Operacional	Custo Total	Despesa Pública	FEDER	Contrapartida Nacional		Taxa de Cofinanciamento FEDER (%)
				DGTF	Entidades Gestoras	
POVT	42.857.143,00	35.887.933,00	30.000.000,00	5.887.933,00	6.969.210,00	70,00
PO Norte	46.153.846,00	37.397.659,00	30.000.000,00	7.397.659,00	8.756.187,00	65,00
PO Centro	38.932.063,00	28.669.945,00	20.000.000,00	8.669.945,00	10.262.118,00	51,37
PO Lisboa	9.860.162,00	7.225.713,00	5.000.000,00	2.225.713,00	2.634.449,00	50,71
PO Alentejo	17.706.070,00	13.528.998,00	10.000.000,00	3.528.998,00	4.177.073,00	56,48
PO Algarve	10.000.000,00	7.289.752,00	5.000.000,00	2.289.752,00	2.710.248,00	50,00
Total	165.509.284,00	130.000.000,00	100.000.000,00	30.000.000,00	35.509.285,00	60,42

Fonte: IFDR – abril de 2011.

Em termos dos PO estas operações tiveram como beneficiário o Fundo JESSICA¹⁷.

Verificou-se que na data de aprovação das referidas candidaturas associadas à Iniciativa JESSICA (20 de julho de 2009) pelas respetivas Autoridades de Gestão não ficou demonstrada a existência da totalidade da contrapartida nacional, que deveria estar associada às verbas do FEDER.

Na realidade, a DGTF foi a entidade que assegurou apenas uma parte da contrapartida nacional (€ 30.000.000,00)¹⁸, ficando a restante parcela por garantir (€ 35.509.285,00). Esta situação só foi ultrapassada, passados mais de dois anos da aprovação das candidaturas, quando foram celebrados os Acordos Operacionais entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU (11 de outubro de 2011), com a afetação de uma parte das contribuições financeiras de algumas das entidades gestoras.

Mais tarde, a Comissão Ministerial de Coordenação dos POR do Continente, devido à retirada do POVT enquanto entidade financiadora do Fundo JESSICA, deliberou, por compensação, o reforço da intervenção dos POR Norte (€ 15,0 milhões), Centro (€ 8,8 milhões) e Alentejo (€ 6,2 milhões).

Esta decisão foi tomada em finais de 2012, em sede da reprogramação estratégica do QREN, designadamente devido ao facto do POVT ter deixado de financiar as despesas enquadráveis nestas operações, passando as mesmas a estar concentradas no âmbito da atuação dos POR do Continente. Na sequência desta deliberação desencadeou-se o processo de devolução das verbas FEDER ao POVT

¹⁵O POVT inicialmente também estava envolvido na Iniciativa JESSICA mas, em 2012, em sede de reprogramação do QREN, foi deliberada a sua retirada.

¹⁶Cfr. Nota de orientação do IFDR de 9 de julho de 2010.

¹⁷Residente no BEI, em bloco financeiro separado.

¹⁸Nesta data 45,8% das verbas da componente de contrapartida nacional associada às verbas comunitárias envolvidas no Fundo JESSICA seria proveniente da DGTF.



Tribunal de Contas



(€ 30 milhões) por parte do Fundo JESSICA (BEI), tendo o movimento de saída da conta do BEI ocorrido em 30 de janeiro de 2013.

Em finais de 2012 o Fundo JESSICA passou, assim, a ter a seguinte origem de fundos:

Quadro 2 - Iniciativa JESSICA - Custo total, despesa pública e FEDER aprovados (2012)

(em euros)

Programa Operacional	Custo Total	Despesa Pública	FEDER	Contrapartida Nacional		Taxa de Cofinanciamento FEDER (%)
				DGTF	Entidades Gestoras	
PO Norte	67.582.418,00	67.582.418,00	45.000.000,00	16.153.846,00	6.428.572,00	66,59
PO Centro	51.502.146,00	51.502.146,00	28.800.000,00	933.230,00	21.768.915,00	55,92
PO Lisboa	10.207.542,00	10.207.542,00	5.000.000,00	5.207.542,00		48,98
PO Alentejo	26.566.087,00	26.566.087,00	16.200.000,00	7.705.382,00	2.660.705,00	60,98
PO Algarve	10.000.000,00	10.000.000,00	5.000.000,00		5.000.000,00	50,00
Total	165.858.193,00	165.858.193,00	100.000.000,00	30.000.000,00	35.858.192,00	60,29

Fonte: IFDR - 2012. A partir da reprogramação estratégica de 2012 (de acordo com a nota de orientações de 14 de janeiro de 2013) o IFDR passou a considerar o custo total das operações JESSICA equivalente à Despesa Pública, integrando nesta componente contributos da DGTF, da CGD e do Turismo de Portugal, enquanto contrapartida nacional associada ao FEDER.

Para além do afastamento do financiamento do POVT e conseqüente compensação com reforços dos POR do Continente, observa-se, em sede desta reprogramação, um ajustamento das taxas de cofinanciamento dos Programas que provocou, em termos globais, um incremento no investimento total de € 348.909,00, face ao inicialmente aprovado, a ser assegurado através da contrapartida nacional das Entidades Gestoras dos FDU.

Por outro lado, verificou-se, em 2013, um reforço do Fundo JESSICA¹⁹, de € 2,5 milhões, através de recursos do FEDER, oriundos do POR Algarve.

Em 31 de dezembro de 2014, a estrutura das fontes de financiamento do Fundo JESSICA era a que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 3 - Plano de Financiamento do Fundo JESSICA

(em euros)

Entidades Financiadoras	Montante		Total
	FEDER	Contrapartida Nacional	
PO Regional Norte	45.000.000,00		45.000.000,00
PO Regional Centro	28.800.000,00		28.800.000,00
PO Regional Lisboa	5.000.000,00		5.000.000,00
PO Regional Alentejo	16.200.000,00		16.200.000,00
PO Regional Algarve (*)	7.500.000,00		7.500.000,00
DGTF		30.000.000,00	30.000.000,00
Total	102.500.000,00	30.000.000,00	132.500.000,00

(*) Notas síntese da reunião do Comité de Investimento JESSICA Holding Fund Portugal, realizada em 17 de setembro de 2013.

Fonte: POR do Continente e DGTF.

¹⁹O Acordo de Financiamento prevê a possibilidade de reforços (cláusula 6.2).

Estas verbas foram transferidas para o BEI (Fundo JESSICA), de acordo com um plano definido e comunicado pelo então IFDR, relativamente às verbas FEDER e representaram parcelas significativas no âmbito destes POR: 1,7% no POR Norte e POR Centro, 1,6% no POR Lisboa, 1,9% no POR Alentejo e 4,3% no POR Algarve.

As transferências foram realizadas do seguinte modo:

Quadro 4 - Fluxos financeiros FEDER e da DGTF por anos

(em euros)

Ano	Transferências	Origem dos fundos
Ano 2010	45.018.001,00	FEDER
Ano 2011	13.000.000,00	DGTF
Ano 2012	54.981.999,00	FEDER
	17.000.000,00	DGTF
Ano 2013	32.500.000,00	FEDER
	-30.000.000,00	FEDER (*)
Total	132.500.000,00	

(*) Valor devolvido ao POVT em 30/01/2013.

Fonte: POR do Continente e DGTF.

Muito embora o Acordo de Financiamento, na sua versão inicial, tivesse previsto que os fluxos financeiros para o Fundo JESSICA (BEI) se efetivassem até 31 de dezembro de 2010, as transferências relativas ao FEDER e à DGTF realizaram-se ao longo do período 2010-2013, conforme se observa no quadro anterior.

A entidade que procedeu à efetiva transferência das verbas FEDER para o Fundo JESSICA (BEI) foi o então IFDR, enquanto Entidade Pagadora do FEDER, dando execução às ordens de pagamento emitidas por cada uma das AG dos PO envolvidos.

No âmbito desta auditoria foram comprovadas as saídas da conta bancária FEDER, sediada no IGCP, titulada pelo IFDR/Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, conforme se detalha no Anexo I.

Também relativamente aos pagamentos da DGTF foram analisados os processos referentes aos dois pagamentos, de € 13 milhões e € 17 milhões, em junho de 2011 e janeiro de 2012, respetivamente. Estes montantes foram processados por conta do Capítulo 60 e destinaram-se à realização das contribuições para o Fundo JESSICA, encontrando-se refletidos na Conta Geral do Estado na execução orçamental da DGTF, nos respetivos anos, como *ativos financeiros - unidades de participação – sociedades e quase sociedades não financeiras - públicas*²⁰.

Porém, apurou-se que o Fundo JESSICA não é um fundo titularizado, dividido em unidades de participação. O Fundo JESSICA não tem personalidade jurídica, sendo gerido pelo BEI em bloco financeiro separado.

Relativamente à participação da DGTF no Fundo JESSICA observou-se ainda que:

²⁰Rubrica de classificação económica da despesa 09.08.02.



- ◆ O Acordo de Financiamento no seu ponto 14.9 prevê expressamente que no seu encerramento (fim do prazo de vigência), o saldo do Fundo JESSICA bem como quaisquer outros ativos resultantes das operações serão devolvidos às Autoridades de Gestão portuguesas;
- ◆ Segundo o ponto 1 do mesmo Acordo a DGTF está excluída do conceito de Autoridades de Gestão portuguesas, o que coloca em causa a devolução, a esta entidade, dos € 30 milhões, ou da parte do saldo final do Fundo JESSICA proporcional à sua contribuição.

Salvaguardando a posição da DGTF, verifica-se, no entanto, que nos termos do Apêndice E²¹ do mesmo Acordo de Financiamento esta entidade (DGTF), deverá pronunciar-se sobre a política de saída. Porém, considera-se oportuno que se clarifique esta situação e se assegure o retorno, à DGTF, da aplicação destes € 30 milhões. Para tal, deverão ser tomadas diligências, designadamente, em sede de Comité de Investimento no sentido de se esclarecer, antes do encerramento do QREN, a intenção de retorno de verbas ao Orçamento de Estado, de modo a garantir a coerência com o registo contabilístico efetuado, de ativo financeiro.

Ainda em relação à rubrica utilizada pela DGTF - “*unidades de participação - sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*” entende-se que, não tendo o Fundo JESSICA personalidade jurídica, a despesa deveria ter sido classificada como “*Outros ativos financeiros*”.

No âmbito do contraditório, a DGTF veio esclarecer que a classificação económica adotada foi no pressuposto de que o capital do Fundo JESSICA seria representado por unidades de participação, o que não veio a acontecer.

Sobre esta matéria refira-se que o texto do Acordo de Financiamento (no seu ponto 3), cuja minuta foi aprovada pela DGTF, previa desde logo, e à semelhança do que tinha sido previsto no Acordo de Princípios sobre a Iniciativa JESSICA, estabelecido em 14 de novembro de 2008, entre o BEI e o então Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, que o Fundo JESSICA iria adotar a formulação de “(...) *“financiamento separado” no seio do BEI, nos termos do disposto no número 3 do artigo 43º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, da Comissão*”, ao invés de um fundo em que o capital era titularizado por unidades de participação.

Quanto à possibilidade de vir a ser assegurado o retorno da sua participação no Fundo JESSICA, a DGTF informou que (...) *irá pronunciar-se, em sede de reunião de participantes do Comité de Investimento, sobre a política de saída do Fundo, no âmbito da qual será promovida a alteração ao texto do Acordo de Financiamento, no sentido de ser acautelado o retorno da aplicação dos 30 M€ relativos à participação do Estado no capital naquele Fundo*”, esclarecendo que “(...) *face à natureza da operação, a recuperação da totalidade da operação está sujeita às contingências inerentes à própria natureza do instrumento financeiro sujeito a risco de crédito* (...)”.

b) Operacionalização da Iniciativa JESSICA

O desenvolvimento da Iniciativa JESSICA em Portugal e a sua execução, assim como as alterações ocorridas no QREN em termos das taxas de cofinanciamento, conduziram a que as operações JESSICA fossem ajustadas e devidamente reprogramadas pelas AG, de acordo com as orientações e a supervisão do então IFDR.

²¹Política de saída das contribuições do Fundo JESSICA.

Verificaram-se algumas dificuldades de operacionalização e de execução da Iniciativa JESSICA em Portugal, em virtude da situação financeira que o país atravessava que culminou com a implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (2011 a 2014).

Realça-se a aprovação e publicação do Regulamento Específico relativo à Revitalização Urbana que passou enquadrar a Iniciativa JESSICA em junho de 2011 nos diferentes PO do QREN, muito após a celebração do Acordo de Financiamento com o BEI (julho de 2009), assim como o esclarecimento apenas em 2012, acerca do enquadramento das operações inerentes à Iniciativa JESSICA em matéria de auxílios estatais.

A fase de constituição do Fundo JESSICA teve início em 2010, após os primeiros desembolsos em agosto e setembro de 2010 e protelou-se até outubro de 2013, data em que ocorreu a última transferência para o Fundo (BEI).

Entre novembro de 2010 e março de 2011, o BEI realizou o concurso para a seleção das três entidades gestoras dos FDU, tendo os critérios de seleção destas mesmas entidades sido aprovados pelas Comissões de Acompanhamento dos respetivos PO.

A proposta de seleção das entidades gestoras foi apresentada pelo BEI ao Comité de Investimento em março de 2011, tendo sido celebrados os respetivos Acordos Operacionais em 11 de outubro de 2011.

Paralelamente, o BEI assegurou a gestão do Fundo JESSICA, tendo efetuado aplicações financeiras para rentabilização das contribuições prestadas pelos PO (FEDER) e pela DGTF.

A 31 de dezembro de 2014, tendo por base os Relatórios de Execução dos POR do Continente, os montantes envolvidos nas operações JESSICA eram os que se apresentam seguidamente.

Quadro 5 - Iniciativa JESSICA – Investimento elegível, despesa pública e FEDER aprovados (reprogramação)

(em euros)

Programa Operacional	Investimento Elegível	Despesa Pública	FEDER	Contrapartida Nacional			Taxa de Cofinanciamento FEDER (%)
				DGTF	Entidades Gestoras		
PO Norte	67.582.418,00	67.582.418,00	45.000.000,00	16.153.846,00	6.428.572,00	CGD	66,59
PO Centro	47.729.532,65	47.729.532,65	28.800.000,00	933.230,00	17.996.302,65	CGD	60,34
PO Lisboa	10.207.542,00	10.207.542,00	5.000.000,00	5.207.542,00	-	-	48,98
PO Alentejo	26.566.087,00	26.566.087,00	16.200.000,00	7.705.382,00	2.660.705,00	CGD	60,98
PO Algarve	15.000.000,00	15.000.000,00	7.500.000,00	-	7.500.000,00	TP	50,00
Total	167.085.579,65	167.085.579,65	102.500.000,00	30.000.000,00	34.585.579,65		61,35

Fonte: POR do Continente – Relatórios de Execução de 2014.

Em 31 de dezembro de 2014, no âmbito das operações aprovadas para a Iniciativa JESSICA, previa-se que 40,4% dos investimentos se concretizassem na Região do Norte, 28,6% na Região do Centro, 15,9% na Região do Alentejo, 9% na Região do Algarve e 6,1% na Região de Lisboa.

Da comparação entre os Quadros 1, 2 e 5 observa-se que o valor inerente à contrapartida nacional associada ao FEDER não foi estável. Depois de um pequeno incremento ocorrido em 2012 (€ 348.907,00) provocado pelas taxas inferiores de cofinanciamento dos PO Regionais face à do POVT, registou-se uma redução de € 3.772.612,35 no âmbito do POR Centro.



Esta redução não se faz notar nessa dimensão²² por estar compensada pelo reforço de € 2.500.000,00 no âmbito do POR Algarve, assegurada pelo Turismo de Portugal.

c) Acompanhamento e Controlo das Operações JESSICA pelas Autoridades de Gestão

Cada uma das AG dos PO envolvidas é responsável pelo acompanhamento/monitorização e controlo das respetivas operações JESSICA, nos termos detalhados nas últimas atualizações da “*Descrição dos sistemas de gestão e controlo*” – *compliance assessment*²³.

Assim, as AG dos POR do Continente deverão efetuar o acompanhamento e o controlo da execução das verbas relativas às operações inerentes à Iniciativa JESSICA, de forma a garantir, em sede de encerramento do período de programação 2007-2013, a inexistência de perda de recursos FEDER²⁴.

Neste âmbito, apurou-se que foram realizadas verificações administrativas sobre as operações JESSICA, sendo para o efeito utilizado um modelo idêntico (*checklist*) disponibilizado pelo BEI, onde foram atestadas a verificação de determinadas condições, assim como a existência dos documentos pertinentes.

Quanto ao controlo dos projetos urbanos, verificou-se que as AG contrataram empresas de auditoria externas para a realização das verificações de gestão no local. Destas auditorias resultaram relatórios autónomos os quais, na generalidade, tinham sido finalizados no 1.º semestre de 2015²⁵.

No entanto, o facto de existirem atrasos por parte das AG nas verificações de gestão no local conduziu a Autoridade de Auditoria (IGF) a referir nos seus relatórios que, no âmbito dos POR do Continente, ao nível da Iniciativa JESSICA, se verificavam desvios face ao estabelecido no sistema de gestão e de controlo. Não obstante, a despesa foi sendo sempre proposta a certificação, quer pelas AG à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, quer por esta última à CE.

No âmbito da auditoria, nos contactos estabelecidos com os interlocutores das AG percebeu-se que parte da informação relativa à execução das operações JESSICA ou não estava devidamente organizada ou não se encontrava disponível, designadamente a referente à execução dos FDU (verbas recebidas do Fundo JESSICA pelas entidades gestoras, através do BEI, e das próprias entidades gestoras por via da afetação de recursos próprios referentes ao cofinanciamento dos FDU e, por sua vez, as verbas transferidas para os projetos urbanos).

Entretanto, na reunião de 13 de julho de 2015 do Comité de Investimento do Fundo JESSICA, foram definidos seguintes procedimentos:

- ◆ “O BEI enviará, a partir de agora, todos os relatórios de execução dos FDU transmitidos pelas respetivas entidades gestoras ao Secretário Geral do CI que, depois de validados, serão por este transmitidos aos membros do CI;
- ◆ O BEI enviará aos membros do CI todos os anteriores relatórios de execução dos FDU apresentados pelas entidades gestoras”.

²²Da comparação dos Quadros 1 e 5 a redução é de apenas € 923.705,35.

²³As atualizações disponíveis são referentes ao ano 2014.

²⁴Transferidos para o Fundo JESSICA (BEI).

²⁵Verificou-se também que estava em curso uma auditoria aos diversos FDU por parte do BEI.

Constatou-se, ainda, que os relatórios de execução anual dos PO incluem um anexo específico destinado à execução dos instrumentos de engenharia financeira. No âmbito da presente auditoria, procedeu-se à recolha destes dados, relativamente à Iniciativa JESSICA a 31 de dezembro de 2014, os quais se reproduzem no Anexo III. Com exceção dos montantes afetos às despesas relacionadas com as comissões de gestão e custos adicionais do BEI²⁶, a generalidade daqueles registos apresentou-se coerente com os dados reportados pelo BEI.

d) Certificação da despesa relativa às operações JESSICA

Segundo se apurou, nestas operações de engenharia financeira, a consideração pelas AG das despesas como certificáveis deveria ocorrer aquando:

- ◆ da transferência efetiva de fundos públicos para o Fundo JESSICA, por parte da AG;
- ◆ da transferência de fundos para os FDU relativos à contribuição nacional das entidades privadas ou públicas, participantes nos FDU.

Nos moldes instituídos para estes instrumentos de engenharia financeira, o montante acumulado transferido para o Fundo JESSICA constituía a despesa certificável, desde que cumpridos todos os requisitos exigidos ao nível dos sistemas de gestão e controlo das AG, não sendo este montante de novo objeto de certificação aquando da sua transferência pelo BEI para os FDU, de modo a evitar a dupla certificação.

No caso deste instrumento de engenharia financeira, aquando da libertação das verbas FEDER para o BEI, foi-se considerando a despesa certificada nos respetivos PO.

De acordo com o definido, as despesas apresentadas à Comissão, objeto de prévia validação por parte das AG e de certificação pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, dizem respeito à contribuição para a constituição do Fundo JESSICA (*Holder Fund* ou JHFP), conforme determina o n.º 6 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

O facto da certificação do FEDER associado às operações JESSICA, por se tratar de operações de engenharia financeira, poder ocorrer a partir do momento em que as transferências foram efetuadas para o Fundo JESSICA, não dispensava que estivesse definido o modelo de acompanhamento e controlo das operações JESSICA em cada um dos PO envolvidos nos seus diversos níveis (Fundo JESSICA, FDU e projetos urbanos).

No entanto, os procedimentos com vista a esta finalidade não foram, desde logo, definidos pelas AG, tendo-se verificado que foi na sequência de diversas observações e recomendações formuladas por parte da Autoridade de Auditoria (IGF) que as AG descreveram os procedimentos relativos ao acompanhamento e controlo das operações JESSICA, incluindo os procedimentos necessários ao encerramento final das operações.

Neste âmbito, detetou-se ainda que, após as primeiras parcelas de FEDER apresentadas à Comissão pelo então IFDR, existiu, por determinação da DG REGIO, uma suspensão na certificação da despesa associada às operações JESSICA.

²⁶Neste Anexo o valor indicado ascende a € 4.892.341,57, divergindo em € -83.173,19, do valor apurado no Anexo II de € 4.975.514,76 e confirmado pelo BEI (valor final para o período 2009-2014).



Segundo apurado, a questão que condicionou a continuação do processo de certificação das despesas JESSICA, deve-se à situação referida no parecer emitido pela IGF no Relatório Anual de Controlo de 2011 de que as Autoridades de Gestão envolvidas nas operações JESSICA ainda estavam a definir os procedimentos a adotar na respetiva implementação da Iniciativa.

Da análise realizada concluiu-se que esta questão veio a ser ultrapassada no final de 2012, após o então IFDR ter dado orientações relativamente à atualização da “*Descrição do Sistema de Gestão e Controlo dos Programas Operacionais*”²⁷ e, nessa sequência, a Autoridade de Auditoria (IGF), ter considerado no Relatório Anual de Controlo que “*no caso específico dos Programas Operacionais Regionais do Continente, as respetivas descrições identificam os procedimentos aplicáveis às operações enquadradas no instrumento de Engenharia Financeira Joint European Support Sustainable Investment in City Áreas(...)*”, nomeadamente ao nível da divulgação das condições de acesso, da tramitação, seleção e aprovação das correspondentes candidaturas²⁸ e da realização das verificações de gestão (administrativas e no local, de acompanhamento e encerramento)²⁹.

Segundo o levantamento realizado, e de acordo com a suspensão acima referida, não ocorreu certificação da despesa respeitante às operações JESSICA (FEDER) durante o período compreendido entre 6 de setembro de 2011 a 14 dezembro de 2012, data em que foram retomadas as transferências por parte da CE para os respetivos PO.

Procedeu-se à conciliação da informação reportada pelas AG com a residente na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Autoridade de Certificação, com vista à validação da despesa declarada como certificada à CE.

De acordo com a informação recolhida a despesa foi certificada pela CE da seguinte forma:

Quadro 6 - Despesa certificada em 31 de dezembro de 2014

(em euros)

PO/Anos	2010		2011		2012		2013		2014		Acumulado		Total
	FEDER	CN	FEDER	CN	FEDER	CN	FEDER	CN	FEDER	CN	FEDER	CN	
POR Norte	12.945.343,96						32.054.656,04	19.008.999,00		1.071.500,00	45.000.000,00	20.080.499,00	65.080.499,00
POR Centro			9.942.212,00		10.057.788,00		8.800.000,00	933.230,00			28.800.000,00	933.230,00	29.733.230,00
POR Lisboa			2.501.208,00			1.113.354,35	2.498.792,00	4.092.810,18			5.000.000,00	5.206.164,53	10.206.164,53
POR Alentejo	2.645.023,35	933.428,21	2.038.091,65	-933.428,21	5.316.885,00	3.528.998,00	6.200.000,00	5.358.017,00		319.946,98	16.200.000,00	9.206.961,98	25.406.961,98
POR Algarve			2.523.376,00		2.476.624,00	2.289.752,00	2.500.000,00	-289.752,00			7.500.000,00	2.000.000,00	9.500.000,00
Total	15.590.367,31	933.428,21	17.004.887,65	-933.428,21	17.851.297,00	6.932.104,35	52.053.448,04	29.103.304,18	-	1.391.446,98	102.500.000,00	37.426.855,51	139.926.855,51

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ex-IFDR).

Levando em consideração os dados reportados nos Relatórios de Execução das AG, à data de 31 de dezembro de 2014, de € 167.085.579,65 de investimento elegível no âmbito das operações JESSICA ainda estava por certificar o montante de € 27.158.724,14, relativo à contrapartida nacional associada ao FEDER.

Deste total, € 21.657.346,67 eram referentes aos FDU da CGD (€ 2.501.919,00 no POR do Norte; € 17.996.302,65 no POR do Centro; e € 1.159.125,02 no POR Alentejo); € 5.501.377,47 referentes aos

²⁷Nota de 15 de junho de 2012 – Atualização da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo dos Programas Operacionais – Revisão da Nota enviada em 29/10/2010.

²⁸Ou projetos urbanos.

²⁹Relatório/parecer anual da Autoridade de Auditoria (IGF) de 2012.

FDU do Turismo, da entidade gestora, Turismo de Portugal (€ 5.500.000,00 do POR Algarve e um valor residual de € 1.377,47 do POR Lisboa).

Neste contexto apurou-se que em 31 de dezembro de 2014 existia um diferencial entre a despesa validada pela AG³⁰ mas ainda não certificada, no montante de € 3.661.044,02³¹ que de acordo com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, era “(...) justificado pela ausência de confirmação pelo JHFP das respetivas transferências por conta dos FDU (...)”, ou seja, pela falta de confirmação da afetação de verbas próprias por parte da Caixa Geral de Depósitos aos FDU do Norte e do Alentejo.

e) Encerramento das operações JESSICA no âmbito dos PO

Nos termos das orientações dadas pela Comissão em abril de 2015, para o encerramento do período de programação do QREN, prorrogado para 31/03/2017³², no caso dos instrumentos de engenharia financeira, as AG terão de assegurar a elegibilidade das despesas nos beneficiários finais dos projetos urbanos, garantindo que as entidades gestoras dos FDU repassaram para os promotores dos respetivos projetos a totalidade das verbas contratadas com o BEI.

No momento de encerramento final dos PO, as despesas elegíveis serão apuradas nos termos das alíneas a), b) e d) do n.º 6 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, com base no seguinte:

- ◆ montantes efetivamente transferidos para o Fundo JESSICA e deste para a constituição dos FDU;
- ◆ montantes efetivamente aplicados pelos FDU;
- ◆ montantes relativos aos custos de gestão do Fundo JESSICA (BEI) e dos FDU (entidades gestoras), assegurando-se as condições de elegibilidade definidas no Acordo de Financiamento, celebrado entre as AG e a DGTF e o BEI, e nos Acordos Operacionais, celebrados com as entidades gestoras dos FDU, as quais também deverão observar as disposições comunitárias aplicáveis.

De acordo com o previsto para este instrumento de engenharia financeira, caso o montante das despesas elegíveis (aplicações feitas pelos FDU em projetos urbanos acrescidas dos custos de gestão) não justifique a despesa certificada, esta será corrigida em conformidade e será exigida a devolução de Portugal à CE do valor em causa.

Neste apuramento, deverá, ainda, ficar demonstrado que os juros gerados resultantes das transferências do FEDER para o Fundo JESSICA, devem encontrar-se igualmente aplicados pelos FDU, conforme estabelecido no n.º 7 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

Tal significa que, no encerramento de cada POR do Continente, as AG, em relação às operações JESSICA terão de dispor de pistas de controlo adequadas que comprovem a aplicação das verbas em todos os níveis da “cascata”, demonstrando em relação a estas operações a existência de informação adequada para as seguintes evidências:

- ◆ As verbas FEDER e da DGTF foram transferidas para o Fundo JESSICA (BEI);

³⁰De acordo com o levantamento efetuado dos Pedidos de Certificação da Despesa das AG, o investimento elegível ascendia a € 143.587.899,53 e deste valor apenas tinham sido certificados € 139.926.855,51.

³¹€ 2.501.919,00 do POR do Norte e € 1.159.125,02 do POR Alentejo.

³²A data anterior era 31 de dezembro de 2015.



- ◆ O montante do Fundo JESSICA, acrescido de juros gerados e abatido dos custos de gestão e custos adicionais, foi transferido pelo BEI para os FDU;
- ◆ As entidades gestoras destes FDU asseguraram os correspondentes montantes associados à contrapartida nacional e à alavancagem, nos termos contratualizados;
- ◆ As entidades gestoras dos FDU aprovaram projetos urbanos e celebraram contratos de empréstimo com os beneficiários, absorvendo a totalidade dos recursos dos FDU e dos recursos próprios a eles associados (financiamentos adicionais pelas entidades gestoras);
- ◆ As entidades gestoras entregaram aos beneficiários dos projetos urbanos a totalidade das verbas (montantes sob gestão - transferidos pelo BEI – acrescidos das verbas próprias que se comprometeram a assegurar) e zelaram pelo cumprimento dos requisitos de elegibilidade³³.

Salienta-se que nos termos atualmente contratualizados, este encerramento do QREN não implica a finalização imediata da Iniciativa JESSICA (QREN) que, na lógica de reaplicação dos fundos, continuará a sua atividade até às datas definidas nos Acordos Operacionais estabelecidos entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU (2031), embora o financiamento de novos projetos urbanos esteja limitado ao ano de 2021, na medida em que está fixado um período final de dez anos para recuperação dos recursos aplicados.

É de referir que estas disposições contratuais podem ser objeto de alterações por parte das entidades intervenientes – atualmente, o Comité de Investimento, o BEI, a CGD, o BPI e o Turismo de Portugal – redefinindo prazos e competências, estando nomeadamente prevista uma deliberação sobre a continuação do BEI enquanto gestor do Fundo JESSICA.

Esta matéria encontra-se em ponderação pelas entidades responsáveis, tendo nomeadamente presente a entrada em vigor dos instrumentos de engenharia financeira equivalentes à Iniciativa JESSICA para o período 2014-2020.

3.2.2.2 - Os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU)

A constituição dos FDU foi despoletada pelo BEI, através do lançamento de um concurso “*para manifestação de interesse*”, por parte das potenciais entidades gestoras de FDU.

Este concurso decorreu entre 6 de novembro e 2 de dezembro de 2010 com a manifestação de interesse por parte de sete entidades, tendo o BEI, depois de analisadas as candidaturas, selecionado apenas três.

Posteriormente, entre 10 de dezembro de 2010 e 7 de fevereiro de 2011, decorreu o período para a apresentação, pelas entidades pré-qualificadas, de propostas de FDU e respetivos planos de negócio, que incluíram, nomeadamente, os seguintes aspetos:

- ◆ Política de investimento;
- ◆ Tipologia de FDU e respetivos projetos urbanos;

³³Designadamente, em matéria de contratação pública e ambiental, acautelando que esses recursos se destinam à execução dos projetos nos termos contratualizados

- ◆ Previsões financeiras e orçamento operacional do FDU;
- ◆ Metodologia para a identificação e avaliação de projetos urbanos;
- ◆ Modelo de governação
- ◆ Comissões de gestão;
- ◆ Montantes referentes à alavancagem.

Para seleção dos FDU, foram definidos, antecipadamente, os critérios e subcritérios, os quais foram aprovados pela Comissão de Acompanhamento de cada um dos POR do Continente.

A seleção dos FDU foi efetuada pelo BEI, que submeteu à aprovação do Comité de Investimento os FDU da CGD em consórcio com o IHRU, do BPI e do Turismo de Portugal³⁴, por serem os que apresentavam, designadamente, um cofinanciamento (alavancagem) mais favorável, assim como custos de gestão mais baixos, conforme consta na “Nota Síntese da Reunião” realizada em 11 de março de 2011.

No documento apresentado o BEI propôs os FDU nos seguintes termos:

Quadro 7 - Plano de financiamento aprovado para os FDU selecionados

(em milhões de euros)

Entidades Gestoras/ Nuts II	FDU			Cofinanciamento proposto	Nível do projeto		FDU + Projeto
	Fundos JESSICA a atribuir				Fundos sob gestão	Cofinanciamento proposto	Volume de fundos disponíveis
	FEDER	DGTF	Total		A	B	A+B
BPI	40	24	64	0	64	64	127
Norte	30	16	46	0	46	46	92
Alentejo	10	8	18	0	18	18	36
CGD	50	0	50	45	95	80	175
POVT	30	0	30	27	57	45	102
Centro	20	0	20	18	38	35	73
Turismo Portugal	10	6	16	16	32	0	32
Lisboa	5	6	11	11	22	0	22
Algarve	5	0	5	5	10	0	10
Total	100	30	130	61	191	144	335

Fonte: Nota Síntese da Reunião do Comité de Investimento de 11 de março de 2011 (com os valores corrigidos no caso do FDU Turismo Lisboa).

De acordo com este plano, implícito à celebração dos Acordos Operacionais entre o BEI e as entidades gestoras, apreciados pelo Comité de Investimento³⁵, ficou acordado que os € 130 milhões colocados no Fundo JESSICA, gerariam recursos colocados nos FDU no valor de € 191 milhões, pela adição de € 61 milhões com origem nas entidades gestoras, salientando-se que destes € 61 milhões cerca de € 35,5 milhões seriam para garantir a contrapartida nacional associada às verbas FEDER, visto que apenas tinham ficado assegurados € 30 milhões no momento de aprovação das operações JESSICA nos PO, oriundos da DGTF, e o valor da contrapartida nacional ascendia a € 65,5 milhões.

Este foi o plano apresentado pelo BEI e aprovado pelo Comité de Investimento e foi com base neste plano que o BEI celebrou, em 11 de outubro de 2011, os Acordos Operacionais com as entidades

³⁴Não foram selecionadas as propostas de quatro entidades: Refundos; Imorendimento; FundBox; e Montepio.

³⁵Conforme consta da “Nota Síntese da Reunião”, efetuada em Évora, em 7 de outubro de 2011.



Tribunal de Contas

gestoras. Apesar de todas as alterações ocorridas na Iniciativa JESSICA em Portugal, não foi disponibilizada uma atualização deste plano, comprometendo a necessária avaliação de resultados.

Aquando da seleção dos FDU e respetivas entidades gestoras estimava-se que os € 100 milhões de FEDER e respetiva contrapartida nacional (€ 65,5 milhões, dos quais € 30 milhões da DGTF) alavancariam um investimento no valor de € 335 milhões, sendo que € 144 milhões seriam suportados através de outras fontes de financiamento, nomeadamente através dos recursos disponibilizados pelas entidades gestoras a título do cofinanciamento dos projetos.

Evidencia-se neste plano de financiamento, a inexistência de compromissos financeiros por parte do BPI para a constituição dos FDU sob sua gestão, face às demais entidades, não se compreendendo o critério adotado na alocação das verbas públicas disponibilizadas pela DGTF. Salienta-se que, dos € 30 milhões colocados pela DGTF, € 24 milhões (80%) foram alocados aos FDU geridos pelo BPI, única entidade que não contribuiu para o financiamento dos respetivos FDU.

Sobre esta matéria, o Comité de Investimento, na sua resposta afirma “(...) que as diferenças que se verificam entre os FDU na forma de concretização da alavancagem não se traduzem em compromissos contratuais com vinculação diferenciada (...)” acrescentando, ainda, que “(...) o grau de vinculação dos compromissos contratuais é idêntico para todos os FDU (...)”.

Apesar desta afirmação o Comité de Investimento simultaneamente reconhece existir diferenciação da alavancagem ao nível do FDU/projeto: “(...) o CI JESSICA considera dever salientar ter-lhe sido oportunamente transmitido pelo BEI, enquanto entidade gestora do Fundo JESSICA Portugal, que a quantificação dos montantes atribuídos aos Fundos de Desenvolvimento Urbano foi baseada: (i) nas dotações atribuídas por cada PO Regional (refletidas nos critérios de seleção dos FDU, definidos em sede do Convite à Manifestação de Interesse); (ii) nas exigências em matéria de montante da contrapartida pública nacional (que não são idênticas entre todos os PO Regionais); e (iii) nas opções previstas por cada uma das entidades nos respetivos Planos de Negócios incluindo a contribuição de recursos próprios das entidades gestoras de FDU para os montantes sob gestão (grau de alavancagem), ao nível do FDU ou dos projetos urbanos”, realçando desta forma que “O financiamento atribuído pela DGTF ao Fundo JESSICA Portugal tomou em consideração as necessidades globais da contrapartida pública nacional, não tendo sido condicionado por qualquer predefinição de repartição por FDU”.

Considera-se, em concordância com a posição do Tribunal de Contas Europeu, que estes instrumentos de engenharia financeira, desejavelmente, deveriam ser desenhados com ambos os níveis de alavancagem: FDU e projetos urbanos³⁶.

Realça-se que não é indiferente o compromisso de afetar as verbas aos FDU ou aos projetos.

No caso da entidade gestora afetar verbas ao nível do FDU, naturalmente, tem de as antecipar e imobilizar durante o prazo de vigência do instrumento de engenharia financeira, haja ou não projetos urbanos a financiar, o que é consideravelmente diferente da alavancagem ser feita ao nível do projeto, caso em que as verbas só são disponibilizadas para financiar os projetos. Também só no caso da entidade afetar recursos próprios aos FDU é que os rendimentos gerados a título de juros revertem para esses Fundos.

³⁶Conforme se encontra plasmado no Anexo II – “Empréstimos” do Relatório Especial do TCE (nº 2) sobre Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo FEDER, aprovado em 11 de janeiro de 2012.

Tal como o Acordo de Financiamento do Fundo JESSICA, os Acordos Operacionais materializaram-se em documentos extensos e complexos, apenas redigidos na língua inglesa, tendo sofrido diversas alterações. Apurou-se na auditoria que até março de 2015 foram celebradas quatro adendas ao Acordo Operacional celebrado com a CGD, três com o BPI e outros três com o Turismo de Portugal. Estas adendas surgiram por diversos motivos, designadamente, devido à retirada do financiamento FEDER do POVT, bem como às dificuldades e constrangimentos financeiros que se fizeram sentir em Portugal ao longo do período 2011-2014 e que condicionaram, naturalmente, a execução da Iniciativa JESSICA.

Quer os textos dos Acordos Operacionais iniciais quer os das adendas deveriam ter sido aprovados pelo Comité de Investimento. Contudo, da leitura das “*Notas Sínteses das Reuniões*” estas aprovações nem sempre são evidentes.

Os FDU são geridos por entidades gestoras, as quais, quando recebem as verbas do Fundo JESSICA (residente no BEI) se encontram vinculadas à afetação de um montante de verbas próprias³⁷. Para tal, nos termos dos Acordos Operacionais, devem ser criadas contas específicas para a gestão de cada uma destas parcelas – fundos do BEI (Fundo JESSICA) e fundos próprios (das entidades gestoras dos FDU).

Segundo o Manual de Procedimentos para a Iniciativa JESSICA em Portugal³⁸, “*Os FDU são pessoas coletivas constituídas expressamente para o efeito ou blocos financeiros autónomos no seio de uma instituição financeira, que têm por objetivo encaminhar financiamentos para a concretização de projetos urbanos*” e têm as seguintes atribuições:

- ◆ Identificar, investir e conduzir a negociação e a estruturação de investimentos financeiros em projetos urbanos viáveis que se enquadrem no plano de negócios acordado e na estratégia de investimento do Fundo JESSICA, bem como nos requisitos e critérios de elegibilidade aplicáveis ao Eixo/PO financiadores;
- ◆ Acompanhar e controlar os projetos urbanos a fim de prestar as informações necessárias ao cumprimento das obrigações de comunicação às AG, em conformidade com os regulamentos dos fundos europeus;
- ◆ Assegurar o cofinanciamento ao nível do FDU e/ou ao nível do projeto em projetos urbanos identificados, de forma a garantir que o investimento do Fundo JESSICA é suficiente e apropriadamente alavancado e que seja possível certificar despesas elegíveis suficientes nos referidos projetos urbanos, em conformidade com os Regulamentos dos Fundos Estruturais da UE;
- ◆ Recomendar e gerir as estratégias adequadas de retirada de investimentos em projetos urbanos.

Em 31 de dezembro de 2014, existiam oito blocos financeiros autónomos³⁹:

- ◆ dois na Região do Norte (um na CGD e um no BPI);

³⁷Quer através do cofinanciamento do FDU, quer através do cofinanciamento dos projetos. A CGD e o Turismo de Portugal comprometeram-se a disponibilizar verbas para os FDU, mas apenas a CGD se comprometeu com verbas para as duas vertentes, FDU e projetos.

³⁸Versão 10.0 / setembro de 2012, elaborado pelo BEI em colaboração com as AG dos PO envolvidos, afim de dar cumprimento ao requisito previsto no Acordo de Financiamento.

³⁹Muito embora em sede do convite à manifestação de interesse decorrido através do BEI tenham sido selecionados 6 (BPI – Norte; BPI – Alentejo; CGD/IHRU – Centro; CGD/IHRU – POVT; Turismo – Lisboa; e Turismo – Algarve).



- ◆ dois na Região do Centro (um na CGD e um no BPI);
- ◆ dois na Região do Alentejo (um na CGD e um no BPI);
- ◆ um na Região de Lisboa (no Turismo de Portugal);
- ◆ um na Região do Algarve (no Turismo de Portugal).

Nos termos estabelecidos nos Acordos Operacionais iniciais, 50% do montante dos fundos dos FDU deveria ser transferido para os destinatários finais até ao final de 2013, 90% até ao final de 2014 e 100% até ao final de 2015. No entanto este plano financeiro também não foi cumprido.

Como se constata no ponto 3.2.3, referente à execução global, estas metas não foram alcançadas em nenhum dos FDU, situação que foi, porém, atenuada com a prorrogação do prazo para encerramento dos PO no que se relaciona com os instrumentos de engenharia financeira, que passou de 31 de dezembro de 2015 para 31 de março de 2017.

Tendo em conta o estabelecido nos Acordos Operacionais, cada uma das entidades gestoras dos FDU, deveria instituir um modelo de gestão, acompanhamento e controlo das operações, de modo a prestar informação ao BEI, para a gestão do Fundo JESSICA e conseqüente reporte ao Comité de Investimento.

Concluiu-se que a prestação de contas destes FDU, através da elaboração de demonstrações financeiras autónomas, não foi considerada uma condição imperativa pelo que as entidades gestoras destes FDU não elaboraram essas demonstrações financeiras autónomas, revistas por entidades independentes e certificadas por um ROC, à semelhança do sucedido com a prestação de contas do Fundo JESSICA, efetuada pelo BEI.

A prestação de informação ao BEI pelas entidades gestoras dos FDU consubstanciou-se, então, na apresentação de relatórios trimestrais e anuais, observando-se que estes relatórios, na sua grande maioria, incluíram informação sobre a aprovação e execução financeira dos projetos urbanos, assim como as previsões da carteira de projetos.

Constatou-se que foram estes os relatórios que serviram de base à elaboração dos pontos de situação semestrais e anuais realizados pelo BEI sobre a Iniciativa JESSICA em Portugal e apresentados ao Comité de Investimento, os quais nem sempre tinham caráter definitivo⁴⁰.

Sobre a necessidade de apresentação de demonstrações financeiras dos FDU por parte das entidades gestoras, o Comité de Investimento, em sede de contraditório, veio confirmar que os presentes Acordos Operacionais celebrados entre o BEI e as entidades gestoras dos FDU “(...) não estabeleceram a obrigatoriedade de as entidades gestoras dos FDU publicarem demonstrações financeiras separadas (embora exijam a apresentação de informação que é enquadrada nas demonstrações financeiras do Fundo JESSICA) (...)”, considerando que “(...) a não existência de demonstrações financeiras é colmatada pela prestação de informação e pelas auditorias efetuadas a vários níveis, que garantem a veracidade e transparência da informação prestada”, alegando, ainda, o seguinte:

“Tendo consciência de que esta recomendação se aplica especialmente no contexto de novos instrumentos financeiros, o CI JESSICA transmitiu às entidades gestoras dos FDU, através do BEI,

⁴⁰Veja-se por exemplo o relatório referente a dezembro de 2014.

considerar relevante e adequada a publicação de demonstrações financeiras autónomas para períodos de reporte futuros no âmbito do Fundo JESSICA Portugal”.

Sobre esta questão importa referir que a elaboração de demonstrações financeiras autónomas deve abranger também todo o período de execução dos atuais FDU, até 2031.

3.2.2.3 - Custos de gestão e custos adicionais

Nos termos da cláusula 10ª do Acordo de Financiamento, o BEI é remunerado anualmente pela colaboração na implementação da Iniciativa em Portugal e respetiva gestão do Fundo JESSICA. Trata-se de uma espécie de comissão de gestão pelos serviços prestados, aplicada nos termos previstos na regulamentação comunitária. Para além desta comissão de gestão, o BEI fez-se ressarcir, ainda, por ano, de outros montantes (designados por “*custos adicionais*”) que também se encontram previstos na “*Cost Letter*” (Anexo H do referido Acordo).

Segundo o Acordo de Financiamento inicial, os custos de gestão e os custos adicionais do BEI tinham limites (*Cap*) e não poderiam exceder em média, anual, 1,3% e 0,2%, respetivamente, do valor da despesa efetivamente realizada⁴¹.

Esses limites foram revistos, através de uma alteração à “*Cost Letter*” inicial, passando para 0,9% e 0,1% da despesa realizada, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013.

Assim, de um “*Cap*” inicial de 1,5% sobre as verbas efetivamente transferidas, passou-se para um “*Cap*” de 1,0%, o que significa um limite inferior ao fixado na regulamentação comunitária para os custos de gestão no âmbito deste instrumento de engenharia, de 2%⁴².

Segundo informação prestada pelo BEI, o valor desta reserva “*Cap*” foi mantido numa conta do Fundo JESSICA Portugal, separado dos montantes da denominada “*Conta de aplicação*”. Quando os fundos eram rececionados o BEI registava uma parte numa conta designada como “*Conta de aplicação*”⁴³ e a outra, correspondente a este “*Cap*”, numa outra designada como “*Conta de retenção*”⁴⁴. Ambas as contas geraram juros⁴⁵.

De acordo com os dados disponibilizados pelo BEI os € 132,5 milhões transferidos para o Fundo JESSICA repartiram-se da seguinte forma, por PO, por anos, por Região e por FDU:

⁴¹“*Cost recovery method*”.

⁴²Conforme a alínea a) do n.º 4 do art.º 43 do Regulamento (CE) N.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que refere o seguinte: “*A menos que uma percentagem mais elevada se revele necessária na sequência de uma proposta competitiva, as despesas de gestão não podem exceder, em média anual e durante o período da assistência: a) 2% do capital retirado do programa operacional para fundos de participação ou do capital retirado do programa operacional ou do fundo de participação para fundos de garantia.*”

⁴³No período 2010-2015, nesta conta foram mobilizados € 126.463.470,00.

⁴⁴No período 2010-2015, nesta conta foram mobilizados € 6.039.841,00.

⁴⁵No período 2010-2015 os juros gerados na conta de aplicação ascenderam a € 4.967.679,00 e os da conta de retenção a € 12.171,00.



Quadro 8 - Fluxos financeiros FEDER e da DGTF por anos, por Região e por FDU

(em euros)

PO/FDU/ Ano	Norte		Alentejo		Centro		Algarve	Lisboa	POVT	Total
	BPI	CGD	BPI	CGD	BPI	CGD	Turismo	Turismo		
2010	12.945.344		4.683.115			9.942.212	2.523.376	2.501.208	12.422.746	45.018.001
2011	6.970.570		3.608.519			463.918		1.956.993		13.000.000
2012	26.237.932		9.413.748			10.527.100	2.476.624	5.749.341	17.577.254	71.981.999
2013		15.000.000		6.200.000	8.800.000		2.500.000		-30.000.000	2.500.000
2014										
2015*										
Total	46.153.846	15.000.000	17.705.382	6.200.000	8.800.000	20.933.230	7.500.000	10.207.542	-	132.500.000

Nota: Foi verificada a saída destes montantes nos extratos bancários FEDER assim como verificadas as entradas no BEI (através de uma tabela remetida à equipa).

Fonte: BEI.

O Fundo JESSICA depositado no BEI gerou juros entre 31-08-2010 e 17-09-2010 no valor de € 3,310, data em que esse mesmo valor foi repartido entre a conta de “depósito” e a conta de “retenção”.

Quadro 9 - “Conta de aplicação” por anos, por Região e por FDU

(em euros)

Conta depósito	Norte		Alentejo		Centro		Algarve	Lisboa	POVT	Total
	BPI	CGD	BPI	CGD	BPI	CGD	Turismo	Turismo		
2010	12.354.753		4.469.463			9.488.643	2.408.254	2.387.098	11.855.995	42.964.206
2010 (*)	849		307			925	155	155	768	3.159
2011	6.652.538		3.443.880			442.753		1.867.705		12.406.876
2012	25.069.199		8.995.130			10.059.669	2.366.702	5.493.302	16.793.734	68.777.736
2013		14.325.249		5.921.103	8.404.146		2.500.000		-28.650.497	2.500.000
2014										-
2015 (**)	-74.379		-29.037		-35.196		-49.895			-188.507
Total	44.002.960	14.325.249	16.879.743	5.921.103	8.368.950	19.991.990	7.225.216	9.748.260	0	126.463.471

(*) Juros gerados na conta geral BEI entre 31-08-2010 e 17-09-2010.

(**) Estes valores foram retirados da conta depósito mas entraram na conta de retenção, devido à estimativa do BEI dos montantes necessários para cobrir os custos de gestão e parte dos custos adicionais do BEI no ano de 2015.

Fonte: BEI.

Quadro 10 - “Conta de retenção” por anos, por Região e por FDU

(em euros)

Conta retenção	Norte		Alentejo		Centro		Algarve	Lisboa	POVT	Total
	BPI	CGD	BPI	CGD	BPI	CGD	Turismo	Turismo		
2010	590.591		213.652			453.569	115.122	114.110	566.751	2.053.795
2010 (*)	41		15			44	7	7	37	151
2011	318.032		164.639			21.166	-	89.288		593.125
2012	1.168.733		418.618			467.431	109.922	256.039	783.520	3.204.263
2013 (**)		675.154		279.064	396.090				-1.350.308	0
2014										0
2015 (***)	56.135	18.244	21.506	7.531	10.417	24.779	49.895			188.507
Total	2.133.532	693.398	818.430	286.595	406.507	966.989	274.946	459.444	0	6.039.841

(*) Juros gerados na conta geral BEI entre 31-08-2010 e 17-09-2010.

(**) Anulação do POVT por contrapartida do reforço do POR Norte, POR Centro e POR Alentejo.

(***) Estes valores foram retirados da conta depósito e entraram na conta de retenção, devido à estimativa do BEI dos montantes necessários para cobrir os custos de gestão e parte dos custos adicionais do BEI no ano de 2015.

Fonte: BEI.

Observa-se pela análise dos quadros anteriores que o BEI reservou, desde 2010 até 2015, numa conta específica (conta de retenção), € 6.039.841 (€ 5.851.334 até 2014 acrescidos de € 188.507 em 2015), o que representa 4,56%⁴⁶ do total das transferências dos PO e da DGTF. Segundo os dados disponibilizados pelo BEI, estas retenções geraram € 12.171,00 de juros, os quais “(...) *devem ser utilizados da mesma forma que os fundos que os geraram - ou seja, deverão na situação em apreço ser investidos em despesas elegíveis, incluindo as transferências para FDU destinadas a financiar novas projetos urbanos e/ou fees de gestão*”, como refere o Comité de Investimento na sua resposta.

No período de 2010 até 2014, o BEI submeteu, trimestralmente, previsões de despesas relativas aos custos de gestão e aos custos adicionais, tendo apresentado também, tal como estava instituído, as declarações anuais finais de custos, até 31 de março do ano seguinte.

Com base nos “*Upfront payment*”, apresentados pelo BEI, trimestralmente ao Comité de Investimento do Fundo JESSICA, apuraram-se os custos de gestão e os custos adicionais para o período compreendido entre 2009 e 31 de dezembro de 2014. Assim, ao longo deste período, foram estimados € 5.362.367,84 (conforme resulta do Anexo II), ou seja, menos € 488.967,16 do que o valor que o BEI acabou por imobilizar para assegurar os seus custos na conta de retenção (€ 5.851.335,00).

O Comité de Investimento, em sede de contraditório, veio informar que, tendo por base a informação transmitida pelo BEI, o valor de € 488.967,16, “(...) *classificado na Conta de Retenção do BEI, foi (juntamente com os juros) utilizado para pagar despesas de gestão de 2015 e parte de 2016*”.

De acordo com a metodologia instituída pelo BEI, estas estimativas foram confrontadas com as declarações finais de custos, tendo-se apurado com base nos mapas apresentados, até 31 de dezembro de 2014, custos de gestão e custos adicionais do BEI no valor de € 4.975.514,76, o que significa para 6 anos uma taxa média de 0,63%, concluindo-se, assim, que o valor de despesas do BEI cofinanciadas a título de custos de gestão e custos adicionais do Fundo JESSICA ficou abaixo do limite máximo previsto nos regulamentos comunitários (2% em média, anual) e no *Cap* definido no Acordo de Financiamento (inicialmente 1,5% em média anual e depois 1%, em média anual).

Com base nos mapas globais apuraram-se os valores imputados pelo BEI como custos de gestão e custos adicionais, por tipologia e por anos:

⁴⁶€ 6.039.841,00/€ 132.500.000,00.



Tribunal de Contas

Quadro 11 - Custos de gestão e custos adicionais do BEI no período 2009-2014

(em euros)

"Custos" e "Custos Adicionais" Finais	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Custos Finais Acumulados no período 2009-2014	
Equipa Profissional	23.245,36	287.708,79	812.846,54	641.778,19	601.875,87	733.037,38	3.100.492,13	62,3
Pessoal Administrativo	13.451,79	173.881,85	224.159,25	100.750,46	102.850,02	87.092,79	702.186,16	14,1
Consultores (exceto consultores jurídicos), incluindo a taxa de coordenação		46.451,00	211.014,67	107.648,69	65.952,62	65.162,44	496.229,42	10,0
Consultores jurídicos externos		20.040,00	135.200,00				155.240,00	3,1
Viagens	4.197,48	41.051,65	68.785,43	32.338,20	30.164,09	24.942,34	201.479,19	4,0
Traduções							-	0,0
Administrativos			5.400,00	5.400,00			10.800,00	0,2
Custos incorridos para compensação dos membros do IB			48.451,30	47.580,23	44.314,66	43.413,18	183.759,37	3,7
Assistência técnica na interpretação das regras da UE, aplicáveis à engenharia financeira e à elegibilidade das despesas		11.702,41					11.702,41	0,2
Consultores na realização de tarefas adicionais do BEI, incluindo consultores jurídicos						5.260,00	5.260,00	0,1
Seminários, conferências, formação de intermediários e de outros parceiros-chave para ajudar a desenvolver a Iniciativa JESSICA e as parcerias público-privadas no setor urbano					1.554,08		1.554,08	0,0
Auditorias externas ao Fundo JESSICA (JESSICA Holding Fund)		15.000,00	18.386,00	17.500,00	21.000,00	21.500,00	93.386,00	1,9
Publicidade, marketing no âmbito do JESSICA e parcerias público-privadas em Portugal				426,00		13.000,00	13.426,00	0,3
Total "Custos" e "Custos Adicionais"	40.894,63	595.835,70	1.524.243,19	953.421,77	867.711,34	993.408,13	4.975.514,76	100,0

Fonte: BEI.- Tipologia de rubricas aprovadas em Comité de Investimento.

Conforme se observa, os custos finais do BEI no período de 20 de julho de 2009 a 31 de dezembro de 2014 ascenderam a € 4.975.514,76, o que representa 3,76% do valor dos fundos transferidos por Portugal (€ 132.500.000).

Nos termos do Acordo de Financiamento, estas previsões de custos trimestrais bem como as declarações finais de custos apresentadas pelo BEI, ao longo do período, deveriam ter sido previamente aprovadas pelo Comité de Investimento do Fundo JESSICA. No decorrer da auditoria apenas foram disponibilizadas sínteses das reuniões realizadas pelo Comité de Investimento, onde nem sempre estão evidenciadas as decisões tomadas e os respetivos responsáveis. Não foram exibidas atas, nos termos legalmente estabelecidos, situação que não se compreende face à especificidade desta Iniciativa, à sua dimensão financeira e às múltiplas entidades envolvidas.

Assim, o processo de ressarcimento das despesas ao BEI teve por base apenas o envio ao Comité de Investimento de mapas com indicação dos montantes envolvidos por agregados (conforme Anexo II), não existindo qualquer detalhe dos documentos de despesa associados⁴⁷, nem a sua aprovação explícita.

Todavia, o Comité de Investimento, na fase de contraditório, veio informar "(...) que as previsões de custos trimestrais e as declarações finais de custos apresentadas pelo BEI foram oportunamente transmitidas aos membros do CI que, não tendo dado origem à explicitação de discordâncias, foram

⁴⁷Fatura e respetivo recibo.

consideradas como tacitamente aprovadas. As decisões adotadas pelo CI JESSICA relativamente as alterações que serão introduzidas nos registos das reuniões permitirão refletir no futuro a correspondente aprovação”.

De acordo com a metodologia descrita pelo BEI, as previsões trimestrais de custos conduziram à transferência antecipada dos valores correspondentes ao trimestre para uma outra conta do BEI, valores estes que deveriam ser corrigidos/ajustados nas previsões de despesa subsequentes, logo que apurados os valores definitivos. Para que esta situação fosse analisada, no âmbito da presente auditoria foram solicitados os extratos bancários das contas envolvidas, quer relativamente aos custos de gestão quer aos custos adicionais. Também estes documentos não foram disponibilizados pelo que não se conseguiu concluir sobre as efetivas transferências e consequentes ajustes ocorridos.

Sobre esta matéria, o Comité de Investimento, na sua resposta, refere que não conseguiu identificar a solicitação dos extratos bancários, mas que os anexa às presentes alegações. Contrariamente ao referido pelo Comité de Investimento, os referidos extratos bancários foram solicitados por email e os elementos enviados em sede de contraditório não são extratos bancários.

Apurou-se, no entanto, com base nas cartas enviadas pelo BEI ao Presidente do Comité de Investimento, que estas despesas se repartiram conforme se apresenta no Quadro 10, concluindo-se que os custos relativos à “*Equipa Profissional*” (€ 3,1 milhões), ao “*Pessoal Administrativo*” (€ 0,7 milhões), e aos “*Consultores*”⁴⁸ (€ 0,7 milhões), da Iniciativa JESSICA Portugal, no período compreendido entre julho de 2009 e dezembro de 2014, ascenderam a € 4.459.407,71, o que representa 89,6% dos custos totais apresentados.

O BEI elaborou e apresentou as demonstrações financeiras referentes ao Fundo JESSICA Portugal, (uma vez que estas verbas são objeto de registo em bloco autónomo no seio da contabilidade do BEI)⁴⁹, encontrando-se registados os seguintes montantes anuais, a título de comissões e custos adicionais:

Quadro 12 - Despesas e comissões refletidas nas demonstrações financeiras do BEI no período 2010 a 2014

(em euros)

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Despesas e comissões	636.730	1.570.076	1.708.955	1.758.312	2.177.839	7.851.912

Fonte: BEI – Demonstrações de Resultados do Fundo JESSICA.

Realizada a conciliação com os valores refletidos no Quadro 10 verificou-se que o valor registado como “*Despesas e Comissões*” nas demonstrações financeiras do Fundo JESSICA de € 7.851.912,00 diferia em € 2.876.397,24 do valor reportado como custos de gestão e custos adicionais do BEI (€ 4.975.514,76).

Confrontado com esta diferença, o BEI esclareceu que a mesma resulta do facto destas “*Despesas e comissões*” incluírem os custos de gestão relativos aos diversos FDU, que apesar de não terem sido efetivamente pagos a todas as entidades gestoras foram contabilizados pelo BEI (BPI, € 2.323.910,24; CGD, € 368.416,00; Turismo de Portugal, € 184.071,00). Refira-se quanto a esta matéria que o BEI indicou que até 31 de dezembro de 2014 só havia sido efetivamente transferido o montante relativo aos custos de gestão para a Entidade Gestora BPI. Do total de custos de gestão das entidades gestoras dos

⁴⁸Inclui todas as rubricas de consultores - € 656.729,42 (€ 496.229,42+€ 155.240,00+€ 5.260,00).

⁴⁹Nos termos dos procedimentos instituídos, o BEI deverá consolidar a informação e responsabilizar-se por verificar a respetiva exaustividade e exatidão antes de comunicar a informação ao Comité de Investimento. O Fundo JESSICA deverá estar organizado “(...) como bloco financeiro autónomo no seio do BEI, que é o detentor dos ativos e passivos correspondentes em nome e por conta das Autoridades de Gestão”.



FDU constata-se que a maior parte respeitam ao BPI (81%), seguindo-se muito distanciadamente a CGD (13%) e o Turismo de Portugal (6%).

A 30 de junho de 2015 os valores apurados como tendo sido postos à disposição das três entidades gestoras são os constantes do Quadro 14. Na mesma data de referência, os custos/comissões indicados pelo BEI eram os seguintes: BPI, € 2.713.821,00; CGD, € 524.985,00; Turismo de Portugal, € 297.245,00). Analisando estes valores observa-se uma percentagem média anual mais elevada, face aos valores transferidos, quanto à entidade gestora BPI (BPI, 1,08%⁵⁰; CGD, 0,5%⁵¹; e Turismo de Portugal, 0,48%⁵²). Não se obteve evidência, quer no decurso da auditoria, quer no âmbito do contraditório, da forma de cálculo destes valores.

O BEI apresentou as demonstrações financeiras do Fundo JESSICA anuais⁵³. Estas demonstrações financeiras deveriam ter sido aprovadas pelo Comité de Investimento de uma forma clara e inequívoca, o que não sucedeu. No entanto, já no decorrer da presente auditoria, na síntese da reunião de 13 de julho de 2015, formula-se a seguinte observação:

“(...) O CI aprovou o relatório de execução do JHFP de 2014 apresentado pelo BEI, confirmando adicionalmente ter analisado e aprovado cada um dos anteriores relatórios de execução do JHFP submetidos pelo BEI (...)”.

De acordo com a prestação de contas apresentada pelo BEI, a gestão do Fundo JESSICA, com exceção do exercício económico de 2012, revelou-se sempre deficitária, conforme se apresenta:

Quadro 13 - Comparação dos proveitos e dos custos do Fundo JESSICA no período 2010 a 2014

(em euros)

Exercício Económico	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Juros e proveitos equiparados	128.361	1.065.240	2.376.292	1.577.334	1.459.783	6.607.010
Despesas e comissões	636.730	1.570.076	1.708.955	1.758.312	2.177.839	7.851.912
Resultados obtidos	- 508.369	- 504.836	667.337	- 180.978	- 718.056	- 1.244.902

Fonte: Demonstrações financeiras do Fundo JESSICA Portugal – BEI.

De acordo com a última informação prestada pelo BEI, em 5 de dezembro de 2015, os juros gerados no período compreendido entre 2010 e 30 de junho de 2015 na “Conta de aplicação” ascenderam a € 4.967.679,00 e os da “Conta de retenção” a € 12.171,00. Estes valores não são coerentes com os indicados nas demonstrações de resultados de 2010 a 2014 que totalizam na rubrica “Juros e Proveitos Equiparados” € 6.607.010,00. Questionado o Comité de Investimento sobre esta diferença, em sede de contraditório, veio esclarecer que *“(...) a rubrica "Juros e Proveitos Equiparados" inclui não apenas juros e proveitos ao nível do Fundo JESSICA Portugal mas, também, ao nível dos FDU”,* não mencionando, contudo, o valor dos proveitos gerados pelos FDU.

Segundo as demonstrações financeiras, em 31 de dezembro de 2014, o défice acumulado ascendia a € 1.244.902,00, situação que deriva dos custos de exploração (5,9%)⁵⁴ do Fundo JESSICA terem sido

⁵⁰(€ 2.713.821,00 /€ 72.034.944,72) / 3,5 (anos).

⁵¹(€ 524.985,00 /€ 41.753.645,23) / 2,5 (anos).

⁵²(€ 297.245,00 /€ 17.642.557,25) / 3,5 (anos).

⁵³Anos 2010 a 2014.

⁵⁴Custos de gestão e despesas adicionais / Transferências recebidas pelo BEI = € 7.851.912,00 / € 132.500.000,00.

superiores às receitas obtidas pelo mesmo (5,0%)⁵⁵. Naturalmente, este facto teve como impacto a redução das transferências para os FDU.

Segundo a informação prestada e as correspondentes evidências, a 30 de junho de 2015, o BEI procedeu à transferência para os FDU das verbas remanescentes na “Conta de aplicação” do Fundo JESSICA.

De acordo com os dados remetidos pelo BEI, as transferências para os FDU no período compreendido entre 2012 e 30 de junho de 2015 ascenderam a € 131.431.147,20⁵⁶, o que significa face aos valores transferidos por Portugal para o Fundo JESSICA, de € 132.500.000, menos € 1.068.852,80.

3.2.3 - A execução global

No final do primeiro semestre de 2015 os fluxos financeiros com o BEI eram os que constam no quadro seguinte:

Quadro 14 - Fluxos financeiros com o BEI em 30 de junho de 2015

(em euros)

Fluxos Financeiros com o BEI	2010	2011	2012	2013	2014	2015 30/06/2015	Total
Transferências para o BEI	45.018.001,00	13.000.000,00	71.981.999,00	2.500.000,00			132.500.000,00
Transferências do BEI para os FDU			21.500.000,00	26.632.360,74	25.661.962,72	57.636.823,74	131.431.147,20
das quais:							
BPI			20.000.000,00		16.400.000,00	35.634.944,72	72.034.944,72
Norte			14.500.000,00		10.500.000,00	20.725.892,25	45.725.892,25
Centro					3.500.000,00	5.255.752,77	8.755.752,77
Alentejo			5.500.000,00		2.400.000,00	9.653.299,70	17.553.299,70
CGD				22.632.360,74	3.250.000,00	15.871.284,49	41.753.645,23
Norte				6.661.579,97	2.500.000,00	5.695.864,04	14.857.444,01
Centro				13.217.327,71		7.537.934,78	20.755.262,49
Alentejo				2.753.453,06	750.000,00	2.637.485,67	6.140.938,73
Turismo de Portugal			1.500.000,00	4.000.000,00	6.011.962,72	6.130.594,53	17.642.557,25
Lisboa			1.500.000,00	3.500.000,00	3.009.643,55	2.134.572,37	10.144.215,92
Algarve				500.000,00	3.002.319,17	3.996.022,16	7.498.341,33

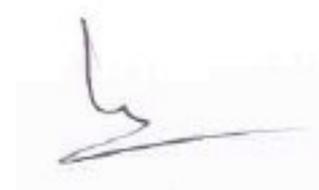
Fonte: BEI.

A análise do quadro anterior permite-nos perceber que nos anos de 2010 e 2011 apenas existiram fluxos financeiros de Portugal para o BEI, destinados ao Fundo JESSICA.

A execução da Iniciativa JESSICA em matéria de transferências para as entidades gestoras dos FDU teve o seu início apenas em 2012, ao nível de três FDU, dois dos quais da entidade gestora BPI (FDU BPI Norte e FDU BPI Alentejo) e um do Turismo de Portugal (FDU Turismo Lisboa).

⁵⁵Receitas obtidas pelo BEI / Transferências recebidas pelo BEI = € 6.607.010,00 / € 132.500.000,00.

⁵⁶€ 126.463.471,00 acrescidos de € 4.967.679,00 de juros gerados na “Conta de aplicação”. Verificam-se pequenas divergências nas fontes de informação.



Verificou-se que dos € 131.431.147,20 transferidos pelo Fundo JESSICA para os FDU, 16% ocorreram em 2012, 20% em 2013 e 2014 e a maior parte, cerca de 44%, só foram transferidos no 1.º semestre de 2015, ou seja, na data-limite prevista no Acordo de Financiamento.

Apurou-se que € 72.034.944,72 (54,8%) estão sob gestão do BPI, € 41.753.645,23 (31,8%) da CGD e € 17.642.557,25 (13,4%) do Turismo de Portugal, totalizando € 131.431.147,20 em resultado da gestão realizada pelo BEI.

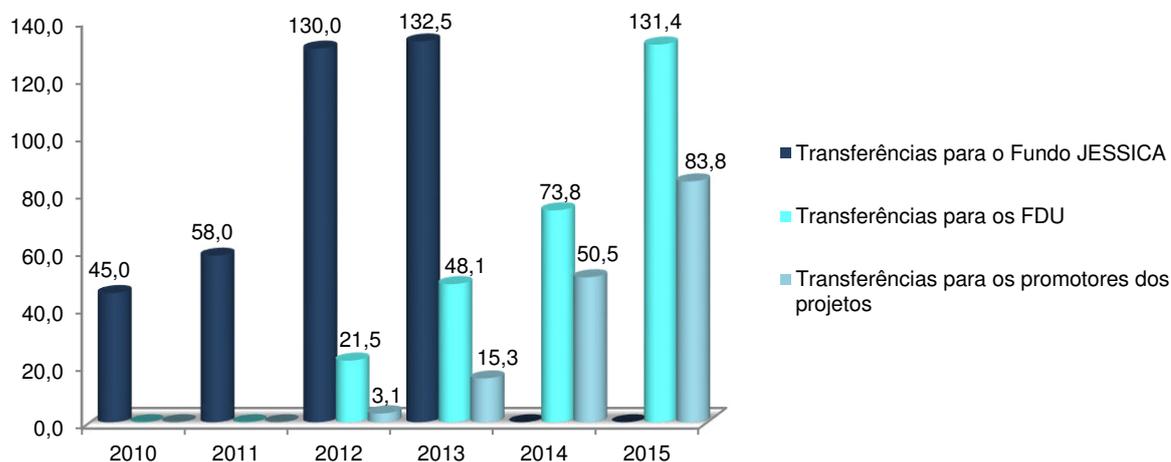
Conforme se observa, o início da execução dos FDU da entidade gestora CGD só ocorreu em 2013, passados dois anos sobre a assinatura do Acordo Operacional. Da análise da informação disponível concluiu-se que esta foi a entidade gestora que revelou maiores dificuldades na execução dos FDU.

Em virtude desta situação em janeiro de 2014, houve lugar à realocação de uma parte da dotação afeta à entidade gestora CGD, de cerca de € 8,5 milhões, para outra entidade gestora, o BPI (atribuída ao FDU BPI Centro).

No gráfico seguinte visualizam-se as inerentes fases de execução deste instrumento de engenharia financeira – a constituição do Fundo JESSICA (BEI), a efetiva transferência para os FDU (entidades gestoras) e o desembolso aos beneficiários dos projetos urbanos – e as diferenças de execução nos diversos níveis da cascata:

Gráfico 1 - Transferências para o Fundo JESSICA, para os FDU e para os beneficiários dos projetos urbanos – valores acumulados até 30 de junho 2015

(em milhões de euros)



Fonte: BEI.

Conforme se observa é notória a diferença entre o início da execução do Fundo JESSICA (BEI) e o efetivo desembolso aos FDU (entidades gestoras), bem como aos promotores dos projetos urbanos.

Nos termos inicialmente estabelecidos nos Acordos Operacionais, 50% do montante dos fundos dos FDU deveria ser transferido para os destinatários finais até ao final de 2013, 90% até ao final de 2014 e 100% até ao final de 2015. No entanto, este plano financeiro não foi cumprido. Na realidade até 2013, inclusive, apenas tinha sido transferido pelo BEI para as entidades gestoras dos FDU cerca de 37% do

Fundo JESSICA e, até 2014, 56%, tendo ocorrido no final do primeiro semestre de 2015 a transferência do valor remanescente (€ 57,6 milhões), constituindo a parcela mais significativa.

Apurou-se que só em 2012 ocorreram desembolsos a beneficiários de projetos urbanos, num nível reduzido de execução, de apenas € 3,1 milhões, elevando-se para 15,3 milhões em 2013.

Na realidade, o processo de análise, contratação e aplicação de verbas JESSICA em projetos urbanos produziu os primeiros resultados apenas em 17 de abril de 2012, quando o BPI, enquanto entidade gestora do FDU Alentejo, assinou o contrato de empréstimo JESSICA com a Fundação Eugénio de Almeida e, em 6 de junho de 2012, quando o Turismo de Portugal, como entidade gestora do FDU Turismo Lisboa, celebrou o contrato de empréstimo com a Associação de Turismo de Lisboa.

No entanto, assistiu-se a uma evolução positiva no ano de 2014, mas ainda assim a taxa de desembolso no final do ano era de apenas 54,5%⁵⁷ face ao financiamento aprovado e de 38,1%⁵⁸, se se tiver em consideração a dotação do Fundo JESSICA, o que evidenciava uma situação muito crítica, face à data inicialmente fixada para o encerramento da Iniciativa JESSICA, 31 de dezembro de 2015 (cfr. Quadro 28 do Anexo IV).

Contudo, em 30 de junho de 2015 a execução do Fundo JESSICA⁵⁹ era a seguinte:

Quadro 15 - Execução do Fundo JESSICA nos FDU em 30 de junho de 2015

(em euros)

FDU/PO	JESSICA sob gestão	Financiamento JESSICA aprovado	Desembolsos JESSICA
BPI, S.A.	72.034.944,72	69.997.787,00	47.228.744,22
POR Norte	45.725.892,25	46.324.287,00	32.971.474,51
POR Centro	8.755.752,77	6.353.500,00	2.107.269,71
POR Alentejo	17.553.299,70	17.320.000,00	12.150.000,00
CGD, S.A.	41.753.645,23	37.423.667,80	26.695.091,38
POR Norte	14.857.444,01	14.061.442,46	9.236.663,44
POR Centro	20.755.262,49	17.384.046,67	13.391.146,82
POR Alentejo	6.140.938,73	5.978.178,67	4.067.281,12
Turismo de Portugal, I.P.	17.642.557,25	19.530.660,40	9.909.861,28
POR Lisboa	10.144.215,92	11.000.000,00	7.668.601,13
POR Algarve	7.498.341,33	8.530.660,40	2.241.260,15
Total	131.431.147,20	126.952.115,20	83.833.696,88

Fonte: BEL.

Assinala-se o aumento registado no primeiro semestre de 2015 quer ao nível do financiamento aprovado, quer ao nível de desembolsos.

⁵⁷€ 50.502.066,72 / € 92.745.639,93.

⁵⁸€ 50.502.066,72/€ 132.500.000,00.

⁵⁹Para apuramento da execução global da Iniciativa JESSICA em Portugal foram solicitados ao Comité de Investimento os dados, a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de junho de 2015, relativos aos projetos aprovados no âmbito de cada um dos FDU, bem como os desembolsos efetuados aos beneficiários desses projetos urbanos. Para este apuramento foram tidos em consideração os dados reportados na versão remetida a 4 de fevereiro de 2016.



Tribunal de Contas



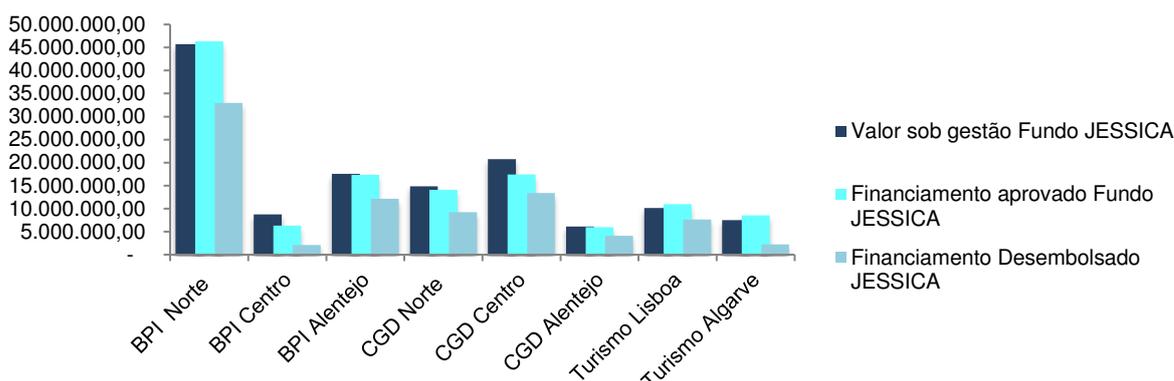
Conforme se observa, dos € 131,4 milhões sob gestão das três entidades envolvidas cerca de 96,6% estava contratualizado. Dos cerca de € 127,0 milhões contratualizados, € 83,8 milhões já tinham sido pagos aos promotores, o que significava uma taxa de desembolso de 66,0%, face ao valor aprovado.

Ainda assim, e apesar da data limite para encerramento dos instrumentos de engenharia financeira ter sido adiada para 31 de março de 2017⁶⁰, considera-se que a situação encontrada merece um acompanhamento rigoroso, devendo as Autoridades de Gestão dos POR e a DGTF, em sede de Comité de Investimento, instituir mecanismos adicionais que assegurem o efetivo acompanhamento dos projetos urbanos de forma a garantir, em tempo, o desembolso por parte das entidades gestoras das verbas envolvidas e a efetiva execução do investimento pelos promotores.

No gráfico seguinte visualizam-se os valores JESSICA sob gestão nos diversos FDU (BEI), o nível de financiamento aprovado e os montantes desembolsados aos beneficiários dos projetos urbanos, evidenciando as diferenças de execução nos diversos FDU, assim como a representatividade de cada um dos oito FDU.

Gráfico 2 - Valores sob gestão vs Financiamento aprovado vs Desembolsos JESSICA em 30 de junho de 2015

(em euros)



Fonte: BEI

Conforme se pode observar, destacava-se relativamente à entidade gestora BPI, o FDU Norte com um valor JESSICA sob gestão de € 45,7 milhões, seguido dos FDU Alentejo e FDU Centro, com valores sob gestão de € 17,6 milhões e € 8,8 milhões, respetivamente. O mesmo se passava ao nível dos financiamentos aprovados e dos desembolsos aos beneficiários finais, constatando-se que é no FDU Centro que o nível de desembolsos se encontrava mais atrasado, com uma taxa de execução de 33,2% que compara com as taxas de desembolso dos FDU Norte de 71,2% e FDU Alentejo de 70,2% (cfr. Quadros 27 e 28 do Anexo IV).

Já no que se refere à entidade gestora CGD destacava-se em termos de carteira da tranche JESSICA o FDU Centro, seguindo-se o FDU Norte e o FDU Alentejo, com valores sob gestão de € 20,8 milhões, € 14,9 milhões e de € 6,1 milhões respetivamente, os quais apresentavam taxas de desembolso de 65,7%, 77,0% e 68,0%, respetivamente (cfr. Quadros 27 e 28 do Anexo IV).

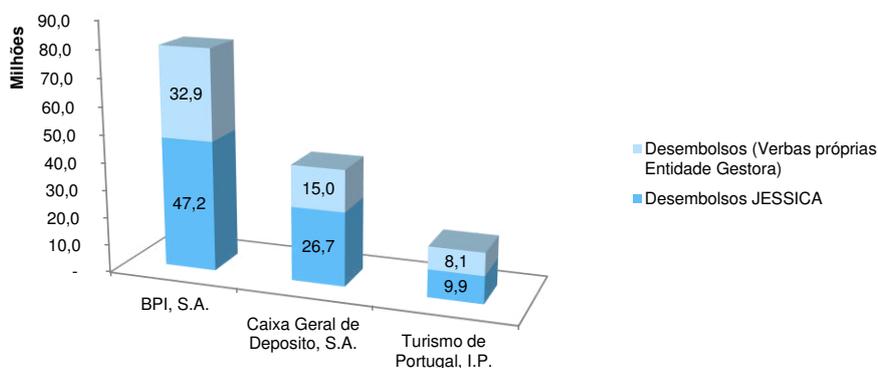
⁶⁰Recomendando, no entanto, que os documentos fossem facultados à Autoridade de Auditoria antecipadamente ao termo do prazo (pelo menos três meses), para cumprimento da subalínea iii) da alínea a) do n.º 1 do art.º n.º 89 do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de julho.

Quanto aos FDU da entidade gestora do Turismo de Portugal verificou-se que o nível de desembolsos da tranche JESSICA era superior no FDU Turismo Lisboa, com uma taxa de 69,7%, enquanto que o FDU Turismo Algarve era o que evidenciava a menor das taxas de desembolso, de apenas 26,3% (cfr. Quadros 27 e 28 do Anexo IV).

Segundo os Acordos Operacionais, a par da tranche do Fundo JESSICA, as entidades gestoras dos FDU terão de afetar a componente de verbas próprias, a título de cofinanciamento.

De acordo com os dados remetidos pelo BEI, a 30 de junho de 2015, a situação era a que se demonstra no gráfico seguinte.

Gráfico 3 - Montantes desembolsados JESSICA vs montantes desembolsados através de verbas próprias por entidade gestora em 30 de junho de 2015



Fonte: BEI

Segundo a informação prestada pelo BEI, em matéria dos desembolsos, os beneficiários finais já tinham recebido das entidades gestoras dos FDU € 139,8 milhões (cfr. Quadro 28 do Anexo IV), da seguinte forma:

- ◆ O BPI tinha desembolsado € 80,1 milhões, dos quais € 47,2 milhões (58,9%) com origem no Fundo JESSICA e € 32,9 milhões (41,1%) em verbas próprias;
- ◆ A CGD tinha desembolsado € 41,7 milhões, dos quais € 26,7 milhões (64,1%) com origem no Fundo JESSICA e € 14,9 milhões (35,9%) em verbas próprias;
- ◆ O Turismo de Portugal tinha desembolsado € 18,0 milhões, dos quais € 9,9 milhões (54,9%) com origem no Fundo JESSICA e € 8,1 milhões (45,1%) em verbas próprias.

Verificava-se que na apresentação da informação por parte do BEI⁶¹ sobre a execução da Iniciativa JESSICA, o cofinanciamento BPI ocorria a título de contribuição para o FDU, o que não se apresenta coerente com o contratualizado no Acordo Operacional entre o BEI e esta entidade gestora, dado que o BPI se comprometeu apenas com o cofinanciamento dos projetos, devendo esta situação ser corrigida de modo a assegurar a monitorização rigorosa desta Iniciativa.

⁶¹Dados reportados na versão remetida pelo BEI a 4 de fevereiro de 2016.



Também no que toca à entidade CGD, na mesma informação fornecida pelo BEI, não foram reportados os dados referentes aos valores colocados por esta instituição a título de cofinanciamento dos projetos, tendo sido apenas prestada a informação ao nível dos montantes mobilizados a título de cofinanciamento dos FDU, considerando-se esta situação preocupante, dado que esta distinção, ao nível de cada projeto urbano, é indispensável para efeitos de monitorização das verbas envolvidas, em termos de desembolsos, reembolsos e eventuais recuperações por via de incumprimentos, para garantir a transparência que deve presidir à gestão do Fundo JESSICA.

Em 30 de junho de 2015 os montantes da tranche JESSICA reembolsados pelos promotores ascendiam a € 3,3 milhões de capital (dos quais € 2,1 milhões no BPI; € 1,0 milhões na CGD; e € 0,2 milhões no Turismo de Capital) e € 1,1 milhões de juros (dos quais € 0,7 milhões no BPI; € 0,3 milhões na CGD; e € 0,1 milhões no Turismo de Capital), conforme consta do Quadro 31 do Anexo IV.

Observa-se que, à mesma data, os reembolsos relativos às verbas próprias das entidades gestoras ascendiam a € 1,7 milhões de capital (€ 0,7 milhões, BPI; € 0,9 milhões, CGD; e € 0,2 milhões, Turismo de Portugal) e € 0,6 milhões de juros (€ 0,5 milhões, CGD; e € 0,1 milhões, Turismo de Portugal), conforme consta no mesmo quadro.

Estes reembolsos representavam o seguinte ponto de situação ao nível dos POR:

Quadro 16 - Reembolsos por POR do Continente em 30 de junho de 2015

(em euros)

Reembolsos	Fundo JESSICA		Entidades Gestoras	
	Capital	Juro	Capital	Juros
POR Norte	2.422.995,27	587.903,94	1.161.913,80	216.109,93
POR Centro	21.108,25	118.196,63	111.096,48	165.196,89
POR Lisboa	194.999,80	88.086,35	194.999,79	26.671,74
POR Alentejo	659.084,74	315.105,22	265.651,09	120.422,82
POR Algarve	-	26.671,76	-	88.086,37
Total	3.298.188,06	1.135.963,90	1.733.661,16	616.487,75

Fonte: BEI.

Aquando da seleção dos FDU e respetivas entidades gestoras estimava-se que os € 100 milhões de FEDER e respetiva contrapartida nacional (€ 65,5 milhões, dos quais € 30 milhões da DGTF) proporcionariam um investimento alavancado no valor de € 335 milhões. Em 30 de junho de 2015 a situação por POR do Continente era a seguinte:

Quadro 17 - Financiamento aprovado e estimativa de investimento total por PO em 30 de junho de 2015

(em euros)

PO	Financiamento Aprovado JESSICA	Financiamento FDU - matchfunding	Financiamento FDU - cofinancing	Financiamento FDU (Verbas próprias Entidade Gestora)	Investimento total
POR NORTE	60.385.729	5.692.317	49.824.928	55.517.244	208.194.322
POR CENTRO	23.737.547	15.610.290	6.388.838	21.999.129	86.422.978
POR LISBOA	11.000.000	0	11.000.000	11.000.000	93.788.815
POR ALENTEJO	23.298.179	2.333.781	19.053.777	21.387.558	84.513.952
POR ALGARVE	8.530.660	8.530.660	0	8.530.660	30.926.166
Total	126.952.115	32.167.049	86.267.543	118.434.592	503.846.234

Fonte BEI

Conforme se pode constatar, as estimativas a 30 de junho de 2015, apontam para um efeito mais significativo de alavancagem em termos do investimento total, face às estimativas de março de 2011, constantes do Quadro 7. Na estimativa atualizada, com cerca de € 159,2 milhões⁶² de intervenção cofinanciada, incluindo FEDER e respetiva contrapartida nacional, as previsões apontam para que o investimento total alavancado ronde os € 503,8 milhões (Cfr. **Quadro 27 do Anexo IV**).

3.2.4 - Fundos de Desenvolvimento Urbano do Turismo

Os FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve são temáticos e especificamente orientados para a promoção do desenvolvimento de projetos urbanos integrados no âmbito da requalificação e revitalização das áreas urbanas de relevante interesse para o turismo.

Os projetos a financiar deverão contribuir para o aumento da competitividade e da oferta turística em Portugal, concretamente nas Regiões de Lisboa e do Algarve.

A seleção do Turismo de Portugal enquanto entidade gestora destes FDU pressupõe as seguintes dotações:

Quadro 18 - Dotação do FDU Turismo Lisboa (proposta do BEI)

(em euros)

Origem de Fundos	Proposta do BEI ao Comité de Investimento			Total
	FEDER	CN	Alavancagem	
POR Lisboa	5.000.000,00		-	21.207.541,90
DGTF		5.207.541,90		
Turismo de Portugal			11.000.000,00	
Total	5.000.000,00	5.207.541,90	11.000.000,00	

Fonte: Notas síntese da reunião do Comité de Investimento de 11 de março de 2011.

Quadro 19 - Dotação do FDU Turismo Algarve (proposta do BEI)

(em euros)

Origem de Fundos	Proposta do BEI ao Comité de Investimento			Total
	FEDER	CN	Alavancagem	
POR Algarve	7.500.000,00			15.000.000,00
Turismo de Portugal		7.500.000,00	-	
Total	7.500.000,00	7.500.000,00	-	

Fonte: Notas síntese da reunião do Comité de Investimento de 11 de março de 2011 (de € 10 M dos quais 50% comunitários e os remanescentes 50% a serem colocados por contrapartida nacional, por recursos próprios do Turismo de Portugal). Ata de 17 de setembro de 2013 (quanto ao reforço de € 5 M dos quais 50% comunitários e os remanescentes 50% a serem colocados por contrapartida nacional, através de recursos próprios do Turismo de Portugal).

⁶²€ 126.952.115 + € 32.167.049.



Conforme se observa nos quadros anteriores, o Turismo de Portugal comprometeu-se a disponibilizar € 18,5 milhões de verbas próprias no âmbito destes instrumentos de engenharia financeira, dos quais € 11 milhões no âmbito do FDU Turismo Lisboa e € 7,5 milhões no âmbito do FDU Turismo Algarve. Neste último caso as verbas foram colocadas a título de contrapartida nacional associada ao FEDER, tal como os € 5,2 milhões oriundos da DGTF aplicados no FDU Turismo Lisboa.

Apesar das dotações acima descritas, aprovadas pelo Comité de Investimento, o compromisso financeiro assumido entre o BEI e o Turismo de Portugal não foi coincidente. Com efeito, da análise aos Acordos Operacionais concluiu-se que o BEI se comprometeu a transferir para os FDU Turismo Lisboa e Algarve as verbas do FEDER e da DGTF e o Turismo de Portugal a colocar, através de verbas próprias, os seguintes valores:

Quadro 20 - Plano Financeiro FDU Turismo Lisboa

(em euros)

Origem de Fundos	Acordo Operacional			Total
	FEDER	CPN	Alavancagem	
POR Lisboa	4.728.351,94			19.606.765,28
DGTF		5.075.030,70		
Turismo de Portugal			9.803.382,64	
Total	4.728.351,94	5.075.030,70	9.803.382,64	

Fonte: Acordo Operacional entre o BEI e o Turismo de Portugal de outubro de 2011 e alteração de outubro de 2013.

Quadro 21 - Plano Financeiro FDU Turismo Algarve

(em euros)

Origem de Fundos	Acordo Operacional (outubro de 2013)			Total
	FEDER	CPN	Alavancagem	
POR Algarve	7.318.039,50		-	14.636.079,00
Turismo de Portugal		7.318.039,50		
Total	7.318.039,50	7.318.039,50		

Fonte: Acordo Operacional entre o BEI e o Turismo de Portugal (alteração de outubro de 2013).

Até junho de 2015 tinham sido efetuadas três alterações ao Acordo Operacional estabelecido entre o BEI e o Turismo de Portugal, a primeira em abril de 2012, a segunda em outubro de 2013 e a terceira, em 27 de abril de 2015.

Na alteração concretizada em 2013 foi introduzida uma reprogramação no plano financeiro do FDU Turismo Algarve, como indicado no Quadro 21, decorrente da decisão tomada pelo Comité de Investimento relativamente ao aumento das verbas a serem canalizadas para a Região do Algarve.

Tendo em consideração as dotações aprovadas em sede do Comité de Investimento do Fundo JESSICA, o plano financeiro previsto no Acordo Operacional celebrado entre o BEI e o Turismo de Portugal e respetivas adendas, bem como a informação disponibilizada pelo BEI relativamente às contas de aplicação e às contas de retenção (“call”), no caso dos FDU Turismo, formulam-se as seguintes observações:

FDU Turismo – Lisboa

- ◆ A AG do POR Lisboa efetuou transferências para o BEI, no montante total de € 5.000.000,00 e o valor contratualizado entre o BEI e o Turismo de Portugal em sede do Acordo Operacional foi de apenas € 4.728.351,94, resultando uma diferença € 271.648,06 (5,4% do valor FEDER efetivamente transferido para o Fundo JESSICA);

- ◆ A contribuição da DGTF para este FDU foi de € 5.207.542,00⁶³ mas o valor que ficou contratualizado no Acordo Operacional foi de € 5.075.030,70, resultando uma diferença de € 132.511,30 (2,5% do valor transferido);
- ◆ De acordo com o estabelecido no Acordo Operacional com o BEI e face aos montantes indicados no parágrafo anterior, o valor a ser retido na conta de retenção seria de € 404.159,36 (soma das diferenças acima indicadas). Porém, de acordo com os elementos fornecidos, o BEI evidenciou para este FDU uma retenção de € 459.444,00, não se percecionando porque foram retidos mais € 55.284,64;
- ◆ Apesar do Comité de Investimento, no âmbito do FDU Turismo Lisboa, ter aprovado um plano de negócios que previa o cofinanciamento no FDU de € 11.000.000 através de verbas próprias do Turismo de Portugal, o Acordo Operacional reflete apenas € 9.803.382,64, o que significa uma redução de € 1.196.617,36 (5,6% do valor aprovado⁶⁴).

FDU Turismo Algarve

- ◆ A AG do POR Algarve transferiu € 7.500.000,00 para o Fundo JESSICA no BEI mas o valor contratualizado entre o BEI e o Turismo de Portugal foi de apenas € 7.318.039,50, resultando uma diferença de € 181.960,50 (2,4% do valor FEDER efetivamente transferido para o Fundo JESSICA);
- ◆ Segundo as informações fornecidas pelo BEI, para este FDU foi efetuada uma retenção de € 274.946 (3,7% do valor FEDER transferido para o Fundo JESSICA), não se percecionando porque foram retidos mais € 92.985,50 do que o valor que resulta do Acordo Operacional;
- ◆ Apesar do Comité de Investimento, no âmbito do FDU Turismo Algarve, ter aprovado um plano de negócios que previa € 7.500.000,00 do Turismo de Portugal, através de verbas próprias, a título da contrapartida nacional, o Acordo Operacional estabeleceu apenas € 7.318.039,50, o que significa uma redução de € 181.960,50 (2,4% do valor aprovado).

O Comité de Investimento pronunciou-se apenas genericamente sobre estas divergências. O Turismo de Portugal veio referir que não dispunha de informação quanto “(...) à determinação e retenção pelo BEI dos montantes concretamente afetados às designadas tranches JESSICA, determinação essa que decorrerá do Funding Agreement celebrado entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais (POR), a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e o BEI” mencionando, ainda, que “Relativamente à divergência, por excesso, entre os montantes previstos no Acordo Operacional e os montantes efetivamente transferidos pelo BEI e pelo Turismo de Portugal, I.P., para as contas de depósito de ambos os FDU, antecipa-se que advenha da geração de juros nas aplicações financeiras realizadas pelo BEI dos fundos que compunham a Tranche JESSICA, juros que o BEI integrou nesta Tranche, sendo que devendo disponibilizar dotações de valor idêntico às da Tranche JESSICA, este Instituto refletiu igualmente o valor que se julga adveniente das aplicações financeiras nas transferências que efetuou para as contas de depósito dos FDU”.

De forma a assumir estas responsabilidades financeiras o Turismo de Portugal solicitou autorização às tutelas (sectorial e financeira), nos termos do n.º 2 do artigo 45.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, tendo ficado autorizado através da Portaria n.º 250/2012, de 3 de maio, publicada em 20 de junho, a assumir encargos plurianuais, no âmbito da Iniciativa

⁶³A transferência efetiva registou uma diferença de € 0,10 face ao valor referido no Quadro 18.

⁶⁴ € 21.207.541,90 (cfr. Quadro 18).



JESSICA, até ao montante de € 31,2 milhões, concluindo-se, assim, que o Acordo Operacional foi celebrado antes de obtidas as necessárias autorizações pelas entidades competentes.

Na sua resposta, o Turismo de Portugal confirma a cronologia referida, mas alega que do Acordo Operacional não decorrem encargos, que só se verificariam após a aprovação dos projetos de investimento. Ora, contrariamente ao referido, da assinatura do Acordo Operacional resultam os compromissos de “*contribuição match-funding*” e o de alavancagem, sem cujas mobilizações efetivas e comprovadas o BEI não transferiria a componente JESSICA para a entidade gestora.

Durante o período compreendido entre a assinatura do Acordo Operacional (11 de outubro de 2011) e a aprovação do primeiro projeto urbano (6 de junho de 2012), o Turismo de Portugal elaborou, no âmbito da Iniciativa JESSICA, um Manual de Procedimentos específico, enquanto entidade gestora, assim como dois regulamentos, um de gestão e um outro de concessão de financiamentos.

Nos termos do Acordo Operacional celebrado entre o BEI e o Turismo de Portugal foram abertas, no IGCP, contas bancárias específicas para os FDU, conforme se indica:

- ◆ “*BEI – Algarve – Deposit*” – onde foram depositadas todas as verbas afetas ao FDU Turismo Algarve (transferências do BEI e de verbas próprias do Turismo de Portugal correspondentes à contrapartida nacional associada ao FEDER);
- ◆ “*BEI – Algarve – Reserve*” – onde têm vindo a ser depositadas as verbas relativas aos reembolsos (capital e juros) dos empréstimos concedidos aos promotores dos projetos urbanos do FDU Turismo Algarve;
- ◆ “*BEI – Lisboa – Deposit - 1*” – onde foram depositadas as verbas próprias do Turismo de Portugal contratualizadas no âmbito do FDU Turismo Lisboa (verbas próprias do Turismo de Portugal correspondentes à alavancagem FDU);
- ◆ “*BEI – Lisboa – Deposit - 2*” – onde foram depositadas as transferências do BEI contratualizadas no âmbito do FDU Turismo Lisboa (verbas correspondentes ao FEDER do PO Lisboa e respetiva contrapartida nacional associada, assegurada pela DGTF);
- ◆ “*BEI – Lisboa – Reserve - 1*” – onde têm vindo a ser depositadas as verbas relativas aos reembolsos (capital e juros) da componente de empréstimos concedidos aos promotores dos projetos urbanos do FDU Turismo Lisboa, financiada através de verbas próprias do Turismo de Portugal;
- ◆ “*BEI – Lisboa – Reserve - 2*” – onde têm vindo a ser depositadas as verbas relativas aos reembolsos (capital e juros) da componente de empréstimos concedidos aos promotores dos projetos urbanos do FDU Turismo Lisboa, financiada pelos montantes transferidos pelo BEI).

Foram analisados os movimentos refletidos nos extratos bancários do IGCP relativamente a estas contas.

As verbas do Fundo JESSICA foram sendo transferidas, pelo BEI para o Turismo de Portugal, mediante um pedido de pagamento do Turismo de Portugal ao BEI, efetuado de acordo com as previsões de execução dos projetos urbanos e necessários desembolsos aos respetivos promotores.

Para que o BEI efetivasse as transferências solicitadas pelo Turismo de Portugal, este organismo teve de comprovar a prévia transferência de verbas próprias para as respetivas contas bancárias acima referidas. Estes movimentos foram analisados na presente auditoria, tendo-se confirmado as

correspondentes transferências por parte do Turismo de Portugal em datas anteriores às datas das transferências por parte do BEI.

Reflete-se em seguida o apuramento efetuado, através da análise dos extratos das contas acima referenciadas, dos montantes transferidos para os FDU Turismo, anualmente, provenientes do BEI, assim como das receitas próprias afetadas pelo Turismo de Portugal.

Quadro 22 - Transferências para os FDU Turismo (Lisboa e Algarve)

(em euros)

FDU	2012	2013	2014	2015	Total
				(em 30 de junho)	
Recebimentos do BEI					
Lisboa	1.500.066,25	3.500.000,00	3.009.643,55	2.134.572,37	10.144.282,17
Algarve		500.000,00	3.002.319,17	3.996.022,16	7.498.341,33
Afetação de verbas próprias					
Lisboa	1.500.066,25	3.500.000,00	3.009.643,55	2.134.572,37	10.144.282,17
Algarve		500.000,00	3.002.319,17	3.996.022,16	7.498.341,33

Fonte: Turismo de Portugal e IGCP.

Da análise aos fluxos financeiros afetados aos FDU ressaltam as seguintes observações:

FDU Turismo – Lisboa

- ◆ Foram efetuadas transferências pelo BEI no valor de € 10.144.215,92, quando o Acordo Operacional prevê € 9.803.382,64, ou seja, num valor superior de € 340.833,28;
- ◆ Esta diferença também existe ao nível das verbas correspondentes à alavancagem, ou seja, das verbas próprias do Turismo de Portugal;

FDU Turismo – Algarve

- ◆ Foram efetuadas transferências pelo BEI no valor de € 7.498.341,33, quando o Acordo Operacional prevê € 7.318.039,50, ou seja, num valor superior de € 180.301,83;
- ◆ Esta diferença também existe ao nível das verbas correspondentes à alavancagem, ou seja, das verbas próprias do Turismo de Portugal.

Os dados apurados, refletem divergências assinaláveis entre as dotações aprovadas pelo Comité de Investimento, as previstas no plano financeiro do Acordo Operacional, os valores efetivamente transferidos pelo BEI para o Turismo de Portugal e a afetação realizada por esta entidade gestora, incluindo as verbas próprias.

O Comité de Investimento, na fase do contraditório, não justifica detalhadamente estas divergências, referindo de modo geral o seguinte: *“As transferências realizadas pelo Fundo JESSICA Portugal para os FDU correspondem às contribuições nacionais, descontadas das despesas de gestão do BEI e acrescidas de eventuais juros gerados; Os montantes transferidos para fees de gestão correspondem aos montantes disponíveis e necessários na altura (Cap. para 3 anos) e consideram os juros entretanto gerados; O compromisso de alavancagem do Turismo de Portugal: 1) implica que quando o Fundo*



JESSICA Portugal disponibiliza recursos adicionais aos inicialmente previstos, a entidade gestora é obrigada a acompanhar este reforço com recursos próprios”.

Quanto à execução orçamental dos FDU Turismo Lisboa e Algarve, por anos, apurou-se a que se reflete no quadro seguinte.

Quadro 23 - Execução orçamental dos FDU Turismo (Lisboa e Algarve)

(em euros)

Fonte Financiamento	Rubrica Despesa	2012	2013	2014	2015	Total
416 - PO Lisboa	090611 – Instituições sem fins lucrativos	875.000,00	241.133,66		585.000,00	1.701.133,66
	090601 - SQSNF - privadas	58.530,26	2.277.326,97	2.851.610,27	780.000,00	5.967.467,50
416 - PO Lisboa Total		933.530,26	2.518.460,63	2.851.610,27	1.365.000,00	7.668.601,16
418 – PO Algarve	090611 – Instituições sem fins lucrativos				150.000,00	150.000,00
	090601 - SQSNF - privadas			1.594.687,51	58.312,49	1.653.000,00
	090602 - SQSNF - públicas		439.344,36			439.344,36
418 - PO Algarve Total		0,00	439.344,36	1.594.687,51	208.312,49	2.242.344,36
510 - Receitas próprias_PO Lisboa	090611 – Instituições sem fins lucrativos	875.000,00	241.133,66		88.813,08	1.204.946,74
	090601 - SQSNF - privadas	58.530,26	250.197,16	1.994.907,31	2.543.309,47	4.846.944,20
510 - Receitas próprias_PO Lisboa		933.530,26	491.330,82	1.994.907,31	2.632.122,55	6.051.890,94
510 - Receitas próprias_PO Algarve	090611 – Instituições sem fins lucrativos				150.000,00	150.000,00
	090601 - SQSNF - privadas		1.594.687,50	56.144,06		1.650.831,56
	090602 - SQSNF - públicas	439.344,36				439.344,36
510 - Receitas próprias_PO Algarve		439.344,36	1.594.687,50	56.144,06	150.000,00	2.240.175,92
510 - Receitas próprias Total		1.372.874,62	2.086.018,32	2.051.051,37	2.782.122,55	8.292.066,86
Total Geral		2.306.404,88	5.043.823,31	6.497.349,15	4.355.435,04	18.203.012,38

Fonte: Turismo de Portugal.

A execução orçamental dos FDU Turismo Lisboa e Algarve engloba os seguintes movimentos:

Aquando do recebimento das verbas do BEI

- a) o recebimento dos fundos do BEI, registado contabilisticamente como operação extraorçamental;

Aquando do pagamento do subsídio reembolsável ao promotor do projeto urbano JESSICA

- b) a atribuição dos subsídios reembolsáveis, implicou os seguintes registos no Turismo de Portugal:
 - b1) numa rubrica extraorçamental da despesa, da parte comunitária correspondente;
 - b2) numa rubrica orçamental da receita, desta parte comunitária correspondente;

- b3) numa rubrica orçamental da despesa como ativo financeiro (por se tratar de um subsídio reembolsável) do valor global que abrange o somatório da referida parte comunitária com o montante referente à contrapartida nacional contratada ou de alavancagem, consoante sejam projetos da Região do Algarve ou da Região de Lisboa.

Se os registos contabilísticos descritos em a), b1) e b2) refletem as orientações formuladas pela DGO em matéria de contabilização dos fundos europeus, já o registo contabilístico em b3) não se conforma com o preconizado na mesma Circular, uma vez que a consideração como ativo financeiro do valor global (b3) não se enquadra no conceito de despesa efetiva e no de receita efetiva (aquando do recebimento do apoio reembolsável).

Salienta-se que a contabilização dos fundos europeus prevista nas Circulares da DGO configuram a perspetiva de apoios a “fundo perdido”, não abrangendo estas situações inerentes aos instrumentos de engenharia financeira, com carácter reembolsável.

Porém, esta contabilização evidencia um desequilíbrio entre a receita e a despesa efetiva, nos montantes associados ao FEDER, situação para a qual se chama a atenção, devido à ausência de neutralidade dos fundos europeus. Deve, assim, a DGO prever os necessários mecanismos de rastreio dos subsídios reembolsáveis com vigência superior ao do exercício orçamental, no âmbito do FEDER, e adotar os procedimentos adequados ao ajustamento orçamental.

No âmbito do contraditório a DGO, quanto a esta matéria, respondeu de uma forma geral que “(...) *na ótica de contabilidade pública, a contribuição de apoios reembolsáveis, atualmente seguida, apesar de contribuir para o saldo global, não coloca em causa a neutralidade dos fundos europeus na ótica das contas nacionais*”, não se debruçando sobre o caso concreto, nem detalhando quais os procedimentos existentes na contabilização pelas entidades das administrações públicas, dos fundos europeus atribuídos sob a forma de apoios reembolsáveis.

Por seu turno, o Turismo de Portugal, na sua resposta, considera que “(...) *as orientações das Circulares da DGO nesta matéria, presentemente, respeitam apenas aos apoios a fundo perdido e não também aos apoios reembolsáveis, os quais se configuram como ativos financeiros*”.

Não foram detetadas irregularidades nos pagamentos realizados pelo Turismo de Portugal aos promotores dos projetos urbanos constantes da amostra selecionada⁶⁵ no valor de € 2.249.000,00 (23,5% do valor total desembolsado pelo Turismo de Portugal até 23 de abril de 2015).

Em termos das verbas transferidas pelo BEI, os saldos apurados no final de cada ano revestiram a natureza extraorçamental, e foram os seguintes:

⁶⁵Desembolso JESSICA.



Quadro 24 - Saldos contas bancárias em 30 de junho de 2015

(em euros)

Anos	Tipo	Receita	Despesa	Saldo	Saldo Acumulado (1)
2012	BEI - Algarve	0,00	0,00	0,00	0,00
	BEI - Lisboa	1.500.066,25	933.530,26	566.469,74	566.469,74
Total 2012		1.500.066,25	933.530,26	566.469,74	566.469,74
2013	BEI - Algarve	500.000,00	439.344,36	60.655,64	60.655,64
	BEI - Lisboa	3.500.000,00	2.518.460,63	981.539,37	1.548.009,11
Total 2013		4.000.000,00	2.957.804,99	1.042.195,01	1.608.664,75
2014	BEI - Algarve	3.002.319,17	1.594.687,51	1.407.631,66	1.468.287,30
	BEI - Lisboa	3.009.643,55	2.851.610,27	158.033,28	1.706.042,39
Total 2014		6.011.962,72	4.446.297,78	1.565.664,94	3.174.329,69
2015(em 30.06.2015)	BEI - Algarve	3.996.022,16	208.312,49	3.787.709,67	5.255.996,97
	BEI - Lisboa	2.134.572,37	1.365.000,00	769.572,37	2.475.614,76
Total 2015 (em 30.06.2015)		6.130.594,53	1.573.312,49	4.557.282,04	7.731.611,73

(1) - Saldo Extraorçamental

Fonte: Turismo de Portugal

Nos termos do Acordo Operacional, o Turismo de Portugal, enquanto entidade gestora dos FDU será também ressarcido de comissões de gestão até 31/12/2021, devendo estas comissões de gestão ser pagas por débito da conta de reserva do respetivo FDU, de 6 em 6 meses. Da análise realizada, constatou-se que o Turismo de Portugal, até 31 de dezembro de 2014, não se havia cobrado de quaisquer comissões de gestão, seja em relação ao FDU Turismo Algarve, seja em relação ao FDU Turismo Lisboa.

Segundo os procedimentos instituídos no Manual da Iniciativa JESSICA, para que haja lugar ao pagamento das comissões de gestão, as entidades gestoras dos FDU têm de comunicar, periodicamente, ao Fundo JESSICA (BEI) o cálculo detalhado dessas mesmas comissões. Apurou-se, no decorrer da auditoria, que o Turismo de Portugal comunicava o valor destas comissões no âmbito dos relatórios trimestrais, mas que ainda não havia sido ressarcido destes montantes. Até 31 de dezembro de 2014, os valores registados para este efeito no BEI ascendiam a € 184.071,00 (para o FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve). No entanto, em sede de contraditório, o Turismo de Portugal veio informar que já tinha recebido o valor das comissões de gestão a que tinha direito até 31 de dezembro de 2015, e que esse valor “(...) ascende a € 443.027,77, € 304.185,69 relativos ao FDU Lisboa e € 138.842,08 respeitantes ao FDU Algarve”.

Relativamente à prestação de informação, verificou-se que o Turismo de Portugal elaborou e remeteu ao BEI os relatórios trimestrais de execução, mas não foram elaborados os relatórios anuais.

Apurou-se, ainda, que o Turismo de Portugal não elaborou as demonstrações financeiras dos FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve não dando cumprimento ao previsto no n.º 1 do artigo 11º do Regulamento de Gestão dos FDU Turismo⁶⁶ que estipula que “As demonstrações financeiras do FDU – turismo são objeto de certificação autónoma em relação às da entidade gestora”.

Sobre a ausência das demonstrações financeiras dos FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve, em sede de contraditório, o Turismo de Portugal veio alegar a existência de dificuldades técnicas e conceptuais que obstem à elaboração de demonstrações financeiras por FDU, ponderando a alteração do Regulamento de Gestão neste ponto. Porém, nas mesmas alegações refere que “(..) está dotado de um programa de contabilidade adequado para a classificação específica dos movimentos associados a cada um dos sistemas de incentivos em cuja gestão intervém (designadamente através de contabilização sob a forma de ações e projetos), programa contabilístico que reflete com total rigor cada uma das operações de cofinanciamento realizadas no âmbito da Iniciativa JESSICA”.

⁶⁶ Aprovado pelo Conselho Diretivo em 11 de abril de 2012.

Considerando-se que a apresentação de demonstrações financeiras e a sua certificação por um ROC são indispensáveis para assegurar o rigor e transparência na gestão das verbas da Iniciativa JESSICA neste nível, não se considera justificável a alteração do Regulamento de Gestão nesta matéria, devendo promover o respetivo cumprimento.

De acordo com os dados recolhidos no Turismo de Portugal, apurou-se que a 31 de dezembro de 2014, estavam contratualizados 24 projetos urbanos, 17 dos quais da Região de Lisboa e 7 da Região do Algarve. Porém, de acordo com os dados reportados pelo BEI à mesma data, o número de projetos não era coincidente, pois o BEI reportou 8 projetos no Algarve.

Foram também detetadas divergências entre a informação prestada pelo BEI e a prestada pelo Turismo de Portugal em termos do valor contratualizado no FDU Turismo Lisboa. O Turismo de Portugal considerou um valor contratualizado, a 31 de dezembro de 2014, de € 21.500.000,00 enquanto o BEI considerou o valor de € 19.000.000,00, resultando uma diferença de € 2.500.000,00.

Questionado o Turismo de Portugal acerca destas divergências, concluiu-se que a diferença no número de projetos advinha do projeto n.º P000614, tendo sido apresentada a seguinte justificação:

“O projeto P000614 – Grand Algarve, é promovido em parceria pela Sociedade de Gestão Urbana de Vila Real de Santo António (SGU VRSA) e a Grand Algarve, Lda., sendo a primeira entidade responsável pelo restauro e reconversão dos imóveis e a segunda pelo investimento relacionado com equipamentos, mobiliário, materiais de operação, etc. No momento da inclusão deste projeto no portfolio do FDU – Turismo da região do Algarve, no relatório do quarto trimestre de 2014, ou seja após a contratação do financiamento, o Banco Europeu de Investimento (BEI) indicou que para efeitos de informação ao BEI deveriam ser individualizados os destinatários finais e identificar o projeto como P000614A e P000614B, correspondendo aos destinatários SGU VRSA e Grand Algarve, Lda., respetivamente, cujos montantes de investimento e de financiamento são distintos e se encontram discriminados, não havendo contudo qualquer alteração no que se refere ao projeto ser um único. Esta questão, inclusivamente, não se pode colocar, na medida em que o projeto financiado só encontra enquadramento nas tipologias de projetos definidas no Regulamento de concessão de financiamentos do FDU – Turismo porque se trata da reabilitação e reconversão de 3 imóveis para a instalação de atividades económicas relacionadas com o alojamento para turistas e com a restauração e lazer, ou seja, os investimentos promovidos pelos dois destinatários finais em parceria são indivisíveis enquanto projetos elegíveis para o FDU – Turismo.”

Quanto à divergência em termos do valor de financiamento aprovado, concluiu-se que a mesma resultava do facto do Turismo de Portugal considerar o projeto n.º P002212, cujo promotor é a EMEL, como contratualizado com um financiamento de € 2.500.000,00, o qual também era considerado pelo BEI, mas com um financiamento de valor zero.

Toma-se boa nota da justificação apresentada no primeiro caso, mas considera-se que ambas as entidades devem zelar pela coerência da informação existente sobre os projetos.

Como forma de completar o circuito financeiro e de avaliar os procedimentos levados a cabo pelo Turismo de Portugal na análise, aprovação, execução e respetivo acompanhamento das operações/projetos urbanos foram selecionadas 2 operações, de acordo com a seguinte metodologia:

- ◆ Estratificação da população por FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve;
- ◆ Ordenação das operações por montante de despesa validada;



- ◆ Seleção de dois projetos urbanos (um de cada Região) de maior relevância financeira em termos do valor do investimento elegível e valores desembolsados, até à data de 23 de abril de 2015⁶⁷;
- ◆ Não consideração das operações já auditadas por outras entidades, para evitar duplicação de controlos.

Tendo em conta estes critérios, foram objeto de verificação as seguintes operações:

Quadro 25 - Operações verificadas na entidade gestora Turismo de Portugal

(em euros)

Código de operação	Designação da Operação	Designação do Beneficiário	Investimento Elegível	Financiamento Aprovado	Financiamento JESSICA Aprovado	Total Desembolsado (*)	FDU/Local projeto urbano
P005913	Pestana Mar Hotel 4 estrelas – recuperação de edificação existente correspondente a obra interrompida em 1982	SALVOR – Sociedade de Investimento Hoteleiro, S.A.	7.363.757,69	3.000.000,00	1.500.000,00	900.000,00	FDU Turismo Algarve/Alvor
P001214	Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira Lisboa	MC - Mercados da Capital, Lda.	5.312.187,56	2.000.000,00	1.000.000,00	1.800.000,00	FDU Turismo Lisboa/Lisboa

(*) Inclui também o valor desembolsado por conta de verbas próprias do Turismo de Portugal.

Fonte: Turismo de Portugal

A análise efetuada às duas operações atendeu ao cumprimento das normas comunitárias e nacionais aplicáveis, contemplando, nomeadamente, a admissibilidade do beneficiário, a admissibilidade do projeto urbano, a regularidade dos pedidos de desembolso e demais aspetos técnicos, financeiros e de mérito das operações, evidenciando-se seguidamente os resultados dessa análise.

3.2.4.1 - O projeto urbano Pestana Mar Hotel

Este projeto urbano teve como objetivo a reconversão de uma zona degradada, com vista à criação de um estabelecimento hoteleiro, com classificação de 4*, o Pestana Mar Hotel, o qual conta com 79 unidades de alojamento, das quais 57 são *suites*, com vista sobre a praia, três piscinas exteriores, um bar e um restaurante.

Com a sua concretização procedeu-se à recuperação de uma edificação existente, em elevado estado de degradação, correspondente a uma obra interrompida em 1982, referente à construção de um hotel de 6/7 pisos e cave e de um restaurante e estacionamento com 2 pisos (encontrando-se construída a totalidade da estrutura resistente). A zona intervencionada é de grande relevância turística do Algarve – Praia de Alvor, pelo que o projeto foi considerado de forte valorização territorial.

Os principais elementos do projeto constam do quadro seguinte:

⁶⁷No âmbito dos FDU Turismo Lisboa e Algarve foi disponibilizada uma lista com as operações aprovadas e contratualizadas, a 23 de abril de 2015, bem como com os desembolsos/pagamentos realizados no âmbito dos projetos urbanos.

Data de entrada da candidatura	13-12-2013
Data da decisão final	30-05-2014
Data da comunicação da decisão final	17-06-2014
Data de assinatura do contrato	22-08-2014
Calendarização	
Data prevista para o início do projeto	30-01-2014
Data prevista para a conclusão do projeto	30-06-2015
Contratado	
Investimento total	€ 7.600.000,00
Investimento elegível	€ 7.363.757,69
Financiamento aprovado	€ 3.000.000,00
Financiamento FDU Algarve (verbas do Fundo JESSICA)	€ 1.500.000,00
Financiamento FDU Algarve (verbas próprias do Turismo de Portugal)	€ 1.500.000,00
Prazo para reembolso do capital	12 anos
Período de carência para reembolso do capital	3 anos
Taxa de juro	Euribor a 6 meses
Spread	1,5 p.p.
Desembolsos já efetuados FDU Algarve	
Desembolso (FDU Fundo JESSICA)	€ 450.000,00
Desembolso (FDU verbas próprias do TP)	€ 450.000,00
Total de Desembolsos	€ 900.000,00

Fonte: Dossier do projeto e SGPI – Sistema de Gestão de Projetos de Investimento.

A operação enquadrou-se nos três critérios de seleção adotados no FDU Turismo Algarve (qualidade, diferenciação e integração do projeto; promoção de desenvolvimento económico; e maturidade do projeto e rapidez no arranque das operações).

Comprovou-se que o beneficiário - Salvor, S.A, assim como o projeto urbano, preenchiam as condições de elegibilidade previstas no regulamento de concessão de financiamento no âmbito do FDU – Turismo. Em resultado, foi aprovado e contratado pelo Turismo de Portugal um financiamento de € 3.000.000,00, correspondente a 40,7% das despesas elegíveis, na proporção de 50% com recursos próprios do Turismo de Portugal e de 50% por recurso a fundos geridos pelo Turismo de Portugal, em representação do BEI (tranche JESSICA), assegurando o beneficiário o remanescente da cobertura financeira, até ao limite total do investimento necessário para conclusão integral do projeto urbano.

No âmbito da verificação realizada, confirmou-se a existência de dossiês específicos para o projeto devidamente organizados, quer no Turismo de Portugal, quer no beneficiário Salvor, S.A.

Comprovou-se, ainda, que a construção do hotel, apesar de estar ainda em curso no momento da verificação física, decorria normalmente, encontrando-se os trabalhos de construção civil em estado final, conforme adiante se ilustra.

Aquando da verificação física, o beneficiário ainda só tinha recebido o 1º adiantamento, de € 900.000,00, que correspondia a 30% da totalidade do apoio contratado, mas estava a decorrer no Turismo de Portugal a análise de um pedido da libertação de mais 60%, sendo que os 10% remanescentes ficariam, conforme estabelece a norma de pagamentos, a aguardar a conclusão do projeto e a entrega do respetivo relatório final.

Na análise da operação não foram detetadas irregularidades que conduzissem à formulação de observações.

Posteriormente à verificação física, confirmou-se a efetiva abertura deste Hotel, em 8 de agosto de 2015.



Antes (1982-2013)



Depois (2014-2015)





3.2.4.2 - O projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa

A empresa MC - Mercados da Capital, Lda., apresentou, em 14 de fevereiro de 2014, um projeto com vista à reabilitação e revitalização de parte do edifício do Mercado da Ribeira, de forma a proporcionar as condições para a sua gestão e exploração num conceito que combinava cultura, conhecimento e lazer, com diversas atividades e ofertas em todas estas áreas. Para tal, pretendiam adotar como estratégia de comunicação e imagem de marca a associação deste espaço renovado do Mercado da Ribeira à revista “*Time Out*”⁶⁸.

O presente projeto candidato ao FDU Turismo Lisboa inclui as obras de recuperação do edifício do Mercado da Ribeira, bem como a criação de diversas zonas, a saber: zona de restauração ligeira gourmet; esplanada exterior na fachada poente; lojas e pontos de venda dos produtos gastronómicos e bebidas; quiosque e respetiva esplanada no jardim D. Luís I; café lounge/livraria; espaço de receção ao turista; loja com produtos tradicionais portugueses; restaurante com comida tipicamente portuguesa; espaço de bar e dança; sala multiusos; galeria de arte; academia e escritórios da “*Time Out*”.

Com a concretização deste investimento pretendeu-se “(...) tornar o Mercado da Ribeira um “*ex-libris*” de Lisboa, contribuindo para a regeneração de toda a área urbana envolvente, num conceito de complementaridade da oferta do Bairro Alto, do Chiado, do Largo de Santos e do Terreiro do Paço”.⁶⁹

Os principais elementos do projeto constam do quadro seguinte:

Data de entrada da candidatura	14-02-2014
Data da decisão final	09-07-2014
Data da comunicação da decisão final	
Data de assinatura do contrato	09-07-2014
Calendarização	
Data prevista para o início do projeto	14-02-2014
Data prevista para a conclusão do projeto	31-12-2014
Contratado	
Investimento total	€ 6.440.069,00
Investimento elegível	€ 5.312.187,56
Financiamento aprovado	€ 2.000.000,00
Financiamento FDU Lisboa (verbas do Fundo JESSICA)	€ 1.000.000,00
Financiamento FDU Lisboa (verbas próprias do Turismo de Portugal)	€ 1.000.000,00
Prazo para reembolso do capital	10 anos
Prazo de carência para reembolso do capital	1 ano
Taxa de juro	Euribor a 6 meses
Spread	1,75 p.p.
Desembolsos já efetuados FDU Algarve	
Desembolso (FDU Fundo JESSICA)	€ 900.000,00
Desembolso (FDU verbas próprias do TP)	€ 900.000,00
Total de Desembolsos	€ 1.800.000,00

Fonte: Dossier do projeto e SGPI – Sistema de Gestão de Projetos de Investimento.

⁶⁸A Time Out é uma publicação de cultura e lazer existente em Portugal desde 2007.

⁶⁹A MC - Mercados da Capital, Lda., tem desde 12/01/2011 um contrato de concessão da gestão e exploração do Mercado da Ribeira, celebrado na sequência do concurso público internacional lançado pelo Município de Lisboa. O contrato de concessão tem um prazo de vigência de 20 anos.

Esta operação foi enquadrada nos três critérios de seleção adotados pelo FDU Turismo Lisboa (qualidade, diferenciação e integração do projeto; promoção de desenvolvimento económico; e maturidade do projeto e rapidez no arranque das operações).

De acordo com a análise técnica desenvolvida pelo Turismo de Portugal, o beneficiário Mercados da Capital, Lda., assim como o projeto urbano, preenchem as condições de elegibilidade previstas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, tendo sido, no entanto, fixadas duas condições para a celebração do Acordo de Empréstimo JESSICA, a saber:

1. A constituição da garantia real a que se refere o n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, sobre o direito da concessão do espaço sito no rés-do-chão da nave oeste e no piso 1 do Mercado da Ribeira;
2. A apresentação do balanço intercalar da empresa em 12 de fevereiro de 2014 – data anterior à entrada da candidatura, certificado por um Revisor Oficial de Contas, nos termos do n.º 4 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo.

A operação foi aprovada e o respetivo Acordo de Empréstimo foi assinado em 9 de julho de 2014. Ficou contratualizado entre o Turismo de Portugal e a MC – Mercados da Capital, Lda., um investimento de € 6.440.069,00, assumindo as despesas elegíveis do projeto o valor de € 5.312.187,56.

Nos termos contratualizados, o financiamento reembolsável a atribuir pelo FDU Turismo Lisboa foi de € 2.000.000,00 correspondente a 37,65% das despesas elegíveis, sendo 50% assegurado por recursos próprios do Turismo de Portugal e 50% por recurso a fundos geridos pelo Turismo de Portugal, em representação do BEI (tranche JESSICA), assegurando o beneficiário, através de outras fontes de financiamento, o remanescente da cobertura financeira até ao limite total do investimento necessário para conclusão integral do projeto urbano.

Apesar das ações previstas no projeto não estarem finalizadas, o Mercado da Ribeira, neste novo conceito, foi inaugurado em 17 de maio de 2014. Na realidade a inauguração realizou-se apenas com a finalização do investimento no rés-do-chão, estando ainda a decorrer trabalhos no piso 1.

No âmbito da verificação física do projeto⁷⁰, confirmou-se a existência de dossiês específicos para o projeto, quer no Turismo de Portugal, quer no beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda., devidamente organizados.

Aquando da verificação física, a MC – Mercados da Capital, Lda., já tinha recebido € 1.800.000,00, através da libertação de três pedidos de pagamento. O valor pago correspondia a 90% do apoio contratado.

Na verificação física comprovou-se a reabilitação e renovação do Mercado da Ribeira, realizada através de obras de construção civil que conduziram à criação dos espaços previstos no projeto, muito embora continuassem sem estar finalizados e, conseqüentemente, em funcionamento todos os espaços previstos no projeto, designadamente as zonas do restaurante, do espaço bar e dança e dos escritórios da “*Time Out*”, no piso 1.

O promotor tinha apresentado um pedido de prorrogação do prazo de conclusão do projeto para 31 de dezembro de 2015, o qual foi aprovado pelo Turismo de Portugal. Para este pedido foi invocado,

⁷⁰As verificações do projeto realizaram-se nos dias 22 de maio e 20 de julho de 2015.



essencialmente, a existência de alguns contratemplos na execução dos trabalhos de construção civil, nas zonas que ainda não estavam em funcionamento, causados pelas dificuldades financeiras do empreiteiro.

No decurso da presente auditoria, relativamente a esta operação, foram detetados os seguintes factos:

1. O beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda., não comprovou, à data de celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15%, tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas.

Não obstante, o Turismo de Portugal contratualizou com a MC – Mercados da Capital, Lda., violando a condição imposta na alínea d) do n.º 1 do artigo 5º do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo⁷¹.

Para efeitos da demonstração da condição imposta na referida alínea d) do n.º 1 do artigo 5º do Regulamento, a MC – Mercados da Capital, Lda., apresentou um balanço e uma demonstração intercalares, à data de 12 de fevereiro de 2014 (data anterior à apresentação da candidatura ao Turismo de Portugal), rubricada por um TOC, em que evidenciava um rácio de autonomia financeira de 15,2%, registando capitais próprios de € 287.030,51 e um ativo de € 1.885.500,97.

Uma vez que se tratava de demonstrações financeiras intercalares, a assinatura do Acordo de financiamento ficou condicionada à prévia apresentação de um parecer emitido por um Revisor Oficial de Contas sobre as mesmas demonstrações financeiras, o que não veio a suceder. Em sede de verificação física e documental a equipa de auditoria solicitou estes elementos os quais não foram apresentados até ao final da elaboração do Relato desta auditoria.

De acordo com o instituído no referido Regulamento e no Manual de Procedimentos dos FDU Turismo a verificação do rácio de um mínimo de 15% de autonomia financeira é condição de elegibilidade do beneficiário, a ser verificada em fase prévia da apresentação da candidatura ao FDU.

Esta autonomia financeira é calculada com referência ao ano anterior ao da candidatura, tendo por base os modelos fiscais que para o efeito são solicitados ao beneficiário, sendo aplicada a seguinte fórmula: $AF = CPe/Ale$ ⁷²,

Porém, não foi esta a solução adotada, mas sim, como acima referido, a apresentação de um balanço intercalar que demonstrasse essa mesma autonomia financeira à data da apresentação da candidatura, o qual teria de ser legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas.

Realça-se que na IES de 2013, apresentada a 12 de julho de 2014, a MC – Mercados da Capital, Lda., não dispunha desse grau de autonomia financeira uma vez que apresentava, em 31 de dezembro de 2013, um valor de capitais próprios negativos de € 60.679,55 e um ativo líquido de € 1.340.765,38, o que originava um rácio de autonomia financeira negativo (de -4,5%), quando a condição exigida era no mínimo 15%.

⁷¹Condição também prevista no Manual de Procedimentos do FDU Turismo Iniciativa JESSICA.

⁷²Devendo, para o efeito, entender-se o seguinte em termos de numerador e denominador:

“CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento”; “ALe – ativo líquido da empresa”.

2. No âmbito deste projeto urbano não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “*Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)*” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em € 1.328,046,89⁷³.

Para este efeito, o beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda., apresentou, em 8 de julho de 2014, uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias, sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo € 1.300.000,00.

De acordo com o previsto nos referidos Regulamento e Manual, os projetos encontram-se adequadamente financiados quando estes se preveem financiar através de capitais próprios numa percentagem não inferior a 25% do investimento elegível.

Assim, a MC – Mercados da Capital, Lda., apresentou uma ata⁷⁴, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de € 1.300.000,00, não explicitando, no entanto, esta ata, como se iria concretizar este aumento de capital, nem quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas.

No decurso dos trabalhos desta auditoria e na visita à MC – Mercados da Capital, Lda., estes documentos foram solicitados, não tendo, contudo, sido apresentados, de forma a concluir que estas condições estavam ultrapassadas de forma inequívoca, como se exige quando está em causa a atribuição de incentivos públicos.

Face ao exposto, considera-se que o Turismo de Portugal não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios).

Acresce que a primeira destas condições foi identificada em sede de parecer técnico sobre a entidade que a impôs como condição pré contratual, ou seja, a carecer de confirmação antes da assinatura do Acordo de Empréstimo para o respetivo investimento.

Mesmo não tendo sido verificadas estas condições, o Turismo de Portugal contratualizou com esta entidade o cofinanciamento destes investimentos tendo já pago € 1.800.000,00 (90%), situação que implica o apuramento de eventual responsabilidade financeira, tendo em conta a violação das condições impostas na alínea d) do n.º 1 do artigo 5º e na alínea f) do n.º1 do artigo 6.º, ambas do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos, destacando-se, ainda, o tratamento desigual desta candidatura face às demais.

⁷³25% de € 5.312.187,56.

⁷⁴Ata n.º 9 – Assembleia Geral Extraordinária.



Acerca da irregularidade verificada no projeto do beneficiário MC – Mercados da Capital sobre a não comprovação, à data de celebração do contrato de financiamento, da condição de autonomia financeira de pelo menos 15%, tal como estabelecido, pela não apresentação das demonstrações financeiras intercalares, devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas, em sede de contraditório o Turismo de Portugal, veio referir o seguinte:

“(…) verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, não pode deixar de se considerar que foi garantida a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos”, tendo alegado, para este efeito, que a Mercados de Capital, Lda, era uma sociedade por quotas e, como tal, não estava vinculada à Certificação Legal das Contas que é emitida, como se sabe, estritamente por um Revisor Oficial de Contas.

Para além deste aspeto, o Turismo de Portugal invocou, ainda, o papel dos Contabilistas Certificados nas tarefas definidas na validação dos pedidos de pagamento associados à comprovação da despesa de um projeto e consequente libertação de fundos europeus, fazendo crer, que se poderia, à semelhança, aceitar as demonstrações financeiras intercalares elaboradas pelo Contabilista Certificado (balanço e demonstração de resultados, com reporte ao período de 1 de janeiro a 12 de fevereiro de 2014) para efeito da verificação da condição mínima de autonomia financeira de 15% do beneficiário, como condição de acesso aos incentivos.

Sobre esta matéria dá-se conta do seguinte:

Os Regulamentos Comunitários estabelecem normas que determinam que a concessão de apoios comunitários seja precedida da verificação prévia de um conjunto de requisitos a assegurar pelo promotor do projeto, nos quais se destaca a necessidade de este demonstrar, entre outros aspetos, que tem, no momento prévio à entrada da candidatura, adequada autonomia financeira e solvabilidade, plasmada nas demonstrações financeiras da entidade beneficiária daqueles apoios.

De salientar que, por regra, estes documentos devem corresponder às últimas demonstrações financeiras apresentadas à Administração Tributária, previamente à data de entrada da candidatura. No caso desta condição não se verificar, as normas nacionais de regulamentação de apoios comunitários têm primado por facilitar ao promotor que, caso a situação da empresa se tenha alterado até à data de entrada da candidatura, sejam apresentadas demonstrações financeiras intercalares, devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas (em consonância com o previsto no ponto 7 da Diretriz de Revisão/Auditoria 925).

Neste contexto, quando nos normativos nacionais se exige que as demonstrações financeiras sejam certificadas por um ROC, o cumprimento deste requisito não é, de todo, suprimível ou substituível (ou ainda, equiparável) pelo parecer ou opinião de um Contabilista Certificado. Senão, vejamos porquê. Nos termos do estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas vigente em 2014, artigos 40º a 47º, do Decreto-Lei 487/99 de 16 de novembro⁷⁵, compete em exclusivo ao ROC a certificação legal de contas, a qual faz fé pública (ou seja, é de aceitação obrigatória, salvo se for arguida de falsidade em sede

⁷⁵ Atuais artigos 41º a 45º, da Lei nº 140/2015, de 7 de setembro.

judicial), no exercício das suas funções de interesse público, prerrogativas que não estão consideradas no Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas – Decreto-Lei 452/99, de 5 de novembro⁷⁶.

Aquela certificação de contas emitida por entidade competente (no caso, o ROC) pronuncia-se sobre se as contas de uma entidade representam de forma verdadeira e apropriada a sua situação financeira à data de referência do Balanço e Demonstração de Resultados da atividade económica desenvolvida no respetivo exercício, documento e intervenção do ROC que relevam também para aferir sobre a sua autonomia financeira.

Da análise à atual Lei nº 139/2015 que regula atividade dos Contabilistas Certificados resulta que ao Contabilista Certificado compete organizar e ser responsável pela contabilidade da qual se extraem os correspondentes outputs, designadamente as demonstrações financeiras, competindo ao ROC certificar as mesmas quando as normas legais ou outras assim o definem, tal como as normas anteriores já previam.

Acresce que o próprio estatuto do Contabilista Certificado, no nº 3 do seu artigo 77º (Incompatibilidades) estabelece que é incompatível o exercício de qualquer função de fiscalização de contas, peritagem ou auditoria às contas, com o exercício, em simultâneo, da atividade de contabilista certificado na mesma entidade, solução legislativa já prevista no anterior estatuto dos TOC.

Fica assim demonstrado que o Turismo de Portugal não assegurou que a Mercados de Capital, Lda, apresentasse, como exigível, as demonstrações financeiras intercalares certificadas por um ROC antes da assinatura do contrato de empréstimo relativo ao projeto em causa, situação não supérvel pelas demonstrações financeiras subscritas pelo seu presumível Contabilista Certificado, uma vez que nas demonstrações financeiras constantes do processo e aqui consideradas, não existe sequer referência adequada do Contabilista Certificado subscritor das mesmas (Nome e número do TOC - vinheta).

O Turismo de Portugal invocou ainda:

“(...) que, entretanto o Promotor garantiu a "Certificação das Contas - Período Compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro", por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual "em nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal", o que, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto”,

finalizando, no ponto 39 das suas alegações, da seguinte forma:

“Ora, tendo em conta que o Turismo de Portugal, I.P. analisou a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito - demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, devidamente assinada por um Técnico Oficial de Contas, entretanto certificada por Revisor Oficial de Contas, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação, que é um dos investimentos de maior sucesso no âmbito da Iniciativa, ou de tratamento desigual de candidaturas.”

⁷⁶Atualmente regidos pela Lei nº 139/2015, de 7 de setembro, que regula a atividade profissional dos Contabilistas Certificados.



Analisadas as alegações do Turismo de Portugal, que não foram acompanhadas de qualquer elemento de prova (Certificação Legal das Demonstrações Financeiras Intercalares), entendeu-se diligenciar pela solicitação a este organismo do invocado documento. Na sequência dessa diligência, o Turismo de Portugal remeteu, em 21 de outubro de 2016, a Certificação Legal necessária à comprovação da condição de acesso do promotor, quanto à autonomia financeira. Esta Certificação Legal das demonstrações financeiras intercalares relativas ao período entre 1 de janeiro e 12 de fevereiro de 2014, foi emitida em 12 de janeiro de 2016, ou seja, um ano e meio após a contratualização do empréstimo.

Face ao exposto, não são de acolher as alegações apresentadas, visto que o Turismo de Portugal celebrou o contrato de empréstimo com o beneficiário em 9 de julho de 2014 sem garantir a existência da Certificação Legal, ou seja, sem garantir que a condição expressamente imposta aquando da aprovação do projeto pelo próprio Conselho de Administração do Turismo de Portugal, se encontrava preenchida.

Relativamente à falta de garantia adequada da cobertura do investimento por capitais próprios, nas alegações apresentadas nos pontos 40 a 50, o Turismo de Portugal considera designadamente o seguinte:

“...estando garantida, à data da celebração do contrato, pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que “a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos pelo Instituto Turismo de Portugal, I.P. no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa JESSICA, com o n.º P001214”, bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa”.

Sobre este ponto também o Turismo de Portugal não veio, mesmo na fase de contraditório, comprovar a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, quando “o termo de finalização material e financeira do projeto” prorrogado pelo Turismo de Portugal, até 31 de dezembro de 2015, já tinha terminado.

Reitera-se, assim, a conclusão de que a ata da Assembleia Geral citada pelo Turismo de Portugal não tinha o conteúdo necessário para assegurar a condição relativa à cobertura do investimento por capitais próprios.

A falta de preenchimento das condições prévias acima referidas por este projeto implica a violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea d) e do artigo 6.º, n.º 1, alínea f) do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, causando um maior risco “a priori” da operação em causa e um tratamento desigual de candidaturas.

A situação descrita é assim geradora de eventual responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º n.º 1, alínea b), por violação das normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, concretamente a assunção de compromissos sem se verificarem todos os requisitos previstos nas normas aplicáveis.

Sobre estes factos foram ouvidos os cinco elementos do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal à data da respetiva ocorrência, assim como o Diretor Coordenador da Direção de Apoio ao Investimento, tendo todos respondido, em termos gerais, de forma idêntica, reproduzindo os argumentos do Turismo de Portugal sobre as irregularidades apontadas.

Tendo em conta os factos apurados, ressaltam como intervenientes principais no processo de contratação do projeto em causa, o Diretor Coordenador da Direção de Apoio ao Investimento, Dr. Carlos Manuel de Sales Abade, e o Vogal do Conselho Diretivo Dr. Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes.

Com efeito, ao Dr. Carlos Abade cabia a direção do departamento que propunha a aprovação das candidaturas, foi ele que considerou verificadas as condições pré-contratuais em falta que determinaram a aprovação condicional do projeto e foi ele que, no uso de procuração para o efeito, celebrou o contrato com a Mercados da Capital, em nome do Turismo de Portugal.

Ao Dr. Jorge Abrantes cabia a responsabilidade pela área operacional de apoio ao investimento, tendo proposto ao Conselho Diretivo a aprovação do projeto. Essa aprovação estava condicionada ao cumprimento dos requisitos de aprovação em falta e, por isso, a ele cabia um dever de acompanhamento da verificação efetiva daquelas condições pré-contratuais, ao nível do Conselho Diretivo.

Os restantes elementos do Conselho Diretivo, embora lhes caiba globalmente a responsabilidade pela gestão do Instituto e tenham aprovado condicionalmente o projeto, não tiveram intervenção, nem tinham de ter, nas ulteriores fases de comprovação dos requisitos em falta e contratação do projeto, como resulta das alegações apresentadas, não devendo, por isso, ser responsáveis por eventual responsabilidade financeira devido a factos apurados nesta auditoria.

Quanto ao Vogal do Conselho Diretivo Dr. Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes e ao Diretor Coordenador da Direção de Apoio ao Investimento, Dr. Carlos Manuel de Sales Abade, e considerando as alegações apresentadas, resulta a convicção dos responsáveis de que não atuaram visando subverter as normas aplicáveis quanto aos seus fins, encontrando-se suficientemente evidenciado que os factos que lhes foram imputados só podem ser censurados a título de negligência. Assim, não se conhecendo registo de recomendação anterior – direta e imediatamente aplicável ao caso – de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção destas irregularidades, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, 35/2007, de 13 de agosto, e 20/2015, de 9 de março, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infração só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.



Antes de 2014



Depois de 2014-2015



4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, 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 processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar por cada uma das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo e do Algarve e pela DGTF, enquanto financiadores do Fundo JESSICA, no montante de € 1.716,40 cada uma, bem como pelo Turismo de Portugal, enquanto entidade gestora do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve, no montante de € 6.865,60.

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 – O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Planeamento e das Infraestruturas
- ◆ Comité de Investimento da Iniciativa JESSICA;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Alentejo;
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Algarve;
- ◆ Direção-Geral do Tesouro e Finanças;
- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.;
- ◆ Turismo de Portugal, I.P.;
- ◆ Direção Geral do Orçamento.



Tribunal de Contas

6.2 – Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao 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 de Contas na Internet.

6.4 – No prazo de seis meses deverão as entidades a quem forem dirigidas as recomendações informar o Tribunal sobre o seu acolhimento ou apresentar justificação, em caso contrário.

6.5 – No prazo de trinta dias deve o Turismo de Portugal obter e apresentar ao Tribunal evidência de que o projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa foi adequadamente financiado por capitais próprios, numa percentagem não inferior a 25% do investimento elegível, tal como estabelecido no respetivo Regulamento.

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 30 de novembro de 2016.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(António José Avérous Mira Crespo)

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA

(Maria Manuela Luís)

ANEXO I - TRANSFERÊNCIAS PARA O FUNDO JESSICA (HOLDING FUND)

(em euros)

PO	Transferências FEDER								Transferências DGTF					TOTAL	
	1ª		2ª		Anulação POVT		3ª		Total	1ª		2ª			Total
	Montante	Data	Montante	Data	Montante	Data	Montante	Data		Montante	Data	Montante	Data		
POVT	12.422.746,00	01-09-2010	17.577.254,00	30-01-2012	- 30.000.000,00				-	-		-		-	30.000.000,00
PO Norte	12.945.344,00	31-08-2010	17.054.656,00	30-01-2012	15.000.000,00	30-01-2013			45.000.000,00	6.970.570,00	07-06-2011	9.183.276,00	31-01-2012	16.153.846,00	46.153.846,00
PO Centro	9.942.212,00	24-08-2010	10.057.788,00	02-02-2012	8.800.000,00	30-01-2013			28.800.000,00	463.918,00	07-06-2011	469.312,00	31-01-2012	933.230,00	20.933.230,00
PO Lisboa	2.501.208,00	01-09-2010	2.248.792,00	30-01-2012					4.750.000,00	1.956.993,00	07-06-2011	3.250.549,00	31-01-2012	5.207.542,00	10.207.542,00
			250.000,00	15-02-2012					250.000,00						
PO Alentejo	4.683.115,00	31-08-2010	5.316.885,00	30-01-2012	6.200.000,00	30-01-2013			16.200.000,00	3.608.519,00	07-06-2011	4.096.863,00	31-01-2012	7.705.382,00	17.705.382,00
PO Algarve	2.523.376,00	01-09-2010	2.476.624,00	30-01-2012			2.500.000,00	31-10-2013	7.500.000,00						7.500.000,00
Total	45.018.001,00		54.981.999,00		-		2.500.000,00		102.500.000,00	13.000.000,00		17.000.000,00		30.000.000,00	132.500.000,00



Tribunal de Contas

ANEXO II – CUSTOS DO JESSICA HOLDING FUND

(em euros)

Tipologia de custos	2009			2010			2011			2012			2013			2014			Período 2009-2014			1.º Semestre de 2015			
	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	Estimado	Final	Varição	
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)	(8)	(9)=(8)-(7)	(10)	(11)	(12)=(11)-(10)	(13)	(14)	(15)=(14)-(13)	(16)	(17)	(18)=(17)-(16)	(19)	(20)	(21)=(20)-(19)	(22)	(23)	(24)=(23)-(21)	
"Custos"																									
Equipa Profissional	23.245,36	23.245,36	-	236.800,00	287.708,79	50.908,79	563.000,00	812.846,54	249.846,54	714.025,00	641.778,19	- 72.246,81	616.100,00	601.875,87	- 14.224,13	747.250,00	733.037,38	- 14.212,62	2.900.420,36	3.100.492,13	200.071,77	383.000,00			
Pessoal Administrativo	31.000,00	13.451,79	- 17.548,21	129.850,00	173.881,85	44.031,85	217.000,00	224.159,25	7.159,25	104.000,00	100.750,46	- 3.249,54	111.600,00	102.850,02	- 8.749,98	108.500,00	87.092,79	- 21.407,21	701.950,00	702.186,16	236,16	56.000,00			
Consultores (exceto consultores jurídicos), incluindo a taxa de coordenação			-	81.000,00	46.451,00	- 34.549,00	182.000,00	211.014,67	29.014,67	100.600,00	107.648,69	7.048,69	63.000,00	65.952,62	2.952,62	60.000,00	65.162,44	5.162,44	486.600,00	496.229,42	9.629,42	20.000,00			
Consultores jurídicos externos			-	60.000,00	20.040,00	- 39.960,00	216.000,00	135.200,00	- 80.800,00	62.500,00		- 62.500,00	8.000,00		- 8.000,00	8.000,00		- 8.000,00	354.500,00	155.240,00	- 199.260,00	4.000,00			
Viagens	4.197,48	4.197,48	-	39.500,00	41.051,65	1.551,65	57.000,00	68.785,43	11.785,43	65.000,00	32.338,20	- 32.661,80	45.000,00	30.164,09	- 14.835,91	40.000,00	24.942,34	- 15.057,66	250.697,48	201.479,19	- 49.218,29	15.000,00			
Traduções			-	4.000,00		- 4.000,00	-												4.000,00		- 4.000,00	-			
Administrativos (custos de escritório??)								5.400,00	5.400,00	5.400,00	5.400,00	-							5.400,00	10.800,00	5.400,00				
Custos incorridos para compensação dos membros do IB (*)			-	12.000,00		- 12.000,00	-						5.400,00		- 5.400,00	5.400,00		- 5.400,00	22.800,00		- 22.800,00	1.350,00			
Total	58.442,84	40.894,63	- 17.548,21	563.150,00	569.133,29	5.983,29	1.235.000,00	1.457.405,89	222.405,89	1.051.525,00	887.915,54	- 163.609,46	849.100,00	800.842,60	- 48.257,40	969.150,00	910.234,95	- 58.915,05	4.726.367,84	4.666.426,90	- 59.940,94	479.350,00			
"Custos Adicionais do HF"																									
Custos incorridos para compensação dos membros do IB							50.000,00	48.451,30	- 1.548,70	49.500,00	47.580,23	- 1.919,77	62.000,00	44.314,66	- 17.685,34	62.000,00	43.413,18	- 18.586,82	223.500,00	183.759,37	- 39.740,63				
Assistência técnica na interpretação das regras da UE, aplicáveis à engenharia financeira e à elegibilidade das despesas				44.000,00	11.702,41	- 32.297,59													44.000,00	11.702,41	- 32.297,59				
Assistência técnica na identificação de planos integrados de desenvolvimento urbano / projetos urbanos sustentáveis							40.000,00		- 40.000,00										40.000,00		- 40.000,00				
Consultores na realização de tarefas adicionais do BEI, incluindo consultores jurídicos													20.000,00		- 20.000,00	80.000,00	5.260,00	- 74.740,00	100.000,00	5.260,00	- 94.740,00				
Seminários, conferências, formação de intermediários e de outros parceiros-chave para ajudar a desenvolver a Iniciativa JESSICA e as parcerias público-privadas no setor urbano				30.000,00		- 30.000,00	11.000,00		- 11.000,00	7.500,00		- 7.500,00	18.000,00	1.554,08	- 16.445,92	4.000,00		- 4.000,00	70.500,00	1.554,08	- 68.945,92				
Auditorias externas ao Fundo JESSICA (JESSICA Holding Fund)				15.000,00	15.000,00	-	15.000,00	18.386,00	3.386,00	30.000,00	17.500,00	- 12.500,00	30.000,00	21.000,00	- 9.000,00	25.000,00	21.500,00	- 3.500,00	115.000,00	93.386,00	- 21.614,00				

AUDITORIA À INICIATIVA JESSICA EM PORTUGAL

Publicidade, marketing no âmbito do JESSICA e parcerias público-privadas em Portugal							30.000,00		- 30.000,00		426,00	426,00			-	13.000,00	13.000,00		-	43.000,00	13.426,00	- 29.574,00			
Total "Custos Adicionais do HF"	-	-		89.000,00	26.702,41	- 62.297,59	146.000,00	66.837,30	- 79.162,70	- 87.000,00	65.506,23	- 21.493,77	130.000,00	66.868,74	- 63.131,26	184.000,00	83.173,18	- 100.826,82	636.000,00	309.087,86	-326.912,14		-		
Total "Custos" e "Custos Adicionais do HF"	58.442,84	40.894,63	-17.548,21	652.150,00	595.835,70	-56.314,30	1.381.000,00	1.524.243,19	143.243,19	1.138.525,00	953.421,77	-185.103,23	979.100,00	867.711,34	-111.388,66	1.153.150,00	993.408,13	-159.741,87	5.362.367,84	4.975.514,76	-386.853,08	479.350,00	0,00	0,00	

Fonte: Notificação de Pagamentos Adiantados (BEI)



ANEXO III - POR CONTINENTE

Quadro 26 - Detalhe das operações implementadas nos POR do Continente - Iniciativa JESSICA em Portugal

Ponto do Anexo VI	Descrição	POR NORTE		POR Centro		POR Alentejo		POR Lisboa	POR Algarve
I	Descrição e identificação das entidades que implementam o instrumento (s) de engenharia financeira - nível de fundo de participação (artigo 67 (2) (j) (i & ii), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)								
I.1	Fundo de participações (Holding Fund) Nome e local da sede	JESSICA Holding Fund Portugal - Luxemburgo		JESSICA Holding Fund Portugal - Luxemburgo		JESSICA Holding Fund Portugal - Luxemburgo		JESSICA Holding Fund Portugal - Luxemburgo	JESSICA Holding Fund Portugal - Luxemburgo
I.2	Estatuto legal do fundo de participações	Bloco Financeiro Separado		Bloco Financeiro Separado		Bloco Financeiro Separado		Bloco Financeiro Separado	Bloco Financeiro Separado
I.2.1	Nome e local da sede social dos parceiros de cofinanciamento	AG POR Norte e DGTF		AG POR Centro e DGTF		AG POR Alentejo e DGTF		AG POR Lisboa e DGTF	AG POR Algarve
I.3	Gestor do fundo de participações	BEI		BEI		BEI		BEI	BEI
I.4	Processo de seleção do gestor do fundo de participações	Contrato com o BEI		Contrato com o BEI		Contrato com o BEI		Contrato com o BEI	Contrato com o BEI
I.5	Data da assinatura do acordo de financiamento com a Autoridade de Gestão	20 de julho 2009		20 de julho 2009		20 de julho 2009		20 de julho 2009	20 de julho 2009
I.6	Número de instrumentos de engenharia financeira implementados sob este fundo de participações	2		2		2		1	1
II	Descrição e identificação das entidades que implementam o instrumento (s) de engenharia financeira - nível de instrumentos de engenharia financeira específicos implementados através de um fundo de participações (artigo 67 (2) (j) (i & ii), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)								
II.1	Instrumento de engenharia financeira	BPI - 81247	CGD - 82607	BPI - 83373	CGD - 81248	BPI - 81249	CGD - 82608	Turismo de Portugal – 81251	Turismo de Portugal - 81250
II.2	Modalidade	FDU	FDU	FDU	FDU	FDU	FDU	FDU	FDU
II.3	Tipo de produto financeiro oferecido pelo instrumento de engenharia financeira aos beneficiários finais								
II.3.1	Participação no capital próprio (Equity)		Equity		Equity		Equity		
II.3.2	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo	Empréstimo

Ponto do Anexo VI	Descrição	POR NORTE		POR Centro		POR Alentejo		POR Lisboa	POR Algarve
		Banco BPI, Porto	Caixa Geral de Depósitos	Banco BPI, Porto	Caixa Geral de Depósitos	Banco BPI, Porto	Caixa Geral de Depósitos	Turismo de Portugal	Turismo de Portugal
II.4	Gestor do instrumento de engenharia financeira	Banco BPI, Porto	Caixa Geral de Depósitos	Banco BPI, Porto	Caixa Geral de Depósitos	Banco BPI, Porto	Caixa Geral de Depósitos	Turismo de Portugal	Turismo de Portugal
II.7	Estatuto legal do instrumento de engenharia financeira	Bloco Financeiro Separado							
III	Contribuições do programa operacional, pagos ao instrumento de engenharia financeira (artigo 67 (2) (j) (iii) do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)								
III.2	Contribuições para o Fundo de Participações								
III.2.1	Financiamento comunitário								
III.2.1.1	Montantes FEDER comprometidos para o fundo de participação (em euros)	30.000.000,00	15.000.000,00	8.800.000,00	20.000.000,00	10.000.000,00	6.200.000,00	5.000.000,00	7.500.000,00
III.2.1.2	Montantes FEDER pagos ao fundo de participação (em EUR)	30.000.000,00	15.000.000,00	8.800.000,00	20.000.000,00	10.000.000,00	6.200.000,00	5.000.000,00	7.500.000,00
III.2.2	Financiamento nacional								
III.2.2.1	Cofinanciamento público nacional comprometido no acordo de financiamento com a Autoridade de Gestão (em euros)	16.153.846,00	-		933.230,00	7.705.382,00	-	5.207.542,00	
III.2.2.2	Cofinanciamento público nacional pago no acordo de financiamento com a Autoridade de Gestão (em euros)	16.153.846,00	-		933.230,00	7.705.382,00	-	5.207.542,00	
III.3	Montantes pagos ao fundo de participação para além deste Programa Operacional (em euros)		71.346.154,00		102.766.770,00		108.594.618,00	122.292.458,00	125.000.000,00
III.4	Custos de gestão e honorários pagos ao fundo de participação (no sentido de (6) (d) do artigo 78 do Regulamento (CE) n.º 1083/2006) (em euros)		2.258.003,80		1.097.849,94		882.666,37	376.896,47	276.924,99
III.5	Contribuições do programa operacional, pagos a partir do fundo de participação para o fundo específico								
III.5.1	Contribuições do programa operacional, comprometidos com o fundo específico no acordo legal com fundo de participação (em euros)	46.153.846,00	21.428.572,00	8.800.000,00	38.929.533,00	17.705.382,00	8.860.705,00	10.207.542,00	15.000.000,00
III.5.1.1	dos quais montantes da ajuda proveniente dos fundos estruturais (em euros)	30.000.000,00	15.000.000,00	8.800.000,00	20.000.000,00	10.000.000,00	6.200.000,00	5.000.000,00	7.500.000,00
III.5.2	Contribuições pagas pelo Programa Operacional para o fundo específico de acordo com o contrato com o fundo de participação (em euros)	25.000.000,00	13.088.233,15	3.500.000,00	23.270.427,17	7.900.000,00	5.005.033,04	8.009.643,55	7.004.638,34
III.5.3	dos quais montantes da ajuda proveniente dos fundos estruturais (em euros)	16.250.000,00	9.161.579,97	3.500.000,00	12.628.082,44	4.461.920,11	3.503.453,06	3.923.394,85	3.502.319,17
III.5.4	dos quais cofinanciamento público nacional pago ao fundo específico (em euros)	8.749.999,95	3.926.653,18		10.642.344,73	3.438.079,89	1.501.579,98	4.086.248,70	3.502.319,17



Tribunal de Contas

Ponto do Anexo VI	Descrição	POR NORTE		POR Centro		POR Alentejo		POR Lisboa	POR Algarve
III.6	Custos de gestão e honorários pagos pelo fundo de participação ao fundo específico (no sentido de (6) (d) do artigo 78 do Regulamento (CE) n.º 1083/2006) (em euros)	1.388.947,64				533.645,37			-
IV	Contribuições do programa operacional, pagos pelos instrumentos de engenharia financeira aos beneficiários finais (artigo 67 (2) (i) (iii) do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)								
IV.1.2	Número de beneficiários finais apoiados								
IV.1.2.4	dos quais projetos urbanos	32	10	4	20	5	4	16	7
IV.1.3	Número de contratos de empréstimo assinados com os beneficiários finais	32	10	4	20	5	4	16	7
IV.1.4	Valor total dos empréstimos autorizados em contratos assinados com os beneficiários finais (em euros) Nota: Deve ser indicado o valor total dos empréstimos em contratos assinados com os beneficiários finais. Este montante deve incluir contribuições operacionais do Programa e outros recursos (por exemplo, recursos de bancos comerciais ou contribuição regional adicional) que não constituem parte do OP.	73.141.000,00	20.009.400,00	12.707.000,00	59.802.607,75	34.787.000,00	8.654.961,46	85.734.143,27	22.677.399,93
IV.1.4.1	a partir do qual as contribuições dos Programas Operacionais Nota: Operacional assistência contribuições do programa (ou seja, FEDER / FSE + cofinanciamento público e privado nacional) cometidos em empréstimos assinados devem ser relatadas nesta secção. Se os empréstimos também foram financiadas por outros recursos (por exemplo, recursos de bancos comerciais ou contribuição regional adicional) que não constituem parte do Programa Operacional, não devem ser comunicados os outros recursos.	36.873.500,00	15.044.967,82	6.353.500,00	27.072.490,95	7.620.000,00	3.345.000,00	9.500.000,00	11.716.320,80
IV.1.5	Montantes das contribuições do programa operacional, pagos aos beneficiários finais dos empréstimos (em euros) Nota: Os montantes de contribuição do Programa Operacional (ie FEDER / FSE + cofinanciamento público e privado nacional) deve ser indicado na secção. Outros recursos (por exemplo, recursos de bancos comerciais ou contribuições regionais adicionais) que contribuem para este produto, mas não constituem parte do Programa Operacional não deve ser relatada nesta secção. Esta secção refere-se às quantidades de Programa Operacional efetivamente desembolsados, meios pagos na conta dos beneficiários finais até o final de 2013.	22.341.050,46	8.330.848,47	1.607.269,71	9.114.242,09	5.240.220,95	2.422.935,14	6.168.601,13	4.068.063,73
IV.1.5.1	dos quais montantes da ajuda proveniente dos fundos estruturais (em euros). Nota: Esta secção refere-se apenas a esta parte do montante indicado na secção IV.1.5, desde de Fundos Estruturais (FEDER e FSE = recursos).	14.521.682,85	6.074.437,96	1.607.269,71	5.082.859,10	2.959.676,87	1.716.421,71	3.021.589,68	2.034.031,86
IV.5.1	Número de empregos criados	578	56	3	217	247	3	680	192

Fonte: POR do Continente - Relatórios de execução de 2014 (dados retirados dos diversos Anexo VI).

ANEXO IV - DETALHES FINANCEIROS DA INICIATIVA JESSICA

Quadro 27 - Financiamentos aprovados por entidade gestora / PO

(em euros)

FDU/PO	Nº projetos		Financiamento JESSICA		Financiamento FDU - matchfunding		Financiamento FDU - cofinancing		Financiamento FDU (Verbas próprias Entidade Gestora)		Investimento total	
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(5)	(8)=(4)+(6)	(9)	(10)
	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015
BPI, S.A.	41	52	50.847.000,00	69.997.787,00	-	-	49.941.000,00	67.717.937,00	49.941.000,00	67.717.937,00	174.841.624,98	228.588.198,98
POR Norte	32	39	36.873.500,00	46.324.287,00	-	-	36.267.500,00	44.344.437,00	36.267.500,00	44.344.437,00	126.847.624,98	151.616.198,98
POR Centro	4	4	6.353.500,00	6.353.500,00	-	-	6.353.500,00	6.353.500,00	6.353.500,00	6.353.500,00	13.207.000,00	13.207.000,00
POR Alentejo	5	9	7.620.000,00	17.320.000,00	-	-	7.320.000,00	17.020.000,00	7.320.000,00	17.020.000,00	34.787.000,00	63.765.000,00
CGD, S.A.	34	54	26.540.479,53	37.423.667,80	18.056.729,70	23.636.388,36	5.829.681,72	7.549.606,29	23.886.411,42	31.185.994,65	117.291.084,68	150.543.053,71
POR Norte	10	13	10.531.267,37	14.061.442,46	4.513.700,45	5.692.316,87	4.964.432,18	5.480.490,58	9.478.132,63	11.172.807,45	48.833.515,47	56.578.123,47
POR Centro	20	30	14.248.685,15	17.384.046,67	12.788.467,49	15.610.290,47	35.338,31	35.338,31	12.823.805,80	15.645.628,78	59.802.607,75	73.215.978,05
POR Alentejo	4	11	1.760.527,01	5.978.178,67	754.561,76	2.333.781,02	829.911,23	2.033.777,40	1.584.472,99	4.367.558,42	8.654.961,46	20.748.952,19
Turismo de Portugal, I.P.	25	31	15.358.160,40	19.530.660,40	5.858.160,40	8.530.660,40	9.500.000,00	11.000.000,00	15.358.160,40	19.530.660,40	108.411.543,20	124.714.981,58
POR Lisboa	17	18	9.500.000,00	11.000.000,00	-	-	9.500.000,00	11.000.000,00	9.500.000,00	11.000.000,00	85.734.143,27	93.788.815,20
POR Algarve	8	13	5.858.160,40	8.530.660,40	5.858.160,40	8.530.660,40	-	-	5.858.160,40	8.530.660,40	22.677.399,93	30.926.166,38
Total	100	137	92.745.639,93	126.952.115,20	23.914.890,10	32.167.048,76	65.270.681,72	86.267.543,29	89.185.571,82	118.434.592,05	400.544.252,86	503.846.234,27

Fonte: BEL.

(em euros)

PO	N.º Projetos		Financiamento JESSICA		Financiamento FDU - matchfunding		Financiamento FDU - cofinancing		Financiamento FDU (Verbas próprias Entidade Gestora)		Investimento total	
	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015
POR NORTE	42	52	47.404.767	60.385.729	4.513.700	5.692.317	41.231.932	49.824.928	45.745.633	55.517.244	175.681.140	208.194.322
POR CENTRO	24	34	20.602.185	23.737.547	12.788.467	15.610.290	6.388.838	6.388.838	19.177.306	21.999.129	73.009.608	86.422.978
POR LISBOA	17	18	9.500.000	11.000.000	0	0	9.500.000	11.000.000	9.500.000	11.000.000	85.734.143	93.788.815
POR ALENTEJO	9	20	9.380.527	23.298.179	754.562	2.333.781	8.149.911	19.053.777	8.904.473	21.387.558	43.441.961	84.513.952
POR ALGARVE	8	13	5.858.160	8.530.660	5.858.160	8.530.660	0	0	5.858.160	8.530.660	22.677.400	30.926.166
Total	100	137	92.745.640	126.952.115	23.914.890	32.167.049	65.270.682	86.267.543	89.185.572	118.434.592	400.544.253	503.846.234

Fonte: BEL.



Tribunal de Contas

Quadro 28 - Desembolsos aos promotores dos projetos urbanos

(em euros)

FDU/PO	Desembolsos JESSICA		Desembolsos FDU - matchfunding		Desembolsos FDU - cofinancing		Desembolsos FDU (Verbas próprias Entidade Gestora)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(5)	(8)=(4)+(6)
	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015	31-12-2014	30-06-2015
BPI, S.A.	29.188.541,12	47.228.744,22		-	16.917.024,47	32.900.729,77	16.917.024,47	32.900.729,77
POR Norte	22.341.050,46	32.971.474,51	-	-	12.037.975,61	20.172.588,35	12.037.975,61	20.172.588,35
POR Centro	1.607.269,71	2.107.269,71			1.822.106,00	1.861.168,09	1.822.106,00	1.861.168,09
POR Alentejo	5.240.220,95	12.150.000,00			3.056.942,86	10.866.973,33	3.056.942,86	10.866.973,33
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	13.110.892,60	26.695.091,38	6.690.181,59	10.388.929,37	2.521.971,29	4.573.220,33	9.212.152,88	14.962.149,70
POR Norte	6.074.437,96	9.236.663,44	2.224.693,69	2.618.622,41	1.704.350,85	2.774.348,78	3.929.044,54	5.392.971,19
POR Centro	5.320.032,93	13.391.146,82	3.762.734,12	6.113.926,66	44.690,66	13.215,63	3.807.424,78	6.127.142,29
POR Alentejo	1.716.421,71	4.067.281,12	702.753,78	1.656.380,30	772.929,78	1.785.655,92	1.475.683,56	3.442.036,22
Turismo de Portugal, I.P.	8.202.633,00	9.909.861,28	2.034.031,86	2.241.260,14	3.284.768,36	5.887.210,26	5.318.800,22	8.128.470,40
POR Lisboa	6.168.601,13	7.668.601,13	-	-	3.284.768,36	5.887.210,26	3.284.768,36	5.887.210,26
POR Algarve	2.034.031,87	2.241.260,15	2.034.031,86	2.241.260,14	-	-	2.034.031,86	2.241.260,14
Total	50.502.066,72	83.833.696,88	8.724.213,45	12.630.189,51	22.723.764,12	43.361.160,36	31.447.977,57	55.991.349,87

Fonte: BEL.

Quadro 29 - Montantes reembolsados em 30 de junho de 2015

(em euros)

FDU/POR Continente	Reembolso - capital_JESSICA	Reembolso - juro_JESSICA	Reembolso - capital_matchfunding	Reembolso - juro_matchfunding	Reembolso - capital_cofinancing	Reembolso - juro_cofinancing
BPI, S.A.	2.149.622,15	713.774,05	-	-	687.843,52	-
POR Norte	1.679.595,01	454.452,19	-	-	492.854,14	-
POR Centro	-	20.384,24	-	-	93.429,48	-
POR Alentejo	470.027,14	238.937,62	-	-	101.559,90	-
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	953.566,11	307.431,74	411.993,31	327.077,73	438.824,54	174.651,91
POR Norte	743.400,26	133.451,75	318.621,29	105.337,64	350.438,37	110.772,29
POR Centro	21.108,25	97.812,39	16.944,05	164.093,87	722,95	1.103,02
POR Alentejo	189.057,60	76.167,60	76.427,97	57.646,22	87.663,22	62.776,60
Turismo de Portugal, I.P.	194.999,80	114.758,11	-	26.671,74	194.999,79	88.086,37
POR Lisboa	194.999,80	88.086,35	-	-	194.999,79	88.086,37
POR Algarve	-	26.671,76	-	26.671,74	-	-
Total	3.298.188,06	1.135.963,90	411.993,31	353.749,47	1.321.667,85	262.738,28

Fonte: BEL.

Quadro 30 - Desembolsos aos promotores dos projetos urbanos em 30 de junho de 2015

(em euros)

FDU/PO	Desembolsos JESSICA	Desembolsos (Verbas próprias Entidade Gestora)	Total desembolsado aos beneficiários
BPI, S.A.	47.228.744,22	32.900.729,77	80.129.473,99
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	26.695.091,38	14.962.149,70	41.657.241,08
Turismo de Portugal, I.P.	9.909.861,28	8.128.470,40	18.038.331,68
Total	83.833.696,88	55.991.349,87	139.825.046,75

Fonte: BEL.

Quadro 31 - Reembolsos por entidade gestora em 30 de junho de 2015

(em

Entidades Gestoras	Fundo JESSICA		Entidades Gestoras	
	Capital	Juros	Capital	Juros
Banco BPI S.A.	2.149.622,15	713.774,05	687.843,52	-
Caixa Geral de Depósitos S.A.	953.566,11	307.431,74	850.817,85	501729,64
Turismo de Portugal IP	194.999,80	114.758,11	194.999,79	114758,11
Total	3.298.188,06	1.135.963,90	1.733.661,16	616.487,75

Fonte: BEI.



Tribunal de Contas

ANEXO V - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 11637/2016
2016/8/3



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro José Tavares

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, N°65

1050-159 Lisboa

CC para:

Exma. Senhora

Dra. Leonor Corte Real Amaral

Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas

Assunto: Relato Auditoria Iniciativa JESSICA

Na sequência da receção do vosso email de 5 de julho p.p., através do qual o Comité de Investimento do Fundo de Fundos JESSICA Portugal é citado para, querendo, remeter à Direção-Geral do Tribunal de Contas comentários no âmbito do Relato da Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal, deveremos começar por salientar que o desenvolvimento da auditoria foi acompanhado com atenção pelo Comité de Investimento, designadamente com base nas informações transmitidas pelo anterior Presidente, Eng.º David Santos, e pelo Secretário Geral, Dr. Nuno Vitorino.

O Comité de Investimento registou ao longo deste processo o elevado profissionalismo evidenciado pela equipa de auditoria, plenamente confirmado pelo Relato transmitido em anexo ao referido email - cuja análise aprofundada realizada pelos membros do Comité de Investimento deu origem à identificação e seleção de um conjunto de comentários, sistematizados no documento junto.

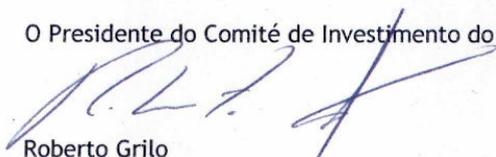
Deveremos salientar que, sem prejuízo de ter examinado a totalidade do Relato de Auditoria, o Comité de Investimento entendeu dever apenas pronunciar-se, através de comentários, sobre os pontos e as matérias que respeitam, direta ou

indiretamente, às responsabilidades de orientação estratégica exercidas por este órgão na governação do Fundo de Fundos JESSICA Portugal, incluindo naturalmente o desempenho, supervisionado pelo Comité de Investimento, das competências atribuídas ao BEI enquanto entidade gestora deste instrumento de engenharia financeira, bem como sobre as recomendações dirigidas às Autoridades de Gestão dos PO Regionais, membros deste órgão.

Reafirmando a nossa total disponibilidade para manter a cooperação positiva com o Tribunal de Contas e equipa de auditoria, apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

Évora, 1 de agosto de 2016

O Presidente do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal



Roberto Grilo

Presidente da AG do PO Regional do Alentejo

Comentários do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal sobre o Relato da Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à Iniciativa JESSICA

O Comité de Investimento do Fundo de Fundos JESSICA Portugal (adiante designado CI JESSICA) analisou de modo aprofundado o Relato da Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à Iniciativa JESSICA em Portugal (Processo n.º 06/2015 - AUDIT), transmitido em 5 de julho de 2016, registando antes de mais os objetivos específicos assumidos e explicitados pelo Relato:

- *“Caracterizar a Iniciativa JESSICA em termos dos seus objetivos, arquitetura, principais intervenientes, modelo de governação, fontes de financiamento e circuitos financeiros;*
- *Verificar a aplicação dos apoios FEDER e respetiva contrapartida nacional no período de referência da presente ação, quanto aos aspetos da execução física e financeira;*
- *Analisar o sistema de controlo interno e os controlos instituídos, com vista a garantir, designadamente, a legalidade e regularidade das operações realizadas, a salvaguarda dos ativos bem como a consistência, integralidade e fiabilidade dos registos das operações [limitada ao Turismo de Portugal, enquanto entidade gestora dos FDU Lisboa e Algarve];*
- *Analisar a adequação dos procedimentos relativos ao acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos projetos urbanos;*
- *Apreciar, através de testes substantivos, a legalidade e regularidade das operações selecionadas”.*

Na sequência desta análise, o CI JESSICA aprovou, na reunião realizada a 1 de agosto de 2016, os comentários ao Relato de Auditoria relevantes e pertinentes no quadro das competências e responsabilidades que lhe foram atribuídas pelo *Funding Agreement*, sistematizados nos parágrafos seguintes.

1. Condicionantes e Limitações

O Relato, depois de salientar “a *colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades auditadas*”, observa (ponto 2.4., págs. 19 e 20) duas condicionantes e limitações, que são retomadas nas conclusões e recomendações:

- Disponibilidade dos “*documentos principais*” apenas na língua inglesa.
- Ausência de atas das reuniões do Comité de Investimento.

Sem prejuízo de confirmar estas duas situações, o CI JESSICA considera dever apresentar os seguintes comentários:

- O CI JESSICA concorda com a primeira observação e recomendação do Relato de Auditoria, tendo decidido solicitar ao BEI a preparação de versões em português do *Funding Agreement* e dos *Operational Agreements*, designadamente em formato consolidado que apresente as diversas atualizações de que foram objeto (cujos custos serão suportados pelo Fundo JESSICA Portugal).

Esta decisão do CI JESSICA é fundamentada no reconhecimento da utilidade objetiva da disponibilidade de versões em português.

- No que respeita à “*ausência de atas das reuniões*”, o CI JESSICA considera dever salientar, sugerindo a correspondente explicitação em sede de auditoria, que (como o Tribunal de Contas tem conhecimento) foram sistematicamente elaboradas Sínteses das Reuniões do Comité de Investimentos, submetidas à apreciação de todos os membros, alteradas nas situações pertinentes e aprovadas por procedimento escrito; os documentos submetidos à consideração e apreciação pelo CI JESSICA foram também sistematicamente distribuídos por todos os membros, tanto nas versões iniciais, como nas versões que foram objeto de alteração ou modificação pelo CI JESSICA.

Nestas condições, o CI JESSICA considera que a expressão “*ausência de atas das reuniões*” utilizada no Relato de Auditoria, podendo ser formalmente correta, é excessiva por transmitir a ideia de que não existem registos aprovados das reuniões e decisões e dos correspondentes documentos de suporte.

O CI JESSICA reconhece todavia como positivas a observação e recomendação do Tribunal de Contas nesta matéria, tendo decidido melhorar a qualidade dos registos das suas reuniões nos termos recomendados em sede de Auditoria:

- Assinatura por todos os membros efetivos presentes ou, na sua ausência, pelos seus representantes;
- Informação sobre as propostas apresentadas pelo BEI e correspondentes decisões do CI JESSICA (que passarão a ser incluídas em anexo);

- Informação sobre os documentos técnicos analisados e, nas situações pertinentes, correspondentes decisões do CI JESSICA (que passarão a ser incluídas em anexo).

2. Recomendações dirigidas às Autoridades de Gestão dos POR do Continente

As Autoridades de Gestão dos PO Regionais participantes no Fundo JESSICA Portugal e membros do Comité de Investimento registam a recomendação do Relato da Auditoria *“Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”, assumindo explicitamente o compromisso de assegurarem a prossecução dos correspondentes objetivos.*

No exercício das suas competências e responsabilidades relativas ao Fundo JESSICA Portugal comprometem-se adicionalmente a *“Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE”.*

3. Coerência de informação

O Relato da Auditoria recomenda ao CI JESSICA *“Assegurar a coerência entre a informação prestada pelo BEI, enquanto gestor técnico do Fundo JESSICA, e a informação proveniente das entidades gestoras dos FDU”.*

Sem prejuízo de naturalmente concordar com os benefícios decorrentes da coerência da informação prestada pelo BEI e a proveniente das entidades gestoras dos FDU, o CI JESSICA considera - sem prejuízo dos melhoramentos que deverão ser introduzidos - que foram alcançados graus elevados de coerência em resultado da proatividade do BEI e da disponibilidade para prestar todas as informações solicitadas pelo CI, bem como pela prática adotada pelo CI JESSICA (evidenciada nos relatos das reuniões) de convidar as entidades gestoras dos FDU a participarem numa parte das reuniões do CI, onde prestam diretamente as informações sobre o respetivo desempenho e respondem a todas as interrogações e dúvidas colocadas pelos membros do CI.



4. Encerramento do Fundo JESSICA Portugal e participação da DGTF

O Relato da Auditoria refere (ponto 3.2.2.1., pág. 27) que, nos termos do ponto 14.9 do *Funding Agreement*, “o saldo do Fundo JESSICA bem como quaisquer outros ativos resultantes das operações serão devolvidos” às AG¹ “no seu encerramento (fim do período de vigência)”.

O CI JESSICA considera, sem prejuízo da objetividade desta referência, que a Cláusula 14 do *Funding Agreement* disciplina o encerramento do Fundo JESSICA Portugal, determinando designadamente que:

- Permanecerá em vigor até à data de “*issuance of the final report on the Portugal OPs*” (31 de Março de 2017) - salvo se tiver sido objeto de declaração de *Termination for Cause*, que não se prevê que tenham lugar porque não se verificaram as situações previstas;
- As partes reunirão seis meses antes dessa data para acordar numa possível extensão do termo do *Funding Agreement* por um período adicional estabelecido por acordo.

Neste contexto, o Relato de Auditoria destaca a situação particular da DGTF: não sendo uma AG e tendo contribuído financeiramente para o Fundo JESSICA Portugal, deverá ser tomada uma decisão sobre a metodologia e data de devolução à DGTF da sua contribuição e dos correspondentes acertos de contas.

O CI JESSICA entende que a reunião prevista no *Funding Agreement* entre as entidades participantes no Fundo JESSICA Portugal e o BEI deverá ter lugar até final da data estabelecida (setembro de 2016) - onde deverá ser objeto de análise e decisão, no quadro do encerramento e da política de saída do Fundo JESSICA Portugal, a eventual extensão do *Funding Agreement* e a eventual continuidade da participação da DGTF, tendo designadamente em conta, no quadro dos objetivos prosseguidos, as consequências sobre a gestão dos FDU cuja vigência decorre, nos termos estabelecidos nos *Operational Agreements*, até 2031 (não podendo a contratualização de novos financiamentos a projetos urbanos ter lugar depois de 2021).

O CI JESSICA decidiu solicitar à DGTF, através do seu representante no CI JESSICA, a transmissão oportuna de informação sobre a sua posição nesta matéria - tendo particularmente em conta a sua relevância para as decisões a tomar até final de setembro de 2016.

O Relato de Auditoria analisa e emite opinião, neste enquadramento, sobre a rubrica de classificação económica de despesa adotada pela DGTF para a

¹ Não excluindo a DGTF.

participação no Fundo JESSICA Portugal e para futuros fundos com características semelhantes - matéria sobre a qual o CI JESSICA entende não ter competência para se pronunciar.

5. Fundos de Desenvolvimento Urbano

O Relato da Auditoria do Tribunal de Contas apresenta várias considerações, conclusões e recomendações sobre os Fundos de Desenvolvimento Urbano, que foram analisadas de modo detalhado pelo CI JESSICA:

- 5.1. Conclusões - ponto 16, pág. 12: *“Embora o BEI tenha apresentado demonstrações financeiras separadas relativas a este Fundo, as entidades gestoras dos FDU não dispõem de demonstrações financeiras autónomas que espelhem os recursos públicos colocadas à sua disposição (...) não assegurando a necessária transparência na gestão destes dinheiros públicos que irão permanecer sob sua responsabilidade até 2031”.*

O CI JESSICA considera, por um lado, dever salientar que os *Operational Agreements* não estabeleceram a obrigatoriedade de as entidades gestoras dos FDU publicarem demonstrações financeiras separadas (embora exijam a apresentação de informação que é enquadrada nas demonstrações financeiras do Fundo JESSICA); considera também, por outro lado, que a não existência de demonstrações financeiras é colmatada pela prestação de informação e pelas auditorias efetuadas a vários níveis, que garantem a veracidade e transparência da informação prestada.

Nestas circunstâncias e por concordar que a transmissão de demonstrações financeiras autónomas pelas entidades gestoras dos FDU contribuiria para aumentar a transparência na gestão dos recursos públicos, o CI JESSICA sugere ao Tribunal de Contas a substituição da frase *“não assegurando a necessária transparência”* por *“informação que contribuiria para aumentar a transparência”*.

Tendo consciência de que esta recomendação se aplica especialmente no contexto de novos instrumentos financeiros, o CI JESSICA transmitiu às entidades gestoras dos FDU, através do BEI, considerar relevante e adequada a publicação de demonstrações financeiras autónomas para períodos de reporte futuros no âmbito do Fundo JESSICA Portugal.

- 5.2. Ponto 3.2.2.2, pág. 35: *“Evidencia-se neste plano de financiamento, a inexistência de compromissos financeiros por parte do BPI para a constituição dos FDU sob sua gestão, face às demais entidades, não se compreendendo o critério adotado na alocação das verbas públicas*



disponibilizadas pela DGTF. Salienta-se que, dos € 30 Milhões colocados pela DGTF, € 24 Milhões (80%) foram alocados aos FDU geridos pelo BPI, única entidade que não contribuiu para o financiamento dos respetivos FDU”.

O CI JESSICA considera dever salientar ter-lhe sido oportunamente transmitido pelo BEI, enquanto entidade gestora do Fundo JESSICA Portugal, que a quantificação dos montantes atribuídos aos Fundos de Desenvolvimento Urbano foi baseada (i) nas dotações atribuídas por cada PO Regional (refletidas nos critérios de seleção dos FDU, definidos em sede do Convite à Manifestação de Interesse), (ii) nas exigências em matéria de montante da contrapartida pública nacional (que não são idênticas entre todos os PO Regionais) e (iii) nas opções previstas por cada uma das entidades nos respetivos Planos de Negócios - incluindo a contribuição de recursos próprios das entidades gestoras de FDU para os montantes sob gestão (grau de alavancagem), ao nível do FDU ou dos projetos urbanos.

O financiamento atribuído pela DGTF ao Fundo JESSICA Portugal tomou em consideração as necessidades globais da contrapartida pública nacional, não tendo sido condicionado por qualquer predefinição de repartição por FDU.

O grau e a forma de concretização do compromisso de alavancagem, formalizados nos *Operational Agreements*, foram - em coerência com as possibilidades estabelecidas no Convite à Manifestação de Interesse - diferentes entre FDU: enquanto os recursos próprios mobilizados pela CGD e pelo TdP financiaram os respetivos FDU, o BPI contratualizou que o seu financiamento (na relação 1 € JESSICA para 1 € BPI) seria concretizado ao nível dos projetos urbanos.

O CI JESSICA deve salientar que as diferenças que se verificam entre FDU na forma de concretização da alavancagem não se traduzem em compromissos contratuais com vinculação diferenciada; o grau de vinculação aos referidos compromissos contratuais é idêntico para todos os FDU.

Tendo em conta o exposto, o CI JESSICA considera:

- Por um lado, que a formulação adotada pelo Relato de Auditoria para descrever a existência de diferenças na forma de concretização da alavancagem através de recursos próprios das entidades gestoras poderá ser, com vantagens em termos de objetividade e de neutralidade, ser aperfeiçoada - evitando designadamente a desnecessária repetição da não contribuição pelo BPI para os FDU sob sua gestão;
- Ser manifesto, por outro lado, que a repartição por FDU da contrapartida pública nacional decorreu exclusivamente das necessidades

diferenciadas por PO decorrentes de dotações distintas para o Fundo JESSICA e de intensidades também diferenciadas por PO / Eixo Prioritário das taxas de co-financiamento europeu; é sobretudo relevante assinalar e tomar em consideração que os compromissos dos FDU em termos de alavancagem tem por base de referência a totalidade dos recursos públicos atribuídos por região (isto é, o conjunto dos financiamentos estruturais europeus e dos financiamentos nacionais).

6. Despesas e Comissões de Gestão

O Relato da Auditoria do Tribunal de Contas apresenta várias considerações, conclusões e recomendações sobre custos, despesas e comissões de gestão, que foram objeto de análise detalhada pelo CI JESSICA:

- 6.1. Conclusões - pontos 17 e 18, pág. 13: Depois de referir que *“Nos termos do Acordo de Financiamento o BEI é remunerado anualmente, tendo sido definido um teto de 1,5% sobre as verbas que lhe foram transferidas, limite que veio a ser revisto para 1%, a partir de 2013”*, o Relato da Auditoria afirma que *“Apesar deste limite não ter sido ultrapassado, até 31 de Dezembro de 2014 os custos de gestão apresentados pelo BEI ascenderam a cerca de € 5,0 Milhões”*.

O CI JESSICA considera, relativamente à segunda parte das frases citadas, que a utilização da palavra *“apesar”* contém uma carga negativa e poderá mesmo implicar um juízo de valor que não é fundamentado. O CI JESSICA entende que a situação corretamente descrita sobre o montante das despesas de gestão do Fundo de Fundos justificaria aliás a explicitação de dois aspetos positivos invulgares e muito relevantes: a redução do limiar máximo das despesas de gestão face aos valores contratados; e a constatação de que estas despesas de gestão são significativamente mais baixas do que o valor máximo de 3% em média anual permitido pelo Regulamento 1828/2006.

- 6.2. Conclusões - ponto 19, pág. 13: *“Do total de custos de gestão das entidades gestoras dos FDU constata-se que a maior parte respeitam ao BPI (81%), seguindo-se muito distanciadamente a CGD (13%) e o Turismo de Portugal (6%), o que, comparativamente, se revela sem aderência às verbas sob sua gestão”*.

O CI JESSICA considera dever salientar, tendo em consideração as informações transmitidas pelo BEI, que as diferenças que se verificam (no período temporal considerado pela Auditoria) entre os custos de gestão das entidades gestoras dos FDU decorrem objetivamente da conjugação de duas

circunstâncias: por um lado, o volume de recursos sob gestão das três entidades gestoras é significativamente diferenciado; por outro, a data efetiva de início da contratação de financiamentos a projetos urbanos e o ritmo do desempenho da execução dos FDU, sobretudo relevantes para a componente variável da remuneração, associada ao desempenho.

Nestas circunstâncias, o CI JESSICA sugere a reformulação da frase citada, designadamente através da reformulação da frase “o que, comparativamente, se revela sem aderência às verbas sob sua gestão” - nomeadamente substituindo-a por “o que apenas evidenciava os diferentes desempenhos verificados à época das entidades gestoras dos FDU”.

- 6.3. Ponto 3.2.2.3, pág. 37: “Segundo informação prestada pelo BEI, o valor deste “Cap” foi colocado numa conta bancária própria, ou seja, quando os fundos eram rececionados o BEI depositava uma parte numa conta designada como “Conta de aplicação” e a outra, correspondente a este “Cap”, numa outra designada como “Conta de retenção”. Ambas as contas geraram juros”.

O CI JESSICA considera que a redação da frase citada poderia beneficiar de maior clareza com uma ligeira reformulação, sugerindo a seguinte alternativa: “(...) o valor desta reserva (“Cap”) foi mantido numa conta do JHFP [que não é obviamente de nenhuma entidade gestora de FDU] separada denominada de “Conta de Aplicação”. Quando os fundos eram rececionados o BEI depositava uma parte numa conta designada como “Conta de aplicação” e a outra, correspondente a este “Cap”, numa outra designada como “Conta de retenção”. Ambas as contas geraram juros”.

- 6.4. Ponto 3.2.2.3, pág. 39: “Segundo os dados disponibilizados pelo BEI, estas retenções geraram € 12.171,00 de juros, os quais deverão reverter a favor dos respetivos FDU”.

O CI JESSICA considera deverem ser consideradas as disposições regulamentares relevantes (Reg n.º 1083/2006, Art.º 78(7)(a) e Reg. n.º 1828/2006, Art.º 43(5)), segundo as quais os juros devem ser utilizados da mesma forma que os fundos que os geraram - ou seja, deverão na situação em apreço ser investidos em despesas elegíveis, incluindo transferências para FDU destinadas a financiar novos projetos urbanos e/ou *fees* de gestão. A parte final da frase citada beneficiará, nestas circunstâncias, do subseqüente ajustamento.

- 6.5. Ponto 3.2.2.3, pág. 39: “Com base nos “Upfront payment” (...)apuraram-se os custos de gestão e os custos adicionais (Cap) para o período (...)”.

O CI JESSICA considera que a referência ao “Cap” na frase citada não faz sentido - uma vez que o montante em causa é apenas um teto de despesa, diferente das despesas de gestão efetivamente cobradas (que foram muito inferiores - quase metade - do que seria em teoria permitido).

- 6.6. Ponto 3.2.2.3, pág. 39: “Assim, ao longo deste período [que termina em 2014], foram estimados € 5.362.367,84 (conforme resulta do Anexo II), ou seja, menos € 488.967,16 do que o valor que o BEI acabou por imobilizar para assegurar os seus custos na conta de retenção (€ 5.851.335,00)”.

O CI JESSICA considera, tendo por base a informação transmitida pelo BEI e oportunamente remetida ao Tribunal de Contas durante a realização da Auditoria, que o valor em apreço, classificado na Conta de Retenção do BEI, foi (juntamente com juros) utilizado para pagar despesas de gestão de 2015 e parte de 2016.

O CI JESSICA sugere consequentemente que esta observação seja retirada, por não corresponder à realidade.

- 6.7. Ponto 3.2.2.3, pág. 40: “Conforme se observa, os custos finais do BEI no período de 20 de julho de 2009 a 31 de dezembro de 2014 ascenderam a € 4.975.514,76, o que representa 3,76% do valor dos fundos transferidos por Portugal (€ 132.500.000)”.

O CI JESSICA considera que a quantificação de despesas de gestão plurianuais contraria as melhores práticas internacionais e as normas comunitárias europeias - que sistematicamente utilizam valores médios anuais para estabelecer objetivos ou referências transparentes nesta matéria.

O CI JESSICA considera mais relevante, sugerindo a sua consideração pelo Tribunal de Contas, a constatação de que os custos de gestão anuais médios foram de 0.68% - valor manifestamente inferior ao máximo regulamentar (3% anuais) e ao máximo contratado (1,5% anuais, reduzido para 1% a partir de 2013), também significativo porque, no mesmo período, os juros gerados pelo Fundo JESSICA Portugal foram em montante superior aos custos de gestão.

- 6.8. Ponto 3.2.2.3, pág. 40: “Nos termos do Acordo de Financiamento, estas previsões de custos trimestrais bem como as declarações finais de custos apresentadas pelo BEI, ao longo do período, deveriam ter sido previamente aprovadas pelo Comité de Investimento do Fundo JESSICA. (...) Não foram exibidas atas, nos termos legalmente estabelecidos, situação que não se compreende face à especificidade desta Iniciativa, à sua dimensão financeira e às múltiplas entidades envolvidas”.

O CI JESSICA esclarece que as previsões de custos trimestrais e as declarações finais de custos apresentadas pelo BEI foram oportunamente transmitidas aos membros do CI que, não tendo dado origem à explicitação de discordâncias, foram consideradas como tacitamente aprovadas. As decisões adotadas pelo CI JESSICA relativamente às alterações que serão introduzidas nos registos das reuniões permitirão refletir no futuro a correspondente aprovação.

- 6.9. Ponto 3.2.2.3, pág. 40: *“Assim, o processo de ressarcimento das despesas ao BEI teve por base apenas o envio ao Comité de Investimento de mapas com indicação dos montantes envolvidos por agregados (conforme Anexo II), não existindo qualquer detalhe dos documentos de despesa associados, nem a sua aprovação explícita”.*

Tratando-se de uma observação factual, o CI JESSICA considera que a redação deverá ser adotada de modo a refletir essa factualidade, não parecendo justificar-se a utilização de expressões qualificativas; sugere-se a ponderação da seguinte redação alternativa: *“O ressarcimento das despesas do BEI teve por base previsões trimestrais, realizadas pelo BEI, com indicação dos montantes por tipo de despesa (conforme Anexo II) sendo a sua aprovação efetuada de forma tácita, como previsto na “cost letter”.*

- 6.10. Ponto 3.2.2.3, pág. 40 e 41: *“De acordo com a metodologia descrita pelo BEI, as previsões trimestrais de custos conduziram à transferência antecipada dos valores correspondentes ao trimestre para uma outra conta do BEI, valores estes que deveriam ser corrigidos/ajustados nas previsões de despesa subsequentes, logo que apurados os valores definitivos. Para que esta situação fosse analisada, no âmbito da presente auditoria foram solicitados os extratos bancários das contas envolvidas, quer relativamente aos custos de gestão quer aos custos adicionais. Também estes documentos não foram disponibilizados pelo que não se conseguiu concluir sobre as efetivas transferências e consequentes ajustes ocorridos”.*

As informações transmitidas ao CI JESSICA neste âmbito pela entidade gestora do Fundo JESSICA Portugal, o BEI tem vindo a ajustar anualmente as previsões trimestrais aos correspondentes valores definitivos (podendo estes ajustamentos ser positivos ou negativos) - não se justificando assim a referência a *“que deveriam ser corrigidos/ajustados nas previsões de despesa subsequentes, logo que apurados os valores definitivos”.*

No que respeita à alegada *não disponibilização de extratos bancários*, o CI JESSICA procedeu à análise de todas as solicitações de informação transmitidas por escrito pela equipa de auditores, não tendo conseguido identificar a correspondente solicitação - que teria sido naturalmente

satisfeita. Para além de portanto sugerir a alteração da parte final do parágrafo citado, o CI JESSICA anexa a este documento os extratos bancários em causa.

- 6.11. Ponto 3.2.2.3, pág. 41: *“Realizada a conciliação com os valores refletidos no Quadro 10 verificou-se que o valor registado como “Despesas e Comissões” nas demonstrações financeiras do Fundo JESSICA de € 7.851.912,00 diferia em € 2.876.397,24 do valor reportado como custos de gestão e custos adicionais do BEI (€ 4.975.514,76). Confrontado com esta diferença, o BEI esclareceu que a mesma resulta do facto destas “Despesas e comissões” incluírem os custos de gestão relativos aos diversos FDU, que apesar de não terem sido efetivamente pagos a todas as entidades gestoras foram contabilizados pelo BEI”.*

O CI JESSICA tem vindo a ser regularmente informado pelo BEI sobre os procedimentos contabilísticos adotados que, na situação vertente, correspondem à aplicação das normas IAS e IFRS através da designada contabilidade de exercício (por oposição à designada contabilidade de caixa, não acolhida por estas normas). Nestas circunstâncias, os custos são contabilizados quando são assumidos, independentemente da data de pagamento.

Tendo em conta que, como referido no Relato de Auditoria, estes custos respeitam ao Fundo de Fundos e aos FDU, o CI JESSICA considera que a diferença referida está justificada, sugerindo que não seja reportada.

- 6.12. Ponto 3.2.2.3, pág. 41 e 42: *“Refira-se quanto a esta matéria que o BEI indicou que até 31 de dezembro de 2014 só havia sido efetivamente transferido o montante relativo aos custos de gestão para a Entidade Gestora BPI. Do total de custos de gestão das entidades gestoras dos FDU constata-se que a maior parte respeitam ao BPI (81%), seguindo-se muito distanciadamente a CGD (13%) e o Turismo de Portugal (6%)” e “os custos/comissões indicados pelo BEI eram os seguintes: BPI, € 2.713.821,00; CGD, € 524.985,00; Turismo de Portugal, € 297.245,00). Analisando estes valores observa-se uma percentagem média anual mais elevada, face aos valores transferidos, quanto à entidade gestora BPI (BPI, 1,08%; CGD, 0,5%; e Turismo de Portugal, 0,48%), questionando-se o Comité de Investimento sobre esta matéria”.*

Como referido no contexto da apreciação pelo CI JESSICA do ponto 19 das Conclusões, as diferenças que se verificam (no período temporal considerado pela Auditoria) entre os custos de gestão das entidades gestoras dos FDU decorrem objetivamente da conjugação de duas circunstâncias: por um lado, o volume de recursos sob gestão das três



entidades gestoras é significativamente diferenciado; por outro, a data efetiva de início da contratação de financiamentos a projetos urbanos e o ritmo do desempenho da execução dos FDU, sobretudo relevantes para a componente variável da remuneração, associada ao desempenho.

- 6.13. Ponto 3.2.2.3, pág. 42: *“De acordo com a última informação prestada pelo BEI, em 5 de dezembro de 2015, os juros gerados no período compreendido entre 2010 e 30 de junho de 2015 na “conta de aplicação” ascenderam a € 4.967.679,00 e os da “conta de retenção” a € 12.171,00. Estes valores não são coerentes com os indicados nas demonstrações de resultados de 2010 a 2014 que totalizam na rubrica “Juros e Proveitos Equiparados” € 6.607.010,00”.*

Tendo em conta que os períodos temporais referidos não são comparáveis - os juros gerados referem-se ao período até 30/06/2015 e as demonstrações de resultados abrangem o período até 31/12/2014 - o CI JESSICA considera que a observação da Auditoria não é fundamentada, sugerindo que seja retirada.

Deveremos também voltar a salientar que, como transmitido pelo BEI, a rubrica "Juros e Proveitos Equiparados" inclui não apenas juros e proveitos ao nível do Fundo JESSICA Portugal mas, também, ao nível dos FDU.

- 6.14. Ponto 3.2.2.3, pág. 42: *“Segundo as demonstrações financeiras, em 31 de dezembro de 2014, o défice acumulado ascendia a € 1.244.902,00, situação que deriva dos custos de exploração (5,9%) do Fundo JESSICA terem sido superiores às receitas obtidas pelo mesmo (5,0%). Naturalmente, este facto teve como impacto a redução das transferências para os FDU”.*

O CI JESSICA considera que a observação da Auditoria carece de contextualização no Relato, sob pena de indevidamente induzir erros na compreensão da natureza de funcionamento do instrumento de engenharia financeira que é auditado. O montante contratado com os FDU nos *Operational Agreements* correspondeu a 127.497.719,6€, enquanto que o valor transferido para os FDU até 31 de dezembro de 2014 ascendeu a 131.431.147,2€ - superior ao primeiro em 3.933.427,6€. Esta diferença resulta:

- Da utilização dos juros gerados de acordo com as normas regulamentares aplicáveis;
- Da estrutura de funcionamento do Fundo JESSICA Portugal, uma vez que os valores imputados a custos de gestão sejam investimento elegível e necessário para o bom uso dos recursos públicos, valor esse que já se encontra a ser replicado com base nos reembolsos,

permitindo no médio prazo uma aplicação muito superior ao montante inicialmente disponibilizado.

Por outro lado, a natureza dos instrumentos financeiros de iniciativa e responsabilidade pública implica - aliás à semelhança dos financiamentos através de subsídios ou subvenções - que a sua finalidade primordial é a de assegurar a realização de investimentos relevantes de interesse público, não sendo assim pertinente analisar e tirar conclusões sobre a produção de défices.

Nestas circunstâncias, o CI JESSICA sugere a eliminação da frase citada, uma vez que não corresponde à realidade nem é pertinentes no contexto de instrumentos financeiros.

- 6.15. Ponto 3.2.2.3, pág. 42: *“as transferências para os FDU no período compreendido entre 2012 e 30 de junho de 2015 ascenderam a € 131.431.147,2055, o que significa face aos valores transferidos por Portugal para o Fundo JESSICA, de € 132.500.000, menos € 1.068.852,80”*.

O CI JESSICA considera dever voltar a salientar que o montante do Fundo JESSICA Portugal disponível para financiamento de projetos urbanos corresponde ao valor inicialmente transferido, a que acresce o valor correspondente aos juros gerados e ao qual são deduzidas os custos de gestão (do Fundo de Fundos e dos FDU).

A legitimidade destes proveitos e custos como elegíveis decorre explicitamente das normas regulamentares aplicáveis, sendo adicionalmente necessária no que respeita a despesas de gestão para assegurar um desempenho eficiente e eficaz.

Nestas circunstâncias, o CI JESSICA sugere a reponderação da frase citada, cuja formulação poderá conduzir um leitor menos informado ou conhecer a interpretar incorretamente o Relato de Auditoria e, até, a poder considerar que as despesas de gestão não são legítimas nem justificadas.

7. Execução Global

O Relato da Auditoria do Tribunal de Contas apresenta, no que respeita à execução global da Iniciativa JESSICA em Portugal, diversas considerações, conclusões e recomendações, que foram objeto de análise detalhada pelo CI JESSICA:

- 7.1. Conclusões - ponto 22, pág. 13 e 14: *“o valor dos desembolsos JESSICA aos beneficiários dos projetos urbanos, em 31 de dezembro de 2014, era de €*

50,5 Milhões o que significava uma taxa de execução de apenas 54,8% face ao financiamento JESSICA aprovado (€ 92,7 Milhões) e de 38,1%, se se considerar a dotação do Fundo JESSICA (€ 132,5 Milhões), apesar de se ter assistido a uma evolução positiva durante o ano. Ainda assim, a situação revelava-se muito crítica, face à data inicialmente fixada para o encerramento da Iniciativa JESSICA a 31 de dezembro de 2015. Assinala-se os aumentos significativos registados durante o 1.º semestre de 2015 quer ao nível do financiamento aprovado, quer no nível dos desembolsos aos beneficiários. A 30 de junho, o financiamento aprovado ascendia a € 1.276 milhões e os desembolsos JESSICA a € 83,8 Milhões, o que significava taxas de execução e de desembolso de 96,6% e 66,0%”.

Tendo em conta a alteração, por iniciativa comunitária, da data de encerramento dos instrumentos de engenharia financeira diversas vezes mencionada no Relato de Auditoria, que também reconhece explicitamente (aliás nos mesmos parágrafos) os progressos verificados na execução do Fundo JESSICA Portugal, o CI JESSICA tem grande dificuldade em compreender e aceitar a utilização da expressão “a situação revelava-se muito crítica” que nada acrescenta de positivo ao desempenho do instrumento financeiro, à capacidade demonstrada para adotar os ajustamentos que viabilizaram os resultados alcançados em termos de execução e o empenhamento de todos os dirigentes e quadros envolvidos na sua implementação.

O CI JESSICA sugere consequentemente a ponderação da utilização desta consideração (e de outras equivalentes) no sentido da sua eliminação - bem como a correção do lapso involuntário na referência “A 30 de junho, o financiamento aprovado ascendia a € 1.276 milhões” quando, em conformidade a realidade retratada no Quadro 15 (pág. 45), este valor era de cerca de € 127 milhões.

- 7.2. Conclusões - ponto 26, pág. 14: “Verificaram-se divergências entre a informação reportada pela entidade gestora Turismo de Portugal e pelo BEI, com referência a 31 de dezembro de 2014, sobre o número de projetos contratados pelo FDU Turismo Algarve e o valor total contratualizado pelo FDU Turismo Lisboa”.

O CI JESSICA considera que esta referência deve ser eliminada, uma vez que não se trataram de divergências mas de uma incorreta interpretação dos elementos enviados pelo Fundo JESSICA Portugal. Tal como é referido posteriormente no Relato da Auditoria do Tribunal de Contas (pág. 56), foram prestados esclarecimentos adicionais que permitiram aos auditores efetuar a conciliação dos valores, razão pela qual a situação ficou esclarecida.

Nestas circunstâncias, o CI JESSICA considera que não deverão ser referidas no Relato de Auditoria nem divergências que não existiram nem, por consequência, o seu esclarecimento.

- 7.3. Ponto 3.2.2.1, pág. 25: *“Esta situação [contrapartida nacional] só foi ultrapassada (...)”*

O CI JESSICA considera que a constatação da situação apresentada, objetivamente correta, não é compatível com a utilização do qualificativo “só” - que não entende como fundamentada, podendo mesmo ser interpretada como indiciando um juízo de valor injustificado.

- 7.4. Ponto 3.2.2.1, pág. 25: *“Para além do afastamento do financiamento do POVT e consequente compensação com reforços dos POR do Continente, observa-se, em sede desta reprogramação, um ajustamento das taxas de cofinanciamento dos Programas que provocou, em termos globais, um incremento no custo total de € 348.909,00, face ao inicialmente aprovado, a ser assegurado através da contrapartida nacional das Entidades Gestoras dos FDU”.*

O CI JESSICA considera que o incremento verificado não incidiu no custo total - mas, antes e de modo especialmente significativo, no montante de investimento total. Sugere consequentemente a ponderação da formulação adotada pelo Tribunal de Contas.

- 7.5. Ponto 3.2.2.2, pág. 36: *“Nos termos estabelecidos nos Acordos Operacionais iniciais, 50% do montante dos fundos dos FDU deveria ser transferido para os destinatários finais até ao final de 2013, 90% até ao final de 2014 e 100% até ao final de 2015. No entanto este plano financeiro também não foi cumprido.*

Como se constata no ponto 3.2.3, referente à execução global, estas metas não foram alcançadas em nenhum dos FDU, situação que foi, porém, atenuada com a prorrogação do prazo para encerramento dos PO no que se relaciona com os instrumentos de engenharia financeira, que passou de 31 de dezembro de 2015 para 31 de março de 2017”.

O CI JESSICA entende dever salientar que as frases citadas (bem como a referenciada em 6.1.) não parecem considerar as circunstâncias especiais que se verificavam no período em causa, sintetizadas adequadamente na seguinte frase da pág. 9 do Relato da Auditoria *“Apesar de nesta data se encontrarem reunidas as condições para o normal funcionamento da Iniciativa JESSICA, as condições económico-financeiras do país juntamente com a reprogramação estratégica do QREN e com os efeitos do PAEF conduziram a uma execução lenta da Iniciativa até 2014”.*

Consequentemente, o CI JESSICA considera que a formulação utilizada nos parágrafos citados poderia, em coerência com a frase citada, ser melhor enquadrada no contexto do desempenho da execução dos instrumentos de engenharia financeira em Portugal e no conjunto da União Europeia - tendo as instituições e órgãos competentes, em conjunto com os Estados Membros, reconhecido e adotado as medidas necessárias para adequar as normas e regras de execução às respetivas especificidades e circunstâncias, especialmente no que respeita à ocorrência de um período especialmente negativo para o investimento.

Este processo dinâmico, que conduziria à alteração da data de encerramento referida no Relatório de Auditoria, fundamenta a sugestão do CI JESSICA no sentido de substituição da expressão “*atenuada*”, que não consideramos correta nem aplicável a esta situação, por “*resolvida*” ou “*ajustada*”.

- 7.6. Ponto 3.2.3, pág. 43: “*A execução da Iniciativa JESSICA em matéria de transferências para as entidades gestoras dos FDU teve o seu início apenas em 2012, ao nível de três FDU, dois dos quais da entidade gestora BPI (FDU BPI Norte e FDU BPI Alentejo) e um do Turismo de Portugal (FDU Turismo Lisboa).*”

O CI JESSICA considera que o parágrafo citado utiliza, desnecessariamente, uma formulação com carga negativa para fazer uma constatação objetiva, tendo assim dificuldade em compreender e aceitar o juízo de valor negativo inerente à utilização da palavra “*apenas*” - sugerindo a sua eliminação.

O CI JESSICA constata a utilização de formulações semelhantes, sem objetividade nem fundamentação, em várias outras situações - cuja correção poderá contribuir para a qualidade do Relato.

Constituem exemplos identificados na mesma página - onde parece menos adequada a utilização do qualificativo “*só*”:

- “*Verificou-se que dos € 131.431.147,20 transferidos pelo Fundo JESSICA para os FDU, 16% ocorreram em 2012, 20% em 2013 e 2014 e a maior parte, cerca de 44%, só foram transferidos no 1.º semestre de 2015, ou seja na data-limite prevista no Acordo de Financiamento*”;
- “*Conforme se observa, o início da execução dos FDU da entidade gestora CGD só ocorreu em 2013, passados dois anos sobre a assinatura do Acordo Operacional. Da análise da informação disponível concluiu-se que esta foi a entidade gestora que revelou maiores dificuldades na execução dos FDU.*”

- 7.7. Ponto 3.2.3, pág. 44: O CI JESSICA considera dever apresentar de comentários semelhantes aos anteriores no contexto da pág. 44, tanto no que respeita à formulação adotada em situações de constatação objetiva, como no que se refere à utilização de qualificativos que entende como não justificados.

De facto, o CI JESSICA considera dever assinalar que os parágrafos “*Nos termos inicialmente estabelecidos nos Acordos Operacionais, 50% do montante dos fundos dos FDU deveria ser transferido para os destinatários finais até ao final de 2013, 90% até ao final de 2014 e 100% até ao final de 2015. No entanto, este plano financeiro não foi cumprido. Na realidade até 2013, inclusive, apenas tinha sido transferido pelo BEI para as entidades gestoras dos FDU cerca de 37% do Fundo JESSICA e, até 2014, 56%, tendo ocorrido no final do primeiro semestre de 2015 a transferência do valor remanescente (€ 57,6 Milhões), constituindo a parcela mais significativa*” e “*No entanto, assistiu-se a uma evolução positiva no ano de 2014, mas ainda assim a taxa de desembolso no final do ano era de apenas 54,5% face ao financiamento aprovado e de 38,1%, se se tiver em consideração a dotação do Fundo JESSICA, o que evidenciava uma situação muito crítica, face à data inicialmente fixada para o encerramento da Iniciativa JESSICA, 31 de dezembro de 2015*” deverão ser alterados por forma a passarem a referenciar uma realidade objetiva determinante: as alterações aos Acordos Operacionais consagrados em adendas que modificaram os prazos estabelecidos.

O reconhecimento destas alterações contratuais deverá, para o CI JESSICA, justificar a ponderação da formulação deste parágrafo (sobretudo as menções a “*deveria*”, a “*não foi cumprido*” e a “*apenas*”, bem como “*evidenciava uma situação muito crítica*”).

Os parágrafos seguintes evidenciam, pelo seu lado, a utilização de qualificativos (“*só*”, “*apenas*”) que o CI JESSICA não considera fundamentados, sugerindo a correspondente ponderação.

- 7.8. Ponto 3.2.3, pág. 45: O Relato da Auditoria assinala, corretamente, que a execução do Fundo JESSICA Portugal e dos respetivos FDU evidenciou um arranque lento, que tem vindo a ser progressivamente recuperado.

Com base nas informações solicitadas e obtidas, reportadas ao final do primeiro semestre de 2015, o Tribunal de Contas considera (pág. 45) que “*a situação encontrada merece um acompanhamento rigoroso, devendo as Autoridades de Gestão, em sede de Comité de Investimento, instituir mecanismos adicionais que assegurem o efetivo acompanhamento dos projetos urbanos de forma a garantir, em tempo, o desembolso por parte*

das entidades gestoras das verbas envolvidas e a efetiva execução pelos promotores”.

O CI JESSICA considera dever salientar que o ritmo de execução continuou a revelar um bom desempenho a partir do semestre referido, conduzindo a que, no final de junho de 2016 (muito antes da data limite de 31 de março de 2017), os FDU geridos pela CGD e pelo BPI já tinham desembolsado a totalidade dos recursos sob gestão para os promotores de projetos urbanos, e os geridos pelo TdP alcançarão esse objetivo muito provavelmente até final de 2016. A estes resultados não serão estranhas as atividades de aumento da notoriedade do JESSICA e os instrumentos de acompanhamento e de estímulo introduzidos no Instrumento Financeiro em resultado das atividades de gestão do BEI e de supervisão e orientação estratégica pelo Comité de Investimento.

Por outro lado, a frase em apreço seria, para o CI JESSICA, mais correta se explicitasse a participação da DGTF na composição do Comité de Investimento e o seu empenhamento, em conjunto com os outros membros, no melhoramento do acompanhamento dos projetos urbanos financiados.

Nestas circunstâncias, o CI JESSICA sugere que a frase citada seja reponderada e, eventualmente, eliminada.

- 7.9. Ponto 3.2.3, pág. 47: *“Verificava-se que na apresentação da informação por parte do BEI sobre a execução da Iniciativa JESSICA, o cofinanciamento BPI ocorria a título de contribuição para o FDU, o que não se apresenta coerente com o contratualizado no Acordo Operacional entre o BEI e esta entidade gestora, dado que o BPI se comprometeu apenas com o cofinanciamento dos projetos, devendo esta situação ser corrigida de modo a assegurar a monitorização rigorosa desta Iniciativa.”*

A impossibilidade - mais relevante do que a falta de coerência com o Acordo Operacional - de o cofinanciamento pelo BPI se verificar a nível de FDU conduziu o CI JESSICA a solicitar o correspondente esclarecimento pelo BEI, enquanto entidade gestora do Fundo JESSICA Portugal - que confirmou que essa afirmação carece de fundamento.

O CI JESSICA sugere consequentemente a eliminação deste parágrafo.

- 7.10. Ponto 3.2.3, pág. 47: *“Também no que toca à entidade CGD, na mesma informação fornecida pelo BEI, não foram reportados os dados referentes aos valores colocados por esta instituição a título de cofinanciamento dos projetos, tendo sido apenas prestada a informação ao nível dos montantes mobilizados a título de cofinanciamento dos FDU, considerando-se esta situação preocupante, dado que esta distinção, ao nível de cada projeto*

urbano, é indispensável para efeitos de monitorização das verbas envolvidas, em termos de desembolsos, reembolsos e eventuais recuperações por via de incumprimentos, para garantir a transparência que deve presidir à gestão do Fundo JESSICA.”

Os montantes de co-financiamento da CGD ao nível dos projetos são reportados e acompanhados, tal como foi demonstrado pelo BEI aos auditores do Tribunal de Contas. Adicionalmente, e de uma forma independente do seu papel enquanto gestor do FDU, a CGD evidenciou na sua candidatura aos FDU JESSICA a disponibilidade para criar uma linha de financiamento complementar (que não é de co-financiamento nem de contrapartida nacional). Esta linha não é monitorizada pelo BEI uma vez que não é apoiada pelo Fundo JESSICA Portugal - sem prejuízo de ser fornecida informação agregada sobre a mesma, nos termos em que esta informação foi enviada ao Tribunal de Contas.

Considerando que o comentário em apreço do Relato da Auditoria se reporta à linha complementar de financiamento da CGD a projetos de reabilitação urbana, o CI JESSICA entende que a referência a uma “*situação preocupante*” não faz sentido e que não se coloca a questão da recuperação de verbas.

8. Turismo de Portugal - FDU Lisboa e Algarve

8.1. O Relato de Auditoria do Tribunal de Contas apresenta diversas considerações detalhadas sobre os FDU Lisboa e Algarve, sob gestão do Turismo de Portugal, no âmbito das quais o CI JESSICA salienta, no que respeita a potenciais divergências, as seguintes:

- Na pág. 49:

“Conforme se observa nos quadros anteriores, o Turismo de Portugal comprometeu-se a disponibilizar € 18,5 Milhões de verbas próprias no âmbito destes instrumentos de engenharia financeira, dos quais € 11 Milhões no âmbito do FDU Turismo Lisboa e € 7,5 Milhões no âmbito do FDU Turismo Algarve. Neste último caso as verbas foram colocadas a título de contrapartida nacional associada ao FEDER, tal como os € 5,2 Milhões aplicados pela DGTF no FDU Turismo Lisboa”.

O CI JESSICA salienta que, como referido, a DGTF financiou o Fundo JESSICA Portugal - não tendo assim feito aplicações nos FDU. Sugere consequentemente a eliminação da última frase deste parágrafo, que confunde o cumprimento de compromissos contratuais assumidos pela DGTF



com as soluções encontradas para respeitar normas regulamentares comunitárias e deliberações das AG dos PO Regionais.

▪ Na pág. 50:

“A AG do POR Lisboa efetuou transferências para o BEI, no montante total de € 5.000.000,00 e o valor contratualizado entre o BEI e o Turismo de Portugal em sede do Acordo Operacional foi de apenas € 4.728.351,94, resultando uma diferença € 271.648,06 (5,4% do valor FEDER efetivamente transferido para o Fundo JESSICA);

A contribuição da DGTF para este FDU foi de € 5.207.542,0062 mas o valor que ficou contratualizado no Acordo Operacional foi de € 5.075.030,70, resultando uma diferença de € 132.511,30 (2,5% do valor transferido);

De acordo com o estabelecido no Acordo Operacional com o BEI e face aos montantes indicados no parágrafo anterior, o valor a ser retido na conta de retenção seria de € 404.159,36 (soma das diferenças acima indicadas). Porém, de acordo com os elementos fornecidos, o BEI evidenciou para este FDU uma retenção de € 459.444,00, não se percecionando porque foram retidos mais € 55.284,64;

Apesar do Comité de Investimento, no âmbito do FDU Turismo Lisboa, ter aprovado um plano de negócios que previa o cofinanciamento no FDU de € 11.000.000 através de verbas próprias do Turismo de Portugal, o Acordo Operacional reflete apenas € 9.803.382,64, o que significa uma redução de € 1.196.617,36 (5,6% do valor aprovado).

O CI JESSICA considera que estes parágrafos devem ser objeto de revisão e reformulação, uma vez que:

- Não se pode confundir ou assimilar os financiamentos dos PO Regionais para o Fundo JESSICA Portugal com os financiamentos aos FDU - porque, como aliás o Relato da Auditoria refere noutras passagens, devem ser designadamente considerados os juros gerados e as despesas de gestão do BEI;
- Como referido nos parágrafos anteriores, a DGTF não fez aplicações nem contribuições para os FDU;
- Como referido na Conference Call realizada a 24/11/2015, e subsequentemente transmitido à equipa de auditores por escrito, os montantes transferidos para *fees* de gestão correspondem aos montantes disponíveis e necessários na altura (cap para 3 anos) e consideram os juros entretanto gerados.

- As das págs. 52/53:

"FDU Turismo - Lisboa

Foram efetuadas transferências pelo BEI no valor de € 10.144.215,92, quando o Acordo Operacional prevê € 9.803.382,64, ou seja, num valor superior de € 340.833,28;

Esta diferença também existe ao nível das verbas correspondentes à alavancagem, ou seja, das verbas próprias do Turismo de Portugal;

FDU Turismo - Algarve

Foram efetuadas transferências pelo BEI no valor de € 7.498.341,33, quando o Acordo Operacional prevê € 7.318.039,50, ou seja, num valor superior de € 180.301,83;

Esta diferença também existe ao nível das verbas correspondentes à alavancagem, ou seja, das verbas próprias do Turismo de Portugal.

Os dados apurados, refletem divergências assinaláveis entre as dotações aprovadas pelo Comité de Investimento, as previstas no plano financeiro do Acordo Operacional, os valores efetivamente transferidos pelo BEI para o Turismo de Portugal e a afetação realizada por esta entidade gestora, incluindo as verbas próprias. Estas divergências carecem de justificação adequada pelas entidades intervenientes."

Uma parte das considerações atrás apresentadas pelo CI JESSICA aplicam-se igualmente aos parágrafos agora citados que, acrescidas das específicas a estes comentários da Auditoria, fundamentam a sugestão da respetiva revisão e reformulação:

- As transferências realizadas pelo Fundo JESSICA Portugal para os FDU correspondem às contribuições nacionais, descontadas das despesas de gestão do BEI e acrescidas de eventuais juros gerados;
- Os montantes transferidos para *fees* de gestão correspondem aos montantes disponíveis e necessários na altura (cap para 3 anos) e consideram os juros entretanto gerados;
- O compromisso de alavancagem do Turismo de Portugal (1 : 1) implica que quando o Fundo JESSICA Portugal disponibiliza recursos adicionais aos inicialmente previstos, a entidade gestora é obrigada a acompanhar este reforço com recursos próprios;

– As divergências assinaladas entre as dotações previstas nos Acordos Operacionais relativos ao Turismo de Portugal, as transferências do Fundo JESSICA Portugal e a afetação pelo Turismo de Portugal decorrem, de acordo com as informações transmitidas pelo BEI ao CI JESSICA, de eventuais erros por parte do Turismo de Portugal que não terão considerado as despesas de gestão do BEI nem os juros gerados ao nível do Fundo de Fundos.

▪ As da pág. 55:

“De acordo com os dados recolhidos no Turismo de Portugal, apurou-se que a 31 de dezembro de 2014, estavam contratualizados 24 projetos urbanos, 17 dos quais da Região de Lisboa e 7 da Região do Algarve. Porém, de acordo com os dados reportados pelo BEI à mesma data, o número de projetos não era coincidente, pois o BEI reportou 8 projetos no Algarve.”

O CI JESSICA esclarece que embora o número de projetos urbanos financiados no Algarve sejam 7, foram contratados 8 empréstimos.

▪ E, ainda, as da pág. 56:

“Foram também detetadas divergências entre a informação prestada pelo BEI e a prestada pelo Turismo de Portugal em termos do valor contratualizado no FDU Turismo Lisboa. O Turismo de Portugal considerou um valor contratualizado, a 31 de dezembro de 2014, de € 21.500.000,00 enquanto o BEI considerou o valor de € 19.000.000,00, resultando uma diferença de € 2.500.000,00. Quanto à divergência em termos do valor de financiamento aprovado, concluiu-se que a mesma resultava do facto do Turismo de Portugal considerar o projeto n.º P002212, cujo promotor é a EMEL, como contratualizado com um financiamento de € 2.500.000,00, o qual também era considerado pelo BEI, mas com um financiamento de valor zero.”

O CI JESSICA salienta que a aprovação do projeto urbano em apreço, promovido pela EMEL, foi cancelado - não sendo por isso considerado pelo BEI.

8.2. O Relato de Auditoria evidencia, adicionalmente, a ocorrência de eventuais inconformidades face ao Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo (que não decorrem de nenhuma orientação ou condicionante direta do Fundo de Fundos JESSICA Portugal), no âmbito do financiamento de um projeto urbano pelo FDU Lisboa.

As eventuais inconformidades respeitam a um projeto urbano promovido pela sociedade MC - Mercados da Capital, Lda., referenciando

especialmente o Relato de Auditoria:

- Na pág. 63:

“O beneficiário MC - Mercados da Capital, Lda., não comprovou, à data de celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15%, tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas.

Não obstante, o Turismo de Portugal contratualizou com a MC - Mercados da Capital, Lda., violando a condição imposta na alínea d) do n.º 1 do artigo 5º do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo.”

(...)

“Porém, não foi esta a solução adotada. A solução estabelecida foi sim a de apresentação de um balanço intercalar, legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas, que demonstrasse essa mesma autonomia financeira à data da apresentação da candidatura, uma vez que a equipa de auditoria não conseguiu comprovar.

Realça-se que na IES de 2013, apresentada a 12 de julho de 2014, a MC - Mercados da Capital, Lda., não dispunha desse grau de autonomia financeira uma vez que apresentava, em 31 de dezembro de 2013, um valor de capitais próprios negativos de € 60.679,55 e um ativo líquido de € 1.340.765,38, o que originava um rácio de autonomia financeira negativo (de -4,5%), quando a condição exigida era no mínimo 15%.”

- Na pág. 64:

“No âmbito deste projeto urbano não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos - “Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)” - ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em € 1.328,046,89

(...)

“Face ao exposto, considera-se que o Turismo de Portugal não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de

autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios).

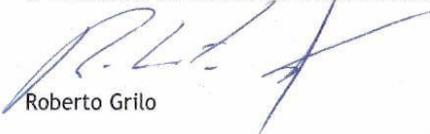
Acresce que estas duas condições estão identificadas em sede de parecer técnico sobre a entidade e sobre o projeto urbano que as impõe como condições pré contratuais, ou seja, carecem de confirmação antes da assinatura do Acordo de Empréstimo para o respetivo investimento.

Mesmo não tendo sido verificadas estas condições, o Turismo de Portugal contratualizou com esta entidade o cofinanciamento destes investimentos tendo já pago € 1.800.000,00 (90%), situação que terá de ser justificada pelo Turismo de Portugal, no âmbito do contraditório, sob pena de resolução do contrato e apuramento de eventual responsabilidade financeira, tendo em conta, nomeadamente, o risco da operação e ainda de tratamento desigual de candidaturas.”

Na sequência de orientação transmitida ao BEI no sentido de estabelecer as adequadas interações com o Turismo de Portugal sobre estas temáticas, o CI JESSICA recebeu a informação de que o Turismo de Portugal apresentará ao Tribunal de Contas a fundamentação da não ocorrência das eventuais divergências e inconformidades identificadas.

Nestas circunstâncias, o CI JESSICA decidiu aguardar a versão final do Relatório de Auditoria para, nas matérias referenciadas no anterior ponto 7.2., analisar a posição do Tribunal de Contas sobre as situações em apreço no quadro da ocorrência de eventuais inconformidades - que, a serem confirmadas pelo Tribunal de Contas, deverão fundamentar decisões do CI JESSICA sobre medidas e ações a tomar no quadro das suas competências no âmbito do Fundo JESSICA Portugal e, designadamente, de orientações que, nestas matérias, entenda dever transmitir ao BEI.

O Presidente do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal


Roberto Grilo

Presidente da AG do PO Regional do Alentejo

1 de agosto de 2016

Resposta da Autoridade de Gestão do Norte 2020 às principais conclusões e recomendações preliminares vertidas no Relato de Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal – (Processo n.º 06/2015 – AUDIT)

I – Conclusões:

Da análise do Relato de Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal e em especial no que se refere à intervenção desta Autoridade de Gestão, verifica-se que o mesmo concluiu que:

13. (...) Na generalidade das Autoridades de Gestão dos PO a informação pertinente sobre a Iniciativa JESSICA não foi imediatamente localizável, não se encontrando devidamente organizados os respetivos dossiês, não garantindo a existência de pistas de controlo adequadas que comprovem a aplicação das verbas em todos os níveis da "cascata" nos diversos domínios: transferências e gestão financeira do Fundo JESSICA (incluindo juros e custos de gestão); transferências e gestão financeira dos FDU (incluindo juros e custos de gestão); desembolsos e execução dos projetos urbanos; e reembolsos no âmbito dos empréstimos concedidos (cfr. ponto 3.2.2.1);

A Autoridade de Gestão do Norte 2020 não se revê nesta conclusão uma vez que, em sede de trabalho de campo da presente ação de controlo em apreço, foi pronta e integralmente disponibilizada a informação requerida, evidenciando-se a existência de pista de controlo respeitante à execução da Iniciativa JESSICA no Programa Operacional Regional do Norte (ON.2).

Também no que toca à monitorização dos resultados obtidos por cada um dos FDU, a mesma foi sempre realizada através da análise dos Relatórios disponibilizados pelo Gabinete JESSICA Portugal e pela sua participação nas reuniões efetuadas do Comité de Investimento. O resultado desta monitorização encontra-se, anualmente, integrado nos Relatórios de Execução Anual do Programa.

22. De acordo com a informação disponibilizada pelo BEI, na versão de 4 de fevereiro de 2016, o valor dos desembolsos JESSICA aos beneficiários dos projetos urbanos, em 31 de dezembro de 2014, era de € 50,5 Milhões o que significava uma taxa de execução de apenas 54,8% face ao financiamento JESSICA aprovado (€ 92,7 Milhões) e de 38,1%, se se considerar a dotação do Fundo JESSICA (€ 132,5 Milhões), apesar de se ter assistido a uma evolução positiva durante o ano. Ainda assim, a situação revelava-se muito crítica, face à data inicialmente fixada para o encerramento da Iniciativa JESSICA a 31 de dezembro de 2015.(...) Entretanto, a Decisão da Comissão sobre o encerramento do QREN prorrogou para 31 de março de 2017 o prazo para o pedido de pagamento de saldo final no caso dos instrumentos de engenharia financeira (cfr. ponto 3.2.3);

Importa referir que a Iniciativa JESSICA apresenta, no Programa Operacional Regional do Norte (ON.2) níveis de aprovação e execução significativos – taxas de aprovação de 114% e de execução de 98% - à data do último reporte do Gabinete do JESSICA (31 de maio de 2016) – revelando-se indicativos da plena absorção, em 31 de março de 2017, dos fundos disponibilizados pelo Programa para esta Iniciativa.

II – Recomendações:

Ainda no mesmo Relato de Auditoria e em resultado das referidas conclusões, recomenda-se às Autoridades de Gestão:

Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”;

Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE;

A Autoridade de Gestão sempre diligenciou e diligenciará no sentido de dispor de informação relativa às operações JESSICA garantindo a existência de pista de controlo adequada, até ao nível dos beneficiários finais conforme previsto na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo do ON.2”.

No exercício das suas competências e responsabilidades relativas à Iniciativa JESSICA esta Autoridade compromete-se a assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela Comissão Europeia (CE), de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE.

Adicionalmente e muito embora a data de encerramento para os Instrumentos de Engenharia Financeira seja 31/03/2017, data em que em os FDU têm que aplicar os fundos em projetos urbanos pelo menos uma vez, sendo, no entanto, possível financiar novos projetos até 2021, com o prazo de maturidade para a sua recuperação o ano de 2031, esta Autoridade de Gestão diligenciará no sentido de ser implementada a organização de um procedimento que garanta a evidência da pista de controlo da aplicação das verbas, até à data de 2031, entre todos os intervenientes da Iniciativa: Fundo JESSICA, FDU e Projetos Urbanos.



Ex.mo(a) Senhor(a)
Tribunal de Contas
Av Barbosa Du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

Data

Centro2020 307/16

03/08/2016

CENTRO 2020 - Secretaria Virtual

Assunto: Auditoria à Iniciativa Jessica

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas

Na sequência do mail transmitido pela Sra. Dra. Leonor Corte Real Amaral, Auditora Coordenadora, onde esta Autoridade de Gestão é citada para, querendo, remeter à Direção-Geral do Tribunal de Contas os comentários que o Relato da Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal vier a merecer, informamos vossa Excelência que a AG do PO Regional do Centro partilha a posição consensualmente estabelecida com as AG dos restantes PO Regionais do Continente expressa no ponto 2 dos Comentários do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal transmitidos ao Tribunal de Contas, que transcrevemos:

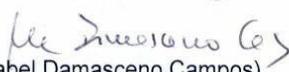
“As Autoridades de Gestão dos PO Regionais participantes no Fundo JESSICA Portugal e membros do Comité de Investimento registam a recomendação do Relato da Auditoria “Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”, assumindo explicitamente o compromisso de assegurarem a prossecução dos correspondentes objetivos.

No exercício das suas competências e responsabilidades relativas ao Fundo JESSICA Portugal comprometem-se adicionalmente a “Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos

fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE”.

Com os nossos melhores cumprimentos.

A Vogal Executiva da AG do PO Regional do Centro


(Isabel Damasceno Campos)

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas, Digníssimo Juiz Conselheiro José Tavares,

Na sequência do mail transmitido pela Sra. Dra. Leonor Corte Real Amaral, Auditora Coordenadora, onde esta Autoridade de Gestão é citada para, querendo, remeter à Direção-Geral do Tribunal de Contas os comentários que o Relato da Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal vier a merecer, informamos vossa Excelência que a AG do PO Regional de Lisboa partilha a posição consensualmente estabelecida com as AG dos restantes PO Regionais do Continente expressa no ponto 2 dos Comentários do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal transmitidos ao Tribunal de Contas, que transcrevemos:

“As Autoridades de Gestão dos PO Regionais participantes no Fundo JESSICA Portugal e membros do Comité de Investimento registam a recomendação do Relato da Auditoria “Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”, assumindo explicitamente o compromisso de assegurarem a prossecução dos correspondentes objetivos.

No exercício das suas competências e responsabilidades relativas ao Fundo JESSICA Portugal comprometem-se adicionalmente a “Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE”.

Com os nossos melhores cumprimentos.

Lisboa, 2 de agosto de 2016

JOÃO PEREIRA TEIXEIRA

Presidente da AG do PO Regional de Lisboa

Rua Alexandre Herculano, 37
1250-009 Lisboa

T: +351 213 847 902

F: +351 213 847 987

presidencia@ccdr-lvt.pt

www.ccdr-lvt.pt

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas

Na sequência do mail transmitido pela Sra. Dra. Leonor Corte Real Amaral, Auditora Coordenadora, onde esta Autoridade de Gestão é citada para, querendo, remeter à Direção-Geral do Tribunal de Contas os comentários que o Relato da Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal vier a merecer, informamos vossa Excelência que a AG do PO Regional do Alentejo partilha a posição consensualmente estabelecida com as AG dos restantes PO Regionais do Continente expressa no ponto 2 dos Comentários do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal transmitidos ao Tribunal de Contas, que transcrevemos:

“As Autoridades de Gestão dos PO Regionais participantes no Fundo JESSICA Portugal e membros do Comité de Investimento registam a recomendação do Relato da Auditoria “Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”, assumindo explicitamente o compromisso de assegurarem a prossecução dos correspondentes objetivos.

No exercício das suas competências e responsabilidades relativas ao Fundo JESSICA Portugal comprometem-se adicionalmente a “Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE”.

Com os nossos melhores cumprimentos.

Évora, 2 de agosto de 2016

Roberto Pereira Grilo

Presidente da AG do PO Regional do Alentejo

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Tavares
Diretor Geral do Tribunal de Contas

Na sequência do mail transmitido pela Sra. Dra. Leonor Corte Real Amaral, Auditora Coordenadora, onde esta Autoridade de Gestão é citada para, querendo, remeter à Direção-Geral do Tribunal de Contas os comentários que o Relato da Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal vier a merecer, informamos vossa Excelência que a AG do PO Regional do Algarve partilha a posição consensualmente estabelecida com as AG dos restantes PO Regionais do Continente expressa no ponto 2 dos Comentários do Comité de Investimento do Fundo JESSICA Portugal transmitidos ao Tribunal de Contas, que transcrevemos:

“As Autoridades de Gestão dos PO Regionais participantes no Fundo JESSICA Portugal e membros do Comité de Investimento registam a recomendação do Relato da Auditoria “Diligenciar no sentido da organização da informação relativa às operações JESSICA de modo a garantir a existência de pistas de controlo adequadas, até ao nível dos beneficiários finais, impostas na “Descrição dos sistemas de gestão e controlo dos PO”, assumindo explicitamente o compromisso de assegurarem a prossecução dos correspondentes objetivos.

No exercício das suas competências e responsabilidades relativas ao Fundo JESSICA Portugal comprometem-se adicionalmente a “Assegurar que no momento do pedido de pagamento de saldo final esteja verificada a legalidade e regularidade da despesa já certificada e ressarcida pela CE, de modo a garantir a integral e correta aplicação dos fundos europeus afetos à Iniciativa JESSICA e a obviar a eventuais devoluções de verbas à CE”.

Com os nossos melhores cumprimentos

Faro, 2 de agosto de 2016

O Gestor do PO Algarve 21

Francisco Serra

PO Algarve 21

CCDR Algarve
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro
Tel. 289 895 200 - Fax: 289 895 299
www.ccdr-alg.pt



Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/Ref. Email
Data: 05.07.2016

N/Ref. DSJC/DAJC/DSPE/DPE/177/2016
Data:

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal – Processo n.º 06/2015 - AUDIT

Exm.ª Senhora,

Em referência à Auditoria em epígrafe e nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, cumpre informar V. Ex.ª do seguinte:

- No que concerne ao referido no parágrafo do ponto 8. das “Conclusões”, pág. 11, quanto ao facto de carecer de rigor a classificação económica utilizada por esta Direção-Geral para a realização de capital no Fundo JESSICA, é de salientar que a classificação económica utilizada em 2011 e 2012 foi a proposta através da Informação DGTF n.º 810, de 16/7/2009, no “... *pressuposto de que o capital do mesmo será representado por unidades de participação*”, a qual mereceu a concordância do então Senhor Ministro de Estado e das Finanças, através do Despacho n.º 509/09/MEF, de 20 de julho.

- Relativamente à possibilidade de vir a ser assegurado o retorno pelo Estado das realizações de capital no Fundo JESSICA, conforme mencionado no ponto 9. das “Conclusões”, pág. 11, na primeira Recomendação, constante da pág. 17 e no ponto 3.2.2.1, pág. 27, é de referir que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) irá pronunciar-se, em sede de reunião de participantes do Comité de Investimento, sobre a política de saída do Fundo, no âmbito da qual será promovida a alteração ao texto do Acordo de Financiamento, no sentido de ser acautelado o retorno da aplicação dos 30 M€ relativos à participação do Estado no capital naquele Fundo.

Ainda sobre esta questão, é de salientar que, face à natureza da operação, a recuperação da totalidade da operação está sujeita às contingências inerentes à própria natureza do instrumento financeiro sujeito a risco de crédito, para além de que a DGTF não é parte contratual nas





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Direção-Geral do Tesouro e Finanças

operações desenvolvidas pelos Fundos participados pelo Fundo JESSICA, tendo apenas conhecimento *a posteriori* dos créditos concedidos e dos respetivos beneficiários.

- Quanto à segunda Recomendação, constante da pág. 17, a DGTF irá desenvolver todas as diligências necessárias para que futuras contribuições para fundos com características semelhantes a este sejam devidamente classificadas.

Com os meus melhores cumprimentos,

P/ A Diretora-Geral,

/

Elsa Roncon Santos

M. João Araújo

Maria João Araújo
Subdirectora-Geral

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

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

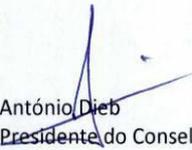
Nossa referência
NPPC



Assunto:
Contraditório ao Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Na sequência do envio, no passado dia 05 de julho, do relatório preliminar da Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal, vimos por este meio informar que esta Agência não tem observações a apresentar ao referido documento.

Com os melhores cumprimentos,


António Dieb
Presidente do Conselho Diretivo



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro José Tavares

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, 65

1050-159 Lisboa

V/ Refª.: Proc. Nº 06/2015 – AUDIT

N/ Refª.: SAI/2016/9873 [DJU/NQB]

2016-08-02

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Exmo. Senhor,

Turismo de Portugal, I.P., tendo sido notificado para, querendo, remeter a essa Direção-Geral, no prazo de 20 dias úteis, os comentários que o relato da auditoria referida em epígrafe e que se anexa vier a merecer, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem pelo presente referir o seguinte:

1. Da análise do Relato de Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal, em especial no que se refere à intervenção do Turismo de Portugal, I.P., verifica-se que o mesmo concluiu que,
 - (i) A autorização para assunção dos encargos plurianuais, no âmbito da Iniciativa JESSICA, até ao montante de €31,2 Milhões, foi concedida em 3 de maio de 2012, através da Portaria n.º 250/2012, pelo que o Acordo Operacional relativo aos FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve, assinado a 11 de outubro de 2011, foi celebrado antes de obtida a necessária autorização (cf. ponto 3.2.4);

- (ii) No âmbito do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve, verificaram-se divergências assinaláveis entre as dotações aprovadas pelo Comité de Investimento, as previstas no Acordo Operacional, os valores efetivamente transferidos pelo BEI para o Turismo de Portugal, I.P. e a afetação realizada por esta entidade gestora;
- (iii) Verificaram-se divergências entre a informação reportada pela entidade gestora Turismo de Portugal, I.P. e pelo BEI, com referência a 31 de dezembro de 2014, sobre o número de projetos contratados pelo FDU Turismo Algarve e o valor total contratualizado pelo FDU Turismo Lisboa;
- (iv) O Turismo de Portugal, I.P. não elaborou as demonstrações financeiras do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve, não observando o previsto no n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento de Gestão dos FDU Turismo que estabelece que “as demonstrações financeiras do FDU – Turismo são objeto de certificação autónoma em relação às da entidade gestora”;
- (v) No domínio da contabilização dos fundos europeus, verificou-se que os instrumentos de engenharia financeira, com caráter reembolsável, não se encontram previstos nas Circulares da DGO, que apenas abrangem apoios a fundo perdido.
- (vi) No caso analisado, no Turismo de Portugal, I.P., a contabilização evidenciou um desequilíbrio entre o orçamento da receita efetiva e o orçamento da despesa efetiva, nos montantes associados ao FEDER, situação para a qual se chama a atenção, dada a necessidades de ser observada a neutralidade dos fundos europeus (cf. ponto 3.2.4);
- (vii) No projeto urbano da “MC – Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, I.P., de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o

que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado.

Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição.

Esta situação pode implicar a resolução do contrato e o apuramento de eventual responsabilidade financeira (cf. ponto 3.2.4.2).

2. Ainda do mesmo Relato de Auditoria e em resultado das referidas conclusões, recomenda-se ao Turismo de Portugal, I.P. (i) assegurar que sejam observados os procedimentos legais em matéria de autorização de despesas e de assunção de compromissos plurianuais previamente à assinatura dos contratos; (ii) apresentar as demonstrações financeiras dos FDU do Turismo, acompanhadas da respetiva certificação autónoma.
3. Face a tal teor, importa, antes de mais, manifestar o apreço do Turismo de Portugal, I.P. pelo espírito de colaboração imprimido pela equipa de auditoria aos trabalhos desenvolvidos, os quais constituem um contributo muito relevante para a avaliação da atividade de gestão dos FDU de Lisboa e do Algarve e para o aperfeiçoamento desta.
4. A par dessa manifestação de apreço relativamente ao trabalho realizado pela Direção Geral do Tribunal de Contas, também não pode o Turismo de Portugal, I.P. deixar de salientar, face ao conteúdo do presente Relato, e sem prejuízo de se reconhecer a necessidade de corrigir alguns aspetos, o rigor e transparência evidenciados relativamente à atividade do Turismo de Portugal, I.P. no âmbito da gestão dos FDU. Note-se que, por iniciativa própria, o Turismo de Portugal, I.P. elaborou um Regulamento de Concessão de Financiamento a aplicar aos

próprios FDU que gere, elaborou o respectivo Manual de Procedimentos e definiu e implementou uma estrutura de governação segmentada, integrando nos seus diversos níveis todos os recursos necessários e adequados, incluindo os representantes dos Programas Operacionais Regionais de Lisboa e do Algarve.

Vejamos porquê.

5. A primeira Recomendação feita ao Turismo de Portugal, I.P., no sentido de assegurar que sejam observados os procedimentos legais em matéria de autorização de despesas e de assunção de compromissos plurianuais previamente à assinatura dos contratos, é fundamentada pelo facto do Relato de Auditoria ter concluído que a autorização para assunção dos encargos plurianuais, no âmbito da Iniciativa JESSICA, até ao montante de €31,2 Milhões, foi concedida em 3 de maio de 2012, através da Portaria n.º 250/2012, sendo que o Acordo Operacional relativo aos FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve havia já sido assinado a 11 de outubro de 2011, ou seja, antes da referida Portaria.
6. Acontece que, não obstante seja factualmente correta a afirmação de que a autorização para assunção dos compromissos plurianuais apenas foi concedida em 3 de maio de 2012, depois de ter sido celebrado o Acordo Operacional entre o Turismo de Portugal, I.P. e o BEI em 11 de outubro de 2011, a mesma não é passível de fundamentar aquela recomendação, na medida em que não se verifica qualquer inobservância de procedimentos legais em matéria de autorização de despesa e de assunção de compromissos plurianuais.
7. Efetivamente, e conforme resulta claro da Informação de Serviço, com referência INT/2011/9755, sobre "Iniciativa JESSICA – Fundos de Desenvolvimento Urbano / Candidatura FDU Turismo", o Turismo de Portugal, I.P. analisou o teor do contrato a celebrar com o BEI, concluindo que *"de forma a respeitar o período de encerramento dos Programas Operacionais do QREN, o Turismo de Portugal, I.P. terá que ter a dotação global do FDU – Turismo, no montante de 31,2 milhões de euros, aplicada nos projetos até 30 de junho de 2015, sendo:*

- 50% até 31 de dezembro de 2013

- 90% até 31 de dezembro de 2014

- 100% até 30 de junho de 2015".

8. Face ao teor do compromisso a assumir de ter o montante referido aplicado nos projetos até 30 de junho de 2015, entendeu o Turismo de Portugal, I.P., em benefício da segurança jurídica e exigência procedimental, que deveria ser solicitada a autorização da Senhora Secretária de Estado do Turismo e do Senhor Ministro das Finanças para que fosse assinado o Acordo Operacional.
9. Para tal, o Turismo de Portugal, I.P. remeteu ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Turismo o Ofício com Referência SAI/2011/19263, de 03.09.2011, com pedido de autorização para assunção do encargo plurianual à consideração, também, do Senhor Ministro do estado e das Finanças, juntando minuta de portaria de extensão de encargos para o efeito.
10. Acontece que, na sequência da Informação n.º 980/2011, da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, nos termos da qual se reconhece que *"o Fundo pode considerar-se um fundo de fundos, não concedendo assim financiamento direto aos projetos e a sua entidade gestora é o Banco Europeu de Investimento que assegura essa tarefa mediante um "fee" de gestão"*, foi exarado o parecer de *"nada há a opor à assinatura dos Acordos Operacionais entre as entidades gestoras dos veículos financeiros dotados de fundos JESSICA e o BEI. Estes acordos serão assinados no dia 11 de outubro de 2011 sem intervenção desta SE"*, que mereceu o Despacho n.º 1342/11SETF da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças de *"Nada a opor"*.
11. E efetivamente, se tivermos em conta o disposto no artigo 45.º/2 da Lei n.º 91/2001, de agosto, alterada pela Lei n.º 52/2011, de 12 de outubro, nos termos do qual *"Os compromissos que dêem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela (...)"* verifica-se que apenas se determina a necessidade de prévia autorização a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Tutela para a assunção de compromissos que deem origem a encargos plurianuais, sendo que, ao contrário do que resulta do Relato de Auditoria, a assinatura do Acordo

Operacional não determinou qualquer assunção de compromisso por parte do Turismo de Portugal, I.P., IP para encargos concretos.

12. Aliás, se tivermos em conta o teor do o n.º 1 da Portaria n.º 250/2012, de 03 de maio (feita tendo por base a proposta apresentada pelo Turismo de Portugal, I.P., IP), verifica-se que a mesma autoriza o Turismo de Portugal, I.P., IP "a assumir os encargos decorrentes do contrato a celebrar com o Banco Europeu de Investimento no contexto da Iniciativa JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas até ao montante máximo de €31.200.000,00 e que envolve a despesa na concessão de financiamentos aos beneficiários finais do FDU – Turismo em anos económicos diferentes, de acordo com a seguinte repartição: Ano de 2012 - €3.000.000,00; Ano de 2013 - €12.500.000,00; Ano de 2014 - €12.500.000,00; e ano de 2015 - €3.200.000,00" – ou seja, através do n.º 1 da referida Portaria, e não obstante se refira ao "contrato a celebrar" com o BEI (que entretanto já estava celebrado), autorizou-se o Turismo de Portugal, I.P. a assumir os encargos/despesa que resultam da concessão de financiamentos aos beneficiários finais do FDU – Turismo, na medida em que apenas esses constituem verdadeiros compromissos que originam encargos plurianuais.
13. Mais, o n.º 3 da mesma Portaria garante antecipadamente a autorização para as "despesas geradoras de encargos plurianuais emergentes dos contratos de financiamento a celebrar entre o Turismo de Portugal, I.P., IP, e os beneficiários finais do FDU – Turismo após 30.06.2015 com recurso aos montantes provenientes dos reembolsos das operações de financiamento contratadas até aquela data e a realizar até 2021 ou outra data que venha a ser acordada entre o Turismo de Portugal, I.P., IP e o BEI", autorização que sempre seria desnecessária se se considerasse que os encargos plurianuais sujeitos a autorização prévia decorressem do Acordo Operacional.
14. Ora, tendo em conta que o Turismo de Portugal, I.P. solicitou junto dos membros do Governo competente para o efeito o pedido de autorização, tendo sido decidido por Despacho decisão da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças de nada ter a opor à assinatura dos Acordos Operacionais sem intervenção do Ministério das Finanças, a que acresce o

facto de que através da celebração do Acordo Operacional não foi assumida nenhuma despesa ou assumido nenhum compromisso, que origine um encargo plurianual, o que apenas veio a acontecer mais tarde, e depois de devidamente publicada a Portaria n.º 250/2012, de 3 de maio, considera-se que não tem fundamento a conclusão nem a recomendação sob análise, porquanto resulta claro que o Turismo de Portugal, I.P. assegurou que fossem cumpridos todos os trâmites legais de autorização de despesa e de assunção de compromissos plurianuais.

15. Da mesma forma, e já no que se refere à Conclusão do Relato de Auditoria nos termos da qual se verificou que **no âmbito dos Fundos de Desenvolvimento Urbano do Turismo – FDU Turismo Lisboa e FDU Turismo Algarve se verificaram divergências assinaláveis entre as dotações aprovadas pelo Comité de Investimento, as previstas no Acordo Operacional, os valores efetivamente transferidos pelo BEI para o Turismo de Portugal, I.P. e a afetação realizada por esta entidade gestora**, não pode o Turismo de Portugal, I.P., antes de mais, deixar de referir que até à presente data, o Acordo Operacional foi objeto de três aditamentos, (i) em outubro de 2013, (ii) em abril de 2015 e (iii) em dezembro de 2015, tendo ainda sido assinado, para além destes aditamentos, um acordo relativo à transmissão de posições contratuais (*Assignment Agreement*), em maio de 2012
16. Para além disso, o Turismo de Portugal, I.P., IP, enquanto entidade gestora de dois Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU) obrigou-se a participar em ambos com montantes de valor idêntico aos disponibilizados pelo BEI, sendo que a participação de €9.803.382,64 no FDU Lisboa, e de €7.318.039,50 no FDU Algarve, traduzem esse compromisso.
17. Questão diferente, e para a qual o Turismo de Portugal, I.P. não detém informação, refere-se à determinação e retenção pelo BEI dos montantes concretamente afetados às designadas *tranches JESSICA*, determinação essa que decorrerá do *Funding Agreement* celebrado entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais (POR), a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e o BEI.



18. Relativamente à divergência, por excesso, entre os montantes previstos no Acordo Operacional e os montantes efetivamente transferidos pelo BEI e pelo Turismo de Portugal, I.P., I.P. para as contas de depósito de ambos os FDU, antecipa-se que advenha da geração de juros nas aplicações financeiras realizadas pelo BEI dos fundos que compunham a Tranche JESSICA, juros que o BEI integrou nesta Tranche, sendo que devendo disponibilizar dotações de valor idêntico às da Tranche JESSICA, este Instituto refletiu igualmente o valor que se julga adveniente das aplicações financeiras nas transferências que efetuou para as contas de depósito dos FDU.

19. Os quadros relativos aos montantes das dotações previstas no Acordo Operacional e aos montantes efetivamente transferidos são os seguintes:

Acordo Operacional entre o BEI e o Turismo de Portugal, I.P.

Dotação	FEDER	DGTF	Turismo de Portugal, I.P., I.P.	Total
Lisboa	4,728,351.94	5,075,030.70	9,803,382.64	19,606,765.28
Algarve	7,318,039.50		7,318,039.50	14,636,079.00
Total	12,046,391.44	5,075,030.70	17,121,422.14	34,242,844.28

Transferências do BEI e do Turismo de Portugal, I.P. para os FDU Turismo

FDU Lisboa				EUR
Depósito TdP		Depósito BEI		TOTAL
Data	Montante	Data	Montante	Depósito
2012-08-17	1,500,000.00	2012-10-08	1,500,000.00	3,000,000.00
*	66.25		66.25	132.50
2013-05-22	1,000,000.00	2013-06-28	1,000,000.00	2,000,000.00
2013-10-15	2,500,000.00	2013-11-29	2,500,000.00	5,000,000.00
2014-05-27	2,000,000.00	2014-06-27	2,000,000.00	4,000,000.00
2014-09-29	1,000,000.00	2014-10-31	1,009,643.55	2,019,287.10
2014-10-20	9,643.55			
2015-02-26	2,134,572.37	2015-04-01	2,134,572.37	4,269,144.74
TOTAL	10,144,282.17	TOTAL	10,144,282.17	20,288,564.34

*juros resultantes de aplicação financeira realizada pelo Turismo de Portugal, I.P..

FDU Algarve				EUR
Depósito TdP		Depósito BEI		TOTAL Depósito
Data	Montante	Data	Montante	
2013-01-17	500,000.00	2013-03-28	500,000.00	1,000,000.00
2013-09-13	1,500,000.00	2014-01-31	1,500,000.00	3,000,000.00
2014-09-29	1,500,000.00	2014-10-31	1,502,319.17	3,004,638.34
2014-10-20	2,319.17			
2015-02-25	2,500,847.22	2015-04-01	2,500,847.22	5,001,694.44
2015-05-26	1,495,174.94	2015-06-30	1,495,174.94	2,990,349.88
2015-06-02				
TOTAL	7,498,341.33	TOTAL	7,498,341.33	14,996,682.66

20. Assim sendo, o valor total creditado nas contas de depósito do FDU Lisboa regista uma diferença (positiva) de € 681.799,06 face ao valor inicialmente previsto no Acordo Operacional; e o valor creditado nas contas de depósito do FDU Algarve, por sua vez, regista uma diferença (positiva) de € 360.603,66 face ao valor inicialmente previsto também no Acordo Operacional.
21. Ambas as diferenças, no valor total de € 1.042.402,72, têm origem, na definição pelo BEI dos montantes das Tranches JESSICA e, por consequência, na quantificação dos montantes creditados pelo Turismo de Portugal, I.P., I.P. a título de cofinanciamento e de contrapartida nacional.
22. Na presente data, o Turismo de Portugal, I.P., I.P. já recebeu o valor acumulado até 31.12.2015 das comissões de gestão a que tem direito, que ascende a € 443.027,77, € 304.185,69 relativos ao FDU Lisboa e € 138.842,08 respeitantes ao FDU Algarve.
23. Já no que se refere ao desequilíbrio entre a receita e a despesa efetivas, importa referir que as orientações das Circulares da DGO nesta matéria, presentemente, respeitam apenas aos apoios a fundo perdido e não também aos apoios reembolsáveis, os quais se configuram como ativos financeiros.
24. Quanto à conclusão de que o **Turismo de Portugal, I.P. não elaborou as demonstrações financeiras do FDU Turismo Lisboa e do FDU Turismo Algarve, não observando o previsto no n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento de Gestão dos FDU Turismo que estabelece que "as demonstrações financeiras do FDU – Turismo são objeto de certificação**

autónoma em relação à entidade gestora", sublinha-se que o Turismo de Portugal, I.P. é um organismo pagador intermédio de apoios financiados pelo FEDER, pelo que, como a Equipa de Auditoria pôde verificar, está dotado de um programa de contabilidade adequado para a classificação específica dos movimentos associados a cada um dos sistemas de incentivos em cuja gestão intervém (designadamente através de contabilização sob a forma de ações e projetos), programa contabilístico que reflete com total rigor cada uma das operações de cofinanciamento realizadas no âmbito da Iniciativa JESSICA e faculta todos os relatórios necessários.

25. A realização de demonstrações financeiras autónomas para os FDU oferece, assim, dificuldades técnicas e concetuais, uma vez que os FDU não são fundos em sentido técnico, razão pela qual o Turismo de Portugal, I.P. se encontra a diligenciar no sentido de adequar o disposto no Regulamento à realidade técnica e concetual verificada.
26. Também no que se refere à conclusão do Relato de Auditoria, nos termos da qual, **no domínio da contabilização dos fundos europeus, se verificou que os instrumentos de engenharia financeira, com carácter reembolsável, não se encontram previstos nas Circulares da DGO, que apenas abrangem apoios a fundo perdido. No caso analisado, no Turismo de Portugal, I.P., a contabilização evidenciou um desequilíbrio entre o orçamento da receita efetiva e o orçamento da despesa efetiva, nos montantes associados ao FEDER, situação para a qual se chama a atenção, dada a necessidades de ser observada a neutralidade dos fundos europeus**, resta ao Turismo de Portugal, I.P. sublinhar que, efetivamente, as orientações das Circulares da DGO nesta matéria, presentemente, respeitam apenas aos apoios a fundo perdido e não também aos apoios reembolsáveis, os quais se configuram como ativos financeiros.
27. Relativamente às conclusões do Relato de Auditoria referentes ao projeto urbano da "MC – Mercados da Capital, Lda", no sentido de que **o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira**, importa sublinhar que os serviços do

Turismo de Portugal, I.P. responsáveis pelo processo de avaliação das candidaturas, bem como os membros do respetivo Conselho Diretivo, cumpriram de forma escrupulosa todos os procedimentos legais e regulamentares aplicáveis, entre eles os constantes no Manual de Procedimentos.

28. Repare-se que nos termos do artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo,

“1. Constituem condições de elegibilidade das entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento:

- a) Encontrarem-se legalmente constituídos;*
- b) Cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, quando aplicável;*
- c) Possuírem a sua situação regularizada junto da administração fiscal, da segurança social e do Turismo de Portugal, I.P., IP;*
- d) Tratando-se de empresas, associações ou fundações, possuírem uma situação económico-financeira equilibrada nos termos definidos no **Anexo A** ao presente Regulamento, e, tratando-se de autarquias locais, cumprirem as mesmas as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento;*
- e) Disporem de contabilidade organizada de acordo com o plano de contabilidade aplicável;*
- f) possuírem, ou poderem assegurar, os meios técnicos, físicos, financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação.*

2. Com exceção das condições referidas nas alíneas a), c) e d), que devem estar cumpridas à data da candidatura, o preenchimento das condições referidas no número anterior pode ser reportado à data da celebração do respetivo contrato de financiamento”.

29. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 d, verificamos que, nos termos do seu n.º 1 e 2, *“para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do presente Regulamento, considera-se que as empresas, associações e fundações possuem uma situação económico-financeira equilibrada quando apresentem um rácio de autonomia financeira*

não inferior a 0,20 para o caso de Grandes Empresas e de 0,15 para as Pequenas e Médias Empresas”, sendo que “a autonomia financeira a que se refere no número anterior é calculada através da seguinte fórmula:

$$AF = \frac{CPe}{Ale}$$

Ale

Em que,

AF – autonomia financeira

CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.

Ale – ativo líquido da empresa”

30. Sendo que, nos termos do n.º 4 do Anexo A, “para o cálculo do indicador referido no n.º 2 é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”.

31. Por outro lado, importa ainda referir que, nos termos do Manual de Procedimentos se estabelece que “a autonomia financeira é calculada por referência ao ano anterior ao da candidatura tendo por base os modelos fiscais que para o efeito serão solicitados ao destinatário final, e por aplicação da seguinte fórmula:

$$AF = \frac{CPe}{Ale}$$

Ale

Em que,

CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.

Ale – ativo líquido da empresa

No caso de não ser possível ao destinatário final, por força da data da candidatura, apresentar os modelos fiscais, o apuramento da autonomia financeira será efetuado com base num balanço estimado pelo destinatário final, devendo ser proposta a aposição de uma condição à decisão de concessão do financiamento, nos termos da qual esta deverá ficar condicionada à

apresentação, até à data da celebração do contrato de concessão de financiamento, dos modelos fiscais definitivos.

Se o destinatário final não possuir a autonomia financeira mínima exigida de 0,15 (PME) e 0,20(Grandes Empresas) no ano anterior ao da candidatura, pode aquele apresentar um balanço intercalar legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas que demonstre essa mesma autonomia à data da apresentação da candidatura.

A condição de elegibilidade em apreço só é aferida quando o destinatário final se trate de uma empresa, de uma associação ou de uma fundação e desde que, por um lado, esta se encontre constituída no final do ano anterior ao da candidatura e, por outro lado, tenha dado início à atividade junto da Autoridade Tributária.

No caso das autarquias locais devem as mesmas cumprir as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento".

32. Ora, como o próprio Relato de Auditoria refere, a **fim de comprovar esta condição foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, I.P., de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado.**
33. Não obstante se refira que o Turismo de Portugal, I.P. terá solicitado que as demonstrações financeiras fossem objeto de certificação por um ROC, a verdade é que as referidas demonstrações financeiras, entregues aquando da celebração do Contrato, se encontravam assinadas pelo respetivo Técnico Oficial de Contas, o que levou a que as mesmas fossem aceites, com base no reconhecimento legal das funções do mesmo, que permitem garantir o cumprimento das normas contabilísticas e, acima de tudo, a veracidade da informação prestada, em respeito do princípio contabilístico da imagem verdadeira e apropriada das contas da entidades.

34. Recorde-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro:

1 - São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:

a) *Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística;*

b) **Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;**

c) **Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas demonstrações financeiras e declarações fiscais, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Ordem, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos;**

d) *Com base nos elementos disponibilizados pelos contribuintes por cuja contabilidade sejam responsáveis, assumir a responsabilidade pela supervisão dos actos declarativos para a segurança social e para efeitos fiscais relacionados com o processamento de salários.*

(...)

3 - *Entende-se por regularidade técnica, nos termos da alínea b) do n.º 1, a execução da contabilidade, nos termos das disposições previstas nos normativos aplicáveis, tendo por suporte os documentos e as informações fornecidos pelo órgão de gestão ou pelo empresário, e as decisões do profissional no âmbito contabilístico, com vista à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira da realidade patrimonial da empresa, bem como o envio para as entidades públicas competentes, pelos meios legalmente definidos, da informação contabilística e fiscal definida na legislação em vigor"*

35. Face ao exposto, e tendo em conta que o Técnico Oficial de Contas é responsável pela "regularidade técnica", assumindo pessoal, diretamente e em exclusivo, a responsabilidade pelas contas que elabora, aliado ao facto de que a

larga maioria das empresas não está sujeita a revisão legal de contas, não pode deixar de se considerar como equiparável a certificação realizada por um Técnico Oficial de Contas e certificação de um Revisor Oficial de contas, para que aqui interessa.

36. Importa, aliás referir que, tal equiparação é reconhecida na generalidade dos programas comunitários atuais e passados (QREN, Compete, Portugal 2020), bem como na Iniciativa JESSICA, que, por exemplo no artigo 18.º/1 a) do Regulamento de Concessão de financiamentos determina que *"a verificação financeira do projeto tem por base declarações de despesa de investimento apresentadas pelas entidades beneficiárias, certificadas por um revisor oficial de contas, exceto para os pedidos de pagamento com despesa elegível inferior a 200.000 euros **ou para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, casos em que, por opção do beneficiário, esta certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, a qual confirma a realização das despesas de investimento, a existência dos fluxos financeiros associados e a correta contabilização das mesmas**".*
37. Assim sendo, e verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, não pode deixar de se considerar que foi garantida a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos.
38. Para além disso, sempre se dirá que, entretanto, o Promotor garantiu a "Certificação das Contas – Período Compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro", por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual *"em nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o*

período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal”, o que, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto.

39. Ora, tendo em conta que o Turismo de Portugal, I.P. analisou a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito – demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, devidamente assinada por um Técnico Oficial de Contas, entretanto certificada por Revisor Oficial de Contas, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação, que é um dos investimentos de maior sucesso no âmbito da Iniciativa, ou de tratamento desigual de candidaturas.
40. Da mesma forma, e no que se refere à conclusão do Relato de Auditoria de que **também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição**, importa ter em conta o que se estabelece no artigo 6.º do Regulamento sobre as condições de elegibilidade do projeto, depois concretizado no que se refere à forma de verificação.
41. Efetivamente, estabelece o artigo 6.º/1 do Regulamento que, constituem condições de elegibilidade dos projetos:
- a) Enquadrarem-se em Programas Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável;

- b) Localizarem-se em áreas urbanas de relevância turística das regiões NUT II Lisboa ou Algarve;
- c) Encontrarem-se devidamente aprovados pelas entidades competentes para o efeito ou encontrarem-se enquadrados no âmbito de um Pedido de Informação Prévia já aprovado;
- d) Não se encontrarem iniciados à data da candidatura, no caso de empresas, ou não se encontrarem concluídos naquela data no caso de outras entidades;
- e) Demonstrarem um estado de maturidade que permita o início dos trabalhos no prazo máximo de seis meses após a aprovação da candidatura, o que, em casos excecionais e devidamente justificados, pode ser prorrogado por mais três meses;
- f) Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento, observando-se, no que se refere a capitais próprios a afetar ao projeto, o definido no **Anexo A** do presente Regulamento, e, no que respeita aos capitais alheios, que os mesmos não são remunerados acima dos valores praticados no mercado;
- g) Serem executados no prazo máximo de dois anos, exceto em casos devidamente justificados;
- h) Serem económica e financeiramente sustentáveis;
- i) No caso dos projetos localizados na NUT II Lisboa, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de coesão social previstos no Programa Operacional Regional de Lisboa e, no caso dos projetos localizados na NUT II Algarve, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de valorização territorial e desenvolvimento urbano previstos no Programa Operacional Regional do Algarve.

42. De acordo com o artigo 6.º/ 2 e 3 do Regulamento, tratando-se de grandes empresas, as mesmas devem cumprir, para além do que se refere na alínea d) do número anterior, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto e sem prejuízo do cumprimento da condição referida na alínea f) do n.º 1 do presente artigo, as empresas devem afetar ao projeto, pelo menos, 25% de capitais próprios ou alheios sem auxílio público.



43. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 f) verifica-se que nos termos do n.º 3 a) e b) do mesmo Anexo A do Regulamento, se consideram adequadamente financiados por capitais próprios:

a) *No caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:*

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

b) *No caso de outras entidades, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 10% de capitais próprios.*

44. Por outro lado, concretiza o Manual de Procedimentos que “em face do investimento total e elegível, bem como da sua calendarização, o economista deve preencher e ajustar todas as fontes de financiamento em face dos montantes exatos do financiamento apurado. No caso do valor do investimento ser diferente do apurado pelo destinatário final, o ajustamento da cobertura financeira será feito de acordo com os esclarecimentos complementares prestados pelo mesmo. Caso o destinatário final nada tenha informado sobre esta matéria, deverá manter-se a estrutura da cobertura financeira inicialmente aprovada”.

45. Já no que se refere à demonstração de que é adequadamente financiado por capitais próprios, esclarece o Manual de Procedimentos que, “Os projetos encontram-se adequadamente financiados com capitais próprios quando estes ascendem a 25% do investimento elegível, percentagem essa que pode ser calculada de uma das suas seguintes formas:

$CPe + Cpp \times 100$

$Ale + DEp$

Ou

$Cpp \times 100$

DEp

Em que:

CPe – capitais próprios da empresa incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento.

Cpp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – Ativo líquido da empresa

DEp – montante de investimento elegível do projeto

Caso o destinatário final indique um valor de suprimentos para efeitos de financiamento do projeto, deve aquele ser questionado se o pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto. Se a resposta for positiva, deverão esses suprimentos, ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

Se se tratar de uma empresa existente, proceder-se-á ao cálculo de acordo com a primeira daquelas fórmulas; se, da aplicação dessa fórmula, não resultar preenchida a condição de elegibilidade em causa, aplicar-se-á a segunda daquelas fórmulas”.

46. Ora, repare-se que é o próprio Regulamento, bem como o Manual de Procedimentos, que permitem que se prevejam capitais próprios do projeto, desde que venham a ser incorporados em capital próprio **até a conclusão material e financeira do projeto**, devendo os mesmos ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.
47. Face ao exposto, e estando garantida, à data da celebração do contrato, pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que “a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos”.

pelo Instituto Turismo de Portugal, I.P. no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa Jessica, com o n.º P001214”, bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa.

48. Note-se que a condição de elegibilidade em causa não determina que o valor de capitais próprios esteja realizado à data da candidatura ou do contrato de concessão de financiamento - o que determina é que se assegure que o investimento seja financiado com capitais próprios, no mínimo regulamentarmente previsto, sendo que, naturalmente, esses capitais próprios deverão ser efetivamente realizados durante o período de execução do investimento e validada essa realização efetiva no encerramento do processo, fase que ainda não ocorreu.
49. Ou seja, no momento da decisão da candidatura e da celebração do contrato, a condição de elegibilidade é assegurada através de declaração, documentalmente demonstrável e legalmente adequada, do modo como os capitais próprios a afetar ao projeto serão realizados, no que, no caso em apreço sucedeu.
50. De qualquer forma, sempre se antecipa que, estando o projeto na Fase de Encerramento a qual, nos termos do Manual de Procedimentos, se desenvolve em 3 fases ou procedimentos: (i) Encerramento do Investimento, no âmbito da qual se procede à verificação documental, física, financeira e contabilística do investimento, com vista, regra geral, ao pagamento da última tranche do financiamento, no caso de pagamentos finais, ou da tranche única de financiamento, no caso de pagamento único, bem como avaliação do cumprimento dos objetivos propostos; (ii) Encerramento do Projeto, para verificação dos objetivos, metas ou outras condições cuja concretização ultrapasse a conclusão física do investimento; (iii) Encerramento Contratual,

que ocorrerá quando se encontrarem cumpridas todas as obrigações decorrentes do contrato celebrado, naturalmente que o Turismo de Portugal, I.P., IP irá proceder à verificação documental, física, financeira e contabilística do investimento, nomeadamente da verificação sobre a constituição das prestações suplementares por partes dos sócios, conforme compromisso assumido.

51. Face a tudo o que vem sendo exposto, e não obstante o Turismo de Portugal, I.P., IP reconheça a necessidade de corrigir determinados aspetos da sua intervenção no âmbito da iniciativa JESSICA, nomeadamente a necessidade de garantir a elaboração dos relatórios anuais de execução a apresentar ao BEI, não pode deixar de se reconhecer que a informação que gera e disponibiliza no contexto da gestão dos FDU evidencia as necessárias qualidades de rigor e transparência da atividade por si exercida.

Com os melhores cumprimentos. *e considerações.*

O Presidente do Conselho Diretivo



Luís Araújo

Exm.ª Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora - Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa



REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	1 ago 2016
Email	5 jul 2016	Ofício n.º 59/GEPO/DIRC/2016 Processo SGD: P7798/2016	Ref.ª Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Em resposta à v/mensagem de correio eletrónico sobre o Relato de Auditoria relativo ao assunto identificado em epígrafe, e em particular, à recomendação dirigida a esta Direção – Geral, cumpre informar que, na ótica de contabilidade pública, a contabilização de apoios reembolsáveis, atualmente seguida, apesar de contribuir para o saldo global, não coloca em causa a neutralidade dos fundos europeus na ótica das Contas Nacionais.

De referir ainda que o Fundo JESSICA não integra a lista das entidades pertencentes às Administrações Públicas para efeitos de Contas Nacionais, publicada pelo INE em março do corrente ano.

Com os melhores cumprimentos,

Em substituição da Diretora - Geral

A Subdiretora-Geral,



Anabela Vilão

/PQ



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 5 de agosto de 2016

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Vossa Referência – Proc. Nº 06/15 – Audit DA III.2

Exmos. Senhores,

Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes, tendo sido citado para, querendo, remeter a essa Direção-Geral, no prazo de 20 dias úteis, os comentários que o relato da auditoria referida em epígrafe e que se anexa vier a merecer no que se refere aos pontos 1.1, n.º 29, 3.2.4.2 e ao Anexo V (eventuais infrações financeiras), 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, vem pelo presente, em sua defesa e no prazo legamente definido, referir o seguinte:

1. De acordo com o referido n.º 29 do Ponto 1.1, do Relato de Auditoria

“No projeto urbano da “MC – Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado.

Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num

7 Aut.

total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição.

Esta situação pode implicar a resolução do contrato e o apuramento de eventual responsabilidade financeira (cf. ponto 3.2.4.2).

2. Analisado o Ponto “3.2.4.2 – O projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa” do Relato de Auditoria, verifica-se que o mesmo se refere ao procedimento de análise da candidatura apresentada pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, em 14.02.2014, relativa a um “projeto de reabilitação e revitalização de parte do edifício do Mercado da Ribeira, de forma a proporcionar as condições para a sua gestão e exploração num conceito que combinava cultura, conhecimento e lazer, com diversas atividades e ofertas em todas as áreas”.
3. Resulta do referido capítulo do Relato de Auditoria que, não obstante de acordo com a análise técnica desenvolvida pelo Turismo de Portugal, IP, o beneficiário MC-Mercados da Capital, Lda, assim como o projeto urbano, preenchiam as condições de elegibilidade previstas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, no decurso da auditoria foram detetados os seguintes factos:
 - O beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas.
 - Não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
4. Face a esses factos, o Relato de Auditoria identifica no “Anexo V – Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” as seguintes “irregularidades e normas violadas”:

“No projeto urbano da “MC-Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data de apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previsto no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos FDU Turismo. Verificou-se que a “MC-Mercados da Capital, Lda” não observava o critério de elegibilidade quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, exibir a necessária certificação de um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica

e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação.

Porém, a 9 de julho de 2014 foi assinado o acordo de financiamento entre o Turismo de Portugal e a "MC-Mercados da Capital, Lda" (Documento Complementar, elaborado nos termos do n.º 2 do Art. 64.º do Código do Notariado da Escritura de Mútuco com Hipoteca, entre o Instituto de Turismo de Portugal, IP e MC-Mercados da Capital, Lda), sem que se tivesse encontrado evidência do cumprimento da condição pré-contratual em falta.

No mesmo projeto urbano também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data de apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios no total de €1.3 Milhões. O documento apresentado, porém, não explicitava inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não assegurando a condição de elegibilidade do projeto.

Do exposto resulta que, quer o projeto apresentado, quer o seu promotor não preenchiem todos os requisitos constantes do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU, respetivamente previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, respetivamente, tendo o apoio sido contratado em violação destas disposições, que pretendiam, assegurar a salvaguarda dos dinheiros públicos, impedindo a sua aplicação em projetos com debilidades financeiras.

A violação das referidas normas é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/987, de 26 de agosto, por violação de normas sobre assunção de compromissos".

5. Ainda de acordo com o mesmo "Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras" o ora signatário foi identificado como um dos "eventuais responsáveis", razão pela qual foi citado para se pronunciar sobre os referidos factos, 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.
6. Resulta assim claro que, as alegadas irregularidades aqui em causa e relativamente às quais o ora signatário é identificado como possível responsável, se referem à sua participação enquanto membro do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP, na deliberação daquele órgão de 09.07.2014, nos termos da qual aprovou o projeto urbano de Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa, apresentado pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, determinando a atribuição pelo Fundo de

1 And

Desenvolvimento Urbano Turismo Lisboa de um financiamento reembolsável de €2.000.000,00€.

7. E isto porque, na sequência da assinatura de um Acordo Operacional entre o Turismo de Portugal, IP e o Banco Europeu de Investimento, no âmbito da Iniciativa JESSICA, o Turismo de Portugal, IP assumiu a posição de Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região de Lisboa e o do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região do Algarve, fundos estes que, conforme se refere no Relato de Auditoria *“são temáticos e especificamente orientados para a promoção do desenvolvimento de projetos urbanos integrados no âmbito da requalificação e revitalização das áreas urbanas de relevante interesse para o turismo”*.
8. Em cumprimento daquele Acordo Operacional, os referidos FDU foram dotados de €31.200.000,00, de forma a permitir o financiamento reembolsável de projetos que *“deverão contribuir para o aumento da competitividade e da oferta turística em Portugal, concretamente nas Regiões de Lisboa e do Algarve”*.
9. Ora, sendo o Turismo de Portugal, IP a Entidade Gestora do referido Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo Lisboa, compete ao mesmo a análise, decisão e acompanhamento da execução das candidaturas e projetos beneficiários do financiamento atribuído neste âmbito.
10. Para tal, e para além da aprovação do **“Regulamento de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, nos termos do qual se *“define os termos de concessão de financiamentos a projetos localizados nas regiões NUT II Lisboa e Algarve, que, em simultâneo, contribuam para a regeneração, reabilitação e revitalização económica em áreas urbanas, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional”* e que foi aprovado pelo Despacho n.º 105/XIX/STE/2012, de 30.05.2012, da Secretária de Estado do Turismo, foi também aprovado, na linha com o manual de procedimentos elaborado para o QREN, um **“Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, que *“fixa os procedimentos a observar pelo Turismo de Portugal, IP, enquanto Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, no âmbito da Iniciativa JESSICA em exclusivo para as regiões NUTS II de Lisboa e Algarve, ao abrigo do Acordo Operacional celebrados com o Banco Europeu do Investimento em 11 de outubro de 2011 e com efetividade em 6 de junho de 2012, alterado em 9 de outubro de 2013”*.
11. Da análise do referido Manual de Procedimentos verifica-se que, o processo de avaliação das candidaturas se inicia com a (i) fase de Receção e Distribuição de Candidaturas, passando pela (ii) fase de Análise de Candidaturas, (iii) fase de Análise Prévia, (iv) fase de Análise Técnica, sendo que todas estas fases têm como órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento, a Direção de Apoio ao Investimento e Departamento de Análise, passando depois para a (v) fase de Proposta de Decisão e (vi) fase de Decisão, no âmbito das quais se identificam como *órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento*, a Direção de Apoio ao Investimento, Departamento de Análise,

[Assessoria Jurídica] e Conselho Diretivo do TP. O processo, tal como definido, termina com a (vii) fase da Notificação da Decisão, (viii) Contratação, (xix) Assinatura do Contrato e (x) Acompanhamento.

12. Ora, face a esta estrutura do procedimento, resulta claro que, não obstante o ora signatário exercesse, à data dos factos – 07.07.2014 – as funções de vogal do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP, a quem lhe foram cometidas as competências de direção, orientação e coordenação da área operacional de apoio ao investimento o mesmo limitou-se, naturalmente, à análise da proposta levada à deliberação do Conselho Diretivo, enquanto ponto da ordem do dia da reunião de 09.07.2014, não tendo participado ou tomado conhecimento direto do desenrolar do procedimento nas suas fases anteriores.
13. Efetivamente, e conforme se pode verificar da estrutura do procedimento o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.
14. Não obstante, e tendo em conta o conhecimento do signatário no que se refere ao elevado grau de competência, exigência e dedicação que são investidos por todos os técnicos e trabalhadores do Turismo de Portugal, IP, em todos e cada um dos procedimentos que desenvolvem no âmbito da atividade do instituto, naturalmente que o ora signatário, sem pôr em causa o excelente trabalho de auditoria realizado no âmbito do presente processo, antecipa que qualquer das alegadas irregularidades, a se terem verificado, não serão passíveis de responsabilidade, até porque nenhuma terá sido cometida com culpa.
15. Aliás, importa referir que, no âmbito do presente processo, e face à necessidade de pronúncia sobre o teor do Relato de Auditoria foi possível verificar que, não se poderão considerar como procedentes as irregularidades invocadas, na medida em que, salvo melhor entendimento, o Turismo de Portugal, IP, cumpriu escrupulosamente, tanto o disposto no **de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**, como no **Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**.

Vejamos melhor porquê.

16. De acordo com o invocado no Relato de Auditoria, o *“beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas”*.
17. Acontece que, como o próprio Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário *“apresentou um balanço e uma demonstração intercalares, à data de 12 de fevereiro de 2014 (data anterior à apresentação da candidatura ao Turismo de Portugal), rubricada por um TOC,*

T.M.

em que evidenciava um rácio de autonomia financeira de 15,2%, registando capitais próprios de €287.030,51 e um ativo de €1.885.500,97”.

18. Não obstante, entende o Tribunal de Contas que, não estando o balanço e a demonstração intercalar devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas, a condição de elegibilidade da beneficiária teria de ser aferida pela IES de 2013, na qual se verificava que a MC-Mercados da Capital, Lda não dispunha do grau de autonomia financeira exigida.
19. Por outro lado, o Relato de Auditoria entende que não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – *“Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)”* – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
20. Acontece que, como o mesmo Relato de Auditoria reconhece, *o beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda, apresentou, em 8 de julho de 2014, uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e que “a MC-Mercados da Capital, Lda apresentou uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00 não explicitando, no entanto, esta ata, como se iria concretizar este aumento de capital, nem quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas”.*
21. No entanto, o Relato de Auditoria considera que o Turismo de Portugal, IP *“não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios)”* e conclui que o Turismo de Portugal, IP, e neste caso o ora signatário terá de justificar a sua decisão de aprovar a candidatura e determinar a atribuição do financiamento, *“face ao risco da operação e ao tratamento desigual de candidaturas”.*
22. Face ao exposto, importa ter em conta que, de acordo com o Regulamento de Concessão de Financiamentos, *“as entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento são: (a) empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica; (b) autarquias locais; (c) serviços de administração central; (d) outras entidades públicas; (e) pessoas coletivas sem fins lucrativos”* (v. artigo 3.º do Regulamento).
23. Por outro lado, e de acordo com o artigo 5.º/1 do referido Regulamento, constituem condições de elegibilidade das entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento:
 - a) Encontrarem-se legalmente constituídos;
 - b) Cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, quando aplicável;

- c) Possuírem a sua situação regularizada junto da administração fiscal, da segurança social e do Turismo de Portugal, IP;
- d) Tratando-se de empresas, associações ou fundações, possuírem uma situação económico-financeira equilibrada nos termos definidos no **Anexo A** ao presente Regulamento, e, tratando-se de autarquias locais, cumprirem as mesmas as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento;
- e) Disporem de contabilidade organizada de acordo com o plano de contabilidade aplicável;
- f) Possuírem, ou poderem assegurar, os meios técnicos, físicos, financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação.

24. Sendo que, nos termos do artigo 5.º/2 do Regulamento, com exceção das condições referidas nas referidas alíneas a), c) e d), que devem estar cumpridas à data da candidatura, o preenchimento das condições referidas pode ser reportado à data da celebração do respetivo contrato de financiamento.

25. Já no que se refere às condições de elegibilidade dos projetos, o artigo 6.º/1 do mesmo Regulamento enuncia as seguintes:

- a) Enquadrarem-se em Programas Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- b) Localizarem-se em áreas urbanas de relevância turística das regiões NUT II Lisboa ou Algarve;
- c) Encontrarem-se devidamente aprovados pelas entidades competentes para o efeito ou encontrarem-se enquadrados no âmbito de um Pedido de Informação Prévia já aprovado;
- d) Não se encontrarem iniciados à data da candidatura, no caso de empresas, ou não se encontrarem concluídos naquela data no caso de outras entidades;
- e) Demonstrarem um estado de maturidade que permita o início dos trabalhos no prazo máximo de seis meses após a aprovação da candidatura, o que, em casos excecionais e devidamente justificados, pode ser prorrogado por mais três meses;
- f) Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento, observando-se, no que se refere a capitais próprios a afetar ao projeto, o definido no **Anexo A** do presente Regulamento, e, no que respeita aos capitais alheios, que os mesmos não são remunerados acima dos valores praticados no mercado;
- g) Serem executados no prazo máximo de dois anos, exceto em casos devidamente justificados;
- h) Serem económica e financeiramente sustentáveis;
- i) No caso dos projetos localizados na NUT II Lisboa, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de coesão social previstos no Programa Operacional Regional de Lisboa e, no caso dos projetos localizados na NUT II Algarve, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de valorização territorial e desenvolvimento urbano previstos no Programa Operacional Regional do Algarve.

7/11/11

26. De acordo com o artigo 6.º/ 2 e 3 do Regulamento, tratando-se de grandes empresas, as mesmas devem cumprir, para além do que se refere na alínea d) do número anterior, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto e sem prejuízo do cumprimento da condição referida na alínea f) do n.º 1 do presente artigo, as empresas devem afetar ao projeto, pelo menos, 25% de capitais próprios ou alheios sem auxílio público.

27. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 d, e artigo 6.º/1 f) verificamos que, nos termos do seu n.º 1 e 2, “*para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do presente Regulamento, considera-se que as empresas, associações e fundações possuem uma situação económico-financeira equilibrada quando apresentem um rácio de autonomia financeira não inferior a 0,20 para o caso de Grandes Empresas e de 0,15 para as Pequenas e Médias Empresas*”, sendo que “*a autonomia financeira a que se refere no número anterior é calculada através da seguinte fórmula:*

$$AF = \frac{CPe}{Ale}$$

Ale

Em que,

AF – autonomia financeira

CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.

Ale – ativo líquido da empresa”

28. Já nos termos do n.º 3 a) e b) do mesmo Anexo A do Regulamento verifica-se que, para efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do presente Regulamento, consideram-se adequadamente financiados por capitais próprios:

a) *No caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:*

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

Ale + DEp

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

DEp

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

- b) *No caso de outras entidades, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 10% de capitais próprios.*
29. Finalmente, nos termos do n.º 4 do Anexo A, *“para o cálculo do indicador referido no n.º 2 é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”.*
30. Ora, tendo em conta que, como se referiu *supra*, nos termos do artigo 3.º do Regulamento de Concessão de Financiamento podem ser entidades beneficiárias *“empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica”*, é fácil a conclusão de que mesmo empresas que não estão obrigadas por lei a requerer auditoria das suas contas a um Revisor Oficial de Contas (nomeadamente sociedades de responsabilidade limitada que não do tipo SGPS), também estas podem ser beneficiárias no âmbito do FDU – Turismo.
31. E neste caso, a referência constante no referido n.º 4 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Financiamento, no sentido de que para o cálculo da *“autonomia financeira”* *“é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”*, terá naturalmente de ser interpretada como referindo-se a um balanço intercalar legalmente certificado, seja por um Revisor Oficial de Contas, seja por um Técnico Oficial de Contas, consoante o tipo de sociedade que constitui a entidade beneficiária.
32. Recorde-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro,
- 1 - São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:
- a) *Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística;*
 - b) *Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;*
 - c) *Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas demonstrações financeiras e declarações fiscais, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Ordem, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos;*

P. A. A.

d) Com base nos elementos disponibilizados pelos contribuintes por cuja contabilidade sejam responsáveis, assumir a responsabilidade pela supervisão dos actos declarativos para a segurança social e para efeitos fiscais relacionados com o processamento de salários.

(...)

3 - Entende-se por regularidade técnica, nos termos da alínea b) do n.º 1, a execução da contabilidade, nos termos das disposições previstas nos normativos aplicáveis, tendo por suporte os documentos e as informações fornecidos pelo órgão de gestão ou pelo empresário, e as decisões do profissional no âmbito contabilístico, com vista à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira da realidade patrimonial da empresa, bem como o envio para as entidades públicas competentes, pelos meios legalmente definidos, da informação contabilística e fiscal definida na legislação em vigor”.

33. Ora, resultando claro que um Técnico Oficial de Contas é, também ele, responsável pela “regularidade técnica”, assumindo pessoal, diretamente e em exclusivo, a responsabilidade pelas contas que elabora, aliado ao facto de que a larga maioria das empresas não está sujeita a revisão legal de contas, não pode deixar de se considerar como equiparável a certificação realizada por um Técnico Oficial de Contas e certificação de um Revisor Oficial de contas, para que o aqui interessa.
34. Importa, aliás referir que, tal equiparação é reconhecida na generalidade dos programas comunitários atuais e passados (QREN, Compete, Portugal 2020), bem como na Iniciativa JESSICA, que, por exemplo no artigo 18.º/1 a) do Regulamento de Concessão de financiamentos determina que “a verificação financeira do projeto tem por base declarações de despesa de investimento apresentadas pelas entidades beneficiárias, certificadas por um revisor oficial de contas, exceto para os pedidos de pagamento com despesa elegível inferior a 200.000 euros **ou para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, casos em que, por opção do beneficiário, esta certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, a qual confirma a realização das despesas de investimento, a existência dos fluxos financeiros associados e a correta contabilização das mesmas**”.
35. Assim sendo, e verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, entende o ora signatário que se garantiu a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos.
36. Para além disso, não pode o ora signatário deixar de referir que, depois de compulsado o processo se verificou que, entretanto, o Promotor garantiu a “Certificação das Contas – Período Compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro”, por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual “em

nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal”.

37. O que, note-se, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto.
38. Ora, tendo em conta que o próprio Regulamento admite que para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, tal certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, e tendo o Turismo de Portugal, IP analisado a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito – demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, devidamente certificada pelo Técnico Oficial de Contas, e entretanto confirmado por ROC, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação ou de tratamento desigual de candidaturas.
39. Da mesma forma, e no que se refere à conclusão de que também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios, não obstante o beneficiário tenha apresentado uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e posteriormente uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, também não pode o ora signatário deixar de sublinhar que, conforme *supra* transcrito, nos termos do n.º 3 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento se estabelece que “no caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

7 Awt

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

40. A par do estabelecido no referido Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento, estabelece-se no Manual de Procedimentos que, "Os projetos encontram-se adequadamente financiados com capitais próprios quando estes ascendem a 25% do investimento elegível, percentagem essa que pode ser calculada de uma das suas seguintes formas:

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – capitais próprios da empresa incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento.

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – Ativo líquido da empresa

DEp – montante de investimento elegível do projeto

Caso o destinatário final indique um valor de suprimentos para efeitos de financiamento do projeto, deve aquele ser questionado se o pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto. Se a resposta for positiva, deverão esses suprimentos, ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

Se se tratar de uma empresa existente, proceder-se-á ao cálculo de acordo com a primeira daquelas fórmulas; se, da aplicação dessa fórmula, não resultar preenchida a condição de elegibilidade em causa, aplicar-se-á a segunda daquelas fórmulas".

41. Ora, repare-se que é o próprio Regulamento de Concessão de Financiamento e o Manual de Procedimentos que permitem que se prevejam capitais próprios do

projeto, incluindo suprimentos, **desde que venham a ser incorporados em capital próprio até a conclusão material e financeira do projeto**, devendo os mesmos ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

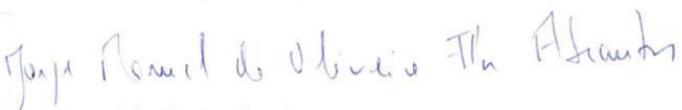
42. Face ao exposto, e estando garantida pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que *"a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos pelo Instituto Turismo de Portugal no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa Jessica, com o n.º P001214"*, bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa.
43. Note-se que a condição de elegibilidade em causa não determina que o valor de capitais próprios esteja realizado à data da candidatura ou do contrato de concessão de financiamento. O que determina é que se assegure que o investimento seja financiado com capitais próprios, no mínimo regulamentarmente previsto.
44. Naturalmente que esses capitais próprios deverão ser efetivamente realizados durante o período de execução do investimento, sendo validada essa realização efetiva no encerramento do processo, fase que ainda não ocorreu.
45. Ou seja, no momento da decisão da candidatura e da celebração do contrato, a condição de elegibilidade é assegurada através de declaração, documentalmente demonstrável e legalmente adequada do modo como os capitais próprios a afetar ao projeto serão realizados, no que, no caso em apreço sucedeu.
46. Por outro lado, e no que se refere à questão de não estarem definidos os sócios que iriam realizar as entradas em dinheiro, importa alertar para o disposto no artigo 210.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual se refere que, caso o contrato de sociedade não defina quais os sócios que ficam obrigados a efetuar tais prestações, tal significa que todos os sócios são obrigados a efetuar as prestações suplementares que sejam deliberadas.
47. Finalmente, não pode deixar de se referir que, não obstante ainda não se tenha procedido à análise necessária a realizar em sede de Fase de Encerramento, é possível antecipar que, no que se refere aos objetivos pretendidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, o projeto aqui em causa terá respondido de forma totalmente positiva, seja no que se refere à regeneração, reabilitação e

T. Ant

revitalização económica do Mercado da Ribeira, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional, em especial na capital do país.

48. Face a tudo o que vem sendo exposto, e tendo em conta que a ora signatário foi notificado para, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, se pronunciar sobre os factos que lhe são imputáveis, não pode o signatário, nesta sede, deixar de sublinhar que de harmonia com as circunstâncias em que as mesmas se verificaram, as competências e funções da mesma, ausência de lesão de dinheiros ou valores públicos, se considera não se verificar qualquer comportamento culposo e muito menos um comportamento merecedor de aplicação de qualquer sanção.

Com os melhores cumprimentos,


Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes

Ao Tribunal de Contas – Direção Geral
Exma. Sr.ª Dr.ª Leonor Corte-Real Amaral
Av. Barbosa du Bocage,61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 1 de agosto de 2016

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Exmos. Senhores,

TRIBUNAL DE CONTAS

E 11699/2016
2016/8/4



João Fernando Cotrim de Figueiredo, tendo sido citado para, querendo, remeter a essa Direção-Geral, no prazo de 20 dias úteis, os comentários que o relato da auditoria referida em epígrafe e que se anexa vier a merecer no que se refere aos pontos 1.1, n.º 29, 3.2.4.2 e ao Anexo V (eventuais infrações financeiras), 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, vem pelo presente, em sua defesa, referir o seguinte:

1. De acordo com o referido n.º 29 do Ponto 1.1, do Relato de Auditoria

“No projeto urbano da “MC – Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado.

Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição.

Esta situação pode implicar a resolução do contrato e o apuramento de eventual responsabilidade financeira (cf. ponto 3.2.4.2).

2. Analisado o Ponto “3.2.4.2 – O projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa” do Relato de Auditoria, verifica-se que o mesmo se refere ao procedimento de análise da candidatura apresentada pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, em 14.02.2014, relativa a um “projeto de reabilitação e revitalização de parte do edifício do Mercado da Ribeira, de forma a proporcionar as condições para a sua gestão e exploração num conceito que combinava cultura, conhecimento e lazer, com diversas atividades e ofertas em todas as áreas”.
3. Resulta do referido capítulo do Relato de Auditoria que, não obstante de acordo com a análise técnica desenvolvida pelo Turismo de Portugal, IP, o beneficiário MC-Mercados da Capital, Lda, assim como o projeto urbano, preenchiem as condições de elegibilidade previstas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, no decurso da auditoria foram detetados os seguintes factos:
 - O beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas.
 - Não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
4. Face a esses factos, o Relato de Auditoria identifica no “Anexo V – Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” as seguintes “irregularidades e normas violadas”:

“No projeto urbano da “MC-Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data de apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previsto no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos FDU Turismo. Verificou-se que a “MC-Mercados da Capital, Lda” não observava o critério de elegibilidade quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, exibir a necessária certificação de um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação.

Porém, a 9 de julho de 2014 foi assinado o acordo de financiamento entre o Turismo de Portugal e a “MC-Mercados da Capital, Lda” (Documento Complementar, elaborado nos termos do n.º 2 do Art. 64.º do Código do Notariado da Escritura de Mútuo com Hipoteca, entre o Instituto de Turismo de

Portugal, IP e MC- Mercados da Capital, Lda), sem que se tivesse encontrado evidência do cumprimento da condição pré-contratual em falta.

No mesmo projeto urbano também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito este requisito à data de apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios no total de €1.3Milhões. O documento apresentado, porém, não explicitava inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não assegurando a condição de elegibilidade do projeto.

Do exposto resulta que, quer o projeto apresentado, quer o seu promotor não preenchiam todos os requisitos constantes do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU, respetivamente previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, respetivamente, tendo o apoio sido contratado em violação destas disposições, que pretendiam, assegurar a salvaguarda dos dinheiros públicos, impedindo a sua aplicação em projetos com debilidades financeiras.

A violação das referidas normas é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/987, de 26 de agosto, por violação de normas sobre assunção de compromissos”.

5. Ainda de acordo com o mesmo “Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” o ora signatário foi identificado como uma dos “eventuais responsáveis”, razão pela qual foi citado para se pronunciar sobre os referidos factos, 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.
6. Resulta assim claro que, as alegadas irregularidades aqui em causa e relativamente às quais o ora signatário é identificado como possível responsável, se referem à sua participação enquanto membro do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP, na deliberação daquele órgão de 09.07.2014, nos termos da qual aprovou o projeto urbano de Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa, apresentado pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, determinando a atribuição pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano Turismo Lisboa de um financiamento reembolsável de €2.000.000,00€.
7. E isto porque, na sequência da assinatura de um Acordo Operacional entre o Turismo de Portugal, IP e o Banco Europeu de Investimento, no âmbito da Iniciativa JESSICA, o Turismo de Portugal, IP assumiu a posição de Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região de Lisboa e o do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região do Algarve, fundos estes que, conforme se refere no Relato de Auditoria “são temáticos e especificamente orientados para a promoção do desenvolvimento de projetos urbanos

- integrados no âmbito da requalificação e revitalização das áreas urbanas de relevante interesse para o turismo”.
8. Em cumprimento daquele Acordo Operacional, os referidos FDU foram dotados de €31.200.000,00, de forma a permitir o financiamento reembolsável de projetos que *“deverão contribuir para o aumento da competitividade e da oferta turística em Portugal, concretamente nas Regiões de Lisboa e do Algarve”*.
 9. Ora, sendo o Turismo de Portugal, IP a Entidade Gestora do referido Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo Lisboa, compete ao mesmo a análise, decisão e acompanhamento da execução das candidaturas e projetos beneficiários do financiamento atribuído neste âmbito.
 10. Para tal, e para além da aprovação do **“Regulamento de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, nos termos do qual se *“define os termos de concessão de financiamentos a projetos localizados nas regiões NUT II Lisboa e Algarve, que, em simultâneo, contribuam para a regeneração, reabilitação e revitalização económica em áreas urbanas, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional”* e que foi aprovado pelo Despacho n.º 105/XIX/STE/2012, de 30.05.2012, da Secretária de Estado do Turismo, foi também aprovado, na linha com o manual de procedimentos elaborado para o QREN, um **“Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, que *“fixa os procedimentos a observar pelo Turismo de Portugal, IP, enquanto Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, no âmbito da Iniciativa JESSICA em exclusivo para as regiões NUTS II de Lisboa e Algarve, ao abrigo do Acordo Operacional celebrados com o Banco Europeu do Investimento em 11 de outubro de 2011 e com efetividade em 6 de junho de 2012, alterado em 9 de outubro de 2013”*.
 11. Da análise do referido Manual de Procedimentos verifica-se que, o processo de avaliação das candidaturas se inicia com a (i) fase de Receção e Distribuição de Candidaturas, passando pela (ii) fase de Análise de Candidaturas, (iii) fase de Análise Prévia, (iv) fase de Análise Técnica, sendo que todas estas fases têm como órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento, a Direção de Apoio ao Investimento e Departamento de Análise, passando depois para a (v) fase de Proposta de Decisão e (vi) fase de Decisão, no âmbito das quais se identificam como *órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento*, a Direção de Apoio ao Investimento, Departamento de Análise, [Assessoria Jurídica] e Conselho Diretivo do TP. O processo, tal como definido, termina com a (vii) fase da Notificação da Decisão, (viii) Contratação, (xix) Assinatura do Contrato e (x) Acompanhamento.
 12. Ora, face a esta estrutura do procedimento, não pode o ora signatário deixar de alertar para o facto de que o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.

13. Acontece que, à data dos factos – 07.07.2014 – o ora signatário exercia as funções de Presidente do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP, estando as competências de direção, orientação e coordenação da área operacional de apoio ao investimento cometidas ao Vogal do Conselho Diretivo, Dr. Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes, pelo que a sua participação na deliberação aqui em causa limitou-se, naturalmente, à análise da proposta levada à deliberação do Conselho Diretivo, enquanto ponto da ordem do dia da reunião de 09.07.2014, não tendo participado ou tomado conhecimento direto do desenrolar do procedimento nas suas fases anteriores.
14. Efetivamente, e conforme se pode verificar da estrutura do procedimento, o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.
15. Não obstante, e tendo em conta o conhecimento do signatário no que se refere ao elevado grau de competência, exigência e dedicação que são investidos por todos os técnicos e trabalhadores do Turismo de Portugal, IP, em todos e cada um dos procedimentos que desenvolvem no âmbito da atividade do instituto, naturalmente que o ora signatário, sem pôr em causa o excelente trabalho de auditoria realizado no âmbito do presente processo, antecipa que qualquer das alegadas irregularidades, a se terem verificado, não serão passíveis de responsabilidade, até porque nenhuma terá sido cometida com culpa.
16. Aliás, importa referir que, no âmbito do presente processo, e face à necessidade de pronúncia sobre o teor do Relato de Auditoria foi possível verificar que, não se poderão considerar como procedentes as irregularidades invocadas, na medida em que, salvo melhor entendimento, o Turismo de Portugal, IP, cumpriu escrupulosamente, tanto o disposto no **de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**, como no **Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**.
Vejam melhor porquê.
17. De acordo com o invocado no Relato de Auditoria, o *“beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas”*.
18. Acontece que, como o próprio Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário *“apresentou um balanço e uma demonstração intercalares, à data de 12 de fevereiro de 2014 (data anterior à apresentação da candidatura ao Turismo de Portugal), rubricada por um TOC, em que evidenciava um rácio de autonomia financeira de 15,2%, registando capitais próprios de €287.030,51 e um ativo de €1.885.500,97”*.

19. Não obstante, entende o Tribunal de Contas que, não estando o balanço e a demonstração intercalar devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas, a condição de elegibilidade da beneficiária teria de ser aferida pela IES de 2013, na qual se verificava que a MC-Mercados da Capital, Lda não dispunha do grau de autonomia financeira exigida.
20. Por outro lado, o Relato de Auditoria entende que não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “*Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)*” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
21. Acontece que, como o mesmo Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda, apresentou, em 8 de julho de 2014, uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e que “a MC-Mercados da Capital, Lda apresentou uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00 não explicitando, no entanto, esta ata, como se iria concretizar este aumento de capital, nem quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas”.
22. No entanto, o Relato de Auditoria considera que o Turismo de Portugal, IP “*não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios)*” e conclui que o Turismo de Portugal, IP, e neste caso o ora signatário terá de justificar a sua decisão de aprovar a candidatura e determinar a atribuição do financiamento, “*face ao risco da operação e ao tratamento desigual de candidaturas*”.
23. Face ao exposto, importa ter em conta que, de acordo com o Regulamento de Concessão de Financiamentos, “*as entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento são: (a) empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica; (b) autarquias locais; (c) serviços de administração central; (d) outras entidades públicas; (e) pessoas coletivas sem fins lucrativos*” (v. artigo 3.º do Regulamento).
24. Por outro lado, e de acordo com o artigo 5.º/1 do referido Regulamento, constituem condições de elegibilidade das entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento:
- a) Encontrarem-se legalmente constituídos;
 - b) Cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, quando aplicável;
 - c) Possuírem a sua situação regularizada junto da administração fiscal, da segurança social e do Turismo de Portugal, IP;
 - d) Tratando-se de empresas, associações ou fundações, possuírem uma situação económico-financeira equilibrada nos termos definidos no Anexo

Ao presente Regulamento, e, tratando-se de autarquias locais, cumprirem as mesmas as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento;

- e) Disporem de contabilidade organizada de acordo com o plano de contabilidade aplicável;
- f) Possuírem, ou poderem assegurar, os meios técnicos, físicos, financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação.

25. Sendo que, nos termos do artigo 5.º/2 do Regulamento, com exceção das condições referidas nas referidas alíneas a), c) e d), que devem estar cumpridas à data da candidatura, o preenchimento das condições referidas pode ser reportado à data da celebração do respetivo contrato de financiamento.

26. Já no que se refere às condições de elegibilidade dos projetos, o artigo 6.º/1 do mesmo Regulamento enuncia as seguintes:

- a) Enquadrarem-se em Programas Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- b) Localizarem-se em áreas urbanas de relevância turística das regiões NUT II Lisboa ou Algarve;
- c) Encontrarem-se devidamente aprovados pelas entidades competentes para o efeito ou encontrarem-se enquadrados no âmbito de um Pedido de Informação Prévia já aprovado;
- d) Não se encontrarem iniciados à data da candidatura, no caso de empresas, ou não se encontrarem concluídos naquela data no caso de outras entidades;
- e) Demonstrarem um estado de maturidade que permita o início dos trabalhos no prazo máximo de seis meses após a aprovação da candidatura, o que, em casos excecionais e devidamente justificados, pode ser prorrogado por mais três meses;
- f) Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento, observando-se, no que se refere a capitais próprios a afetar ao projeto, o definido no **Anexo A** do presente Regulamento, e, no que respeita aos capitais alheios, que os mesmos não são remunerados acima dos valores praticados no mercado;
- g) Serem executados no prazo máximo de dois anos, exceto em casos devidamente justificados;
- h) Serem económica e financeiramente sustentáveis;
- i) No caso dos projetos localizados na NUT II Lisboa, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de coesão social previstos no Programa Operacional Regional de Lisboa e, no caso dos projetos localizados na NUT II Algarve, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de valorização territorial e desenvolvimento urbano previstos no Programa Operacional Regional do Algarve.

27. De acordo com o artigo 6.º/ 2 e 3 do Regulamento, tratando-se de grandes empresas, as mesmas devem cumprir, para além do que se refere na alínea d) do número anterior, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto e sem prejuízo do cumprimento da condição referida na alínea f) do n.º 1 do presente

artigo, as empresas devem afetar ao projeto, pelo menos, 25% de capitais próprios ou alheios sem auxílio público.

28. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 d, e artigo 6.º/1 f) verificamos que, nos termos do seu n.º 1 e 2, “para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do presente Regulamento, considera-se que as empresas, associações e fundações possuem uma situação económico-financeira equilibrada quando apresentem um rácio de autonomia financeira não inferior a 0,20 para o caso de Grandes Empresas e de 0,15 para as Pequenas e Médias Empresas”, sendo que “a autonomia financeira a que se refere no número anterior é calculada através da seguinte fórmula:

$$AF = \frac{CPe}{Ale}$$

Ale

Em que,

AF – autonomia financeira

CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.

Ale – ativo líquido da empresa”

29. Já nos termos do n.º 3 a) e b) do mesmo Anexo A do Regulamento verifica-se que, Para efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do presente Regulamento, consideram-se adequadamente financiados por capitais próprios:

a) No caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

b) No caso de outras entidades, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 10% de capitais próprios.

30. Finalmente, nos termos do n.º 4 do Anexo A, *“para o cálculo do indicador referido no n.º 2 é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”*.

31. Ora, tendo em conta que, como se referiu *supra*, nos termos do artigo 3.º do Regulamento de Concessão de Financiamento podem ser entidades beneficiárias *“empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica”*, é fácil a conclusão de que mesmo empresas que não estão obrigadas por lei a requerer auditoria das suas contas a um Revisor Oficial de Contas (nomeadamente sociedades de responsabilidade limitada que não do tipo SGPS, também estas podem ser beneficiárias no âmbito do FDU – Turismo.

32. E neste caso, a referência constante no referido n.º 4 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Financiamento, no sentido de que para o cálculo da *“autonomia financeira”* *“é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”*, terá naturalmente de se interpretar como referindo-se a um balanço intercalar legalmente certificado, seja por um Revisor Oficial de Contas, seja por um Técnico Oficial de Contas, consoante o tipo de sociedade que constitui a entidade beneficiária.

33. Recorde-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro,

1 - São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:

a) Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística;

b) Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;

c) Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas demonstrações financeiras e declarações fiscais, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Ordem, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos;

d) Com base nos elementos disponibilizados pelos contribuintes por cuja contabilidade sejam responsáveis, assumir a responsabilidade pela supervisão dos actos declarativos para a segurança social e para efeitos fiscais relacionados com o processamento de salários.

(...)

3 - *Entende-se por regularidade técnica, nos termos da alínea b) do n.º 1, a execução da contabilidade, nos termos das disposições previstas nos normativos aplicáveis, tendo por suporte os documentos e as informações fornecidos pelo órgão de gestão ou pelo empresário, e as decisões do profissional no âmbito contabilístico, com vista à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira da realidade patrimonial da empresa, bem como o envio para as entidades públicas competentes, pelos meios legalmente definidos, da informação contabilística e fiscal definida na legislação em vigor”.*

34. Ora, resultando claro que um Técnico Oficial de Contas é, também ele, responsável pela “regularidade técnica”, assumindo pessoal, diretamente e em exclusivo, a responsabilidade pelas contas que elabora, aliado ao facto de que a larga maioria das empresas não está sujeita a revisão legal de contas, não pode deixar de se considerar como equiparável a certificação realizada por um Técnico Oficial de Contas e certificação de um Revisor Oficial de contas, para que o aqui interessa.
35. Importa, aliás referir que, tal equiparação é reconhecida na generalidade dos programas comunitários atuais e passados (QREN, Compete, Portugal 2020), bem como na Iniciativa JESSICA, que, por exemplo no artigo 18.º/1 a) do Regulamento de Concessão de financiamentos determina que *“a verificação financeira do projeto tem por base declarações de despesa de investimento apresentadas pelas entidades beneficiárias, certificadas por um revisor oficial de contas, exceto para os pedidos de pagamento com despesa elegível inferior a 200.000 euros ou para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, casos em que, por opção do beneficiário, esta certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, a qual confirma a realização das despesas de investimento, a existência dos fluxos financeiros associados e a correta contabilização das mesmas”.*
36. Assim sendo, e verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, entende o ora signatário que se garantiu a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos.
37. Para além disso, não pode o ora signatário deixar de referir que, depois de compulsado o processo se verificou que, entretanto, o Promotor garantiu a *“Certificação das Contas – Período Compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro”*, por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual *“em nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal”.*

38. O que, note-se, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto.

39. Ora, tendo em conta que o próprio Regulamento admite que para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, tal certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, e tendo o Turismo de Portugal, IP analisado a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito – demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, devidamente certificada pelo Técnico Oficial de Contas, e entretanto confirmado por ROC, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação ou de tratamento desigual de candidaturas.

40. Da mesma forma, e no que se refere à conclusão de que também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios, não obstante o beneficiário tenha apresentado uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e posteriormente uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, também não pode o ora signatário deixar de sublinhar que, conforme *supra* transcrito, nos termos do n.º 3 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento se estabelece que “no caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:

$$\frac{Cpe + Cpp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{Cpp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

Cpe – conforme definido no n.º 2 anterior

***Cpp* – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto**

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

41. A par do estabelecido no referido Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento, estabelece-se no Manual de Procedimentos que, "Os projetos encontram-se adequadamente financiados com capitais próprios quando estes ascendem a 25% do investimento elegível, percentagem essa que pode ser calculada de uma das suas seguintes formas:

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – capitais próprios da empresa incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento.

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – Ativo líquido da empresa

DEp – montante de investimento elegível do projeto

Caso o destinatário final indique um valor de suprimentos para efeitos de financiamento do projeto, deve aquele ser questionado se o pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto. Se a resposta for positiva, deverão esses suprimentos, ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

Se se tratar de uma empresa existente, proceder-se-á ao cálculo de acordo com a primeira daquelas fórmulas; se, da aplicação dessa fórmula, não resultar preenchida a condição de elegibilidade em causa, aplicar-se-á a segunda daquelas fórmulas".

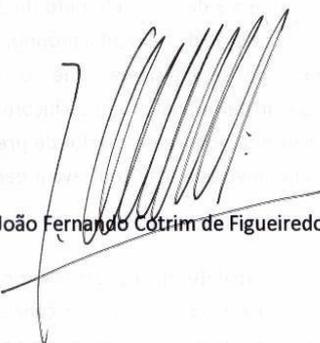
42. Ora, repare-se que é o próprio Regulamento de Concessão de Financiamento e o Manual de Procedimentos que permitem que se prevejam capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, **desde que venham a ser incorporados em capital próprio até a conclusão material e financeira do projeto**, devendo os mesmos ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

43. Face ao exposto, e estando garantida pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que "a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações

suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos pelo Instituto Turismo de Portugal no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa Jessica, com o n.º P001214", bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 20014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa.

44. Note-se que a condição de elegibilidade em causa não determina que o valor de capitais próprios esteja realizado à data da candidatura ou do contrato de concessão de financiamento. O que determina é que se assegure que o investimento seja financiado com capitais próprios, no mínimo regulamentarmente previsto.
45. Naturalmente que esses capitais próprios deverão ser efetivamente realizados durante o período de execução do investimento, sendo validada essa realização efetiva no encerramento do processo, fase que ainda não ocorreu.
46. Ou seja, no momento da decisão da candidatura e da celebração do contrato, a condição de elegibilidade é assegurada através de declaração, documentalmente demonstrável e legalmente adequada do modo como os capitais próprios a afetar ao projeto serão realizados, no que, no caso em apreço sucedeu.
47. Por outro lado, e no que se refere à questão de não estarem definidos os sócios que iriam realizar as entradas em dinheiro, importa alertar para o disposto no artigo 210.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual se refere que, caso o contrato de sociedade não defina quais os sócios que ficam obrigados a efetuar tais prestações, tal significa que todos os sócios são obrigados a efetuar as prestações suplementares que sejam deliberadas.
48. Finalmente, não pode deixar de se referir que, não obstante ainda não se tenha procedido à análise necessária a realizar em sede de Fase de Encerramento, é possível antecipar que, no que se refere aos objetivos pretendidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, o projeto aqui em causa terá respondido de forma totalmente positiva, seja no que se refere à regeneração, reabilitação e revitalização económica do Mercado da Ribeira, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional, em especial na capital do país.
49. Face a tudo o que vem sendo exposto, e tendo em conta que a ora signatário foi notificado para, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, se pronunciar sobre os factos que lhe são imputáveis, não pode o signatário, nesta sede, deixar de sublinhar que de harmonia com as circunstâncias em que as

mesmas se verificaram, as competências e funções da mesma, ausência de lesão de dinheiros ou valores públicos, se considera não se verificar qualquer comportamento culposo e muito menos um comportamento merecedor de aplicação de qualquer sanção.



João Fernando Côtrim de Figueiredo

TRIBUNAL DE CONTAS

E 11749/2016
2016/8/5



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

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Ref: Proc. nº 06/15 – Audit

DA III.2

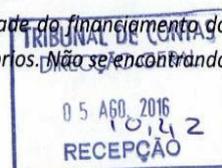
Excelentíssimo Juiz Conselheiro José Tavares,

Maria Teresa Rodrigues Monteiro, tendo sido citada para, querendo, remeter a essa Direção-Geral, no prazo de 20 dias úteis, os comentários que o relato da auditoria referida em epígrafe e que se anexa vier a merecer no que se refere aos pontos 1.1, n.º 29, 3.2.4.2 e ao Anexo V (eventuais infrações financeiras), 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, vem pelo presente, em sua defesa, referir o seguinte:

1. De acordo com o referido n.º 29 do Ponto 1.1, do Relato de Auditoria

“No projeto urbano da “MC – Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado.

Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando



10/4

preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição.

Esta situação pode implicar a resolução do contrato e o apuramento de eventual responsabilidade financeira (cf. ponto 3.2.4.2).

2. Analisado o Ponto “3.2.4.2 – O projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa” do Relato de Auditoria, verifica-se que o mesmo se refere ao procedimento de análise da candidatura apresentada pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, em 14.02.2014, relativa a um “projeto de reabilitação e revitalização de parte do edifício do Mercado da Ribeira, de forma a proporcionar as condições para a sua gestão e exploração num conceito que combinava cultura, conhecimento e lazer, com diversas atividades e ofertas em todas as áreas”.
3. Resulta do referido capítulo do Relato de Auditoria que, não obstante de acordo com a análise técnica desenvolvida pelo Turismo de Portugal, I.P., o beneficiário MC-Mercados da Capital, Lda, assim como o projeto urbano, preenchiam as condições de elegibilidade previstas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, no decurso da auditoria foram detetados os seguintes factos:
 - O beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas.
 - Não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
4. Face a esses factos, o Relato de Auditoria identifica no “Anexo V – Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” as seguintes “irregularidades e normas violadas”:

“No projeto urbano da “MC-Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data de apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previsto no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos FDU Turismo. Verificou-se que a “MC-Mercados da Capital, Lda” não observava o critério de elegibilidade quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014,

sem no entanto, exibir a necessária certificação de um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação.

Porém, a 9 de julho de 2014 foi assinado o acordo de financiamento entre o Turismo de Portugal e a "MC-Mercados da Capital, Lda" (Documento Complementar, elaborado nos termos do n.º 2 do Art. 64.º do Código do Notariado da Escritura de Mútuo com Hipoteca, entre o Instituto de Turismo de Portugal, IP e MC- Mercados da Capital, Lda), sem que se tivesse encontrado evidência do cumprimento da condição pré-contratual em falta.

No mesmo projeto urbano também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito este requisito à data de apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios no total de €1.3Milhões. O documento apresentado, porém, não explicitava inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não assegurando a condição de elegibilidade do projeto.

Do exposto resulta que, quer o projeto apresentado, quer o seu promotor não preenchiam todos os requisitos constantes do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU, respetivamente previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, respetivamente, tendo o apoio sido contratado em violação destas disposições, que pretendiam, assegurar a salvaguarda dos dinheiros públicos, impedindo a sua aplicação em projetos com debilidades financeiras.

A violação das referidas normas é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/987, de 26 de agosto, por violação de normas sobre assunção de compromissos".

5. Ainda de acordo com o mesmo "Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras" a ora signatária foi identificada como uma das "eventuais responsáveis", razão pela qual foi citada para se pronunciar sobre os referidos factos, 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.
6. Resulta assim claro que, as alegadas irregularidades aqui em causa e relativamente às quais a ora signatária é identificada como possível responsável, se referem à sua participação enquanto membro do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, I.P., na deliberação daquele órgão de 09.07.2014, nos termos da qual aprovou o projeto urbano de Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa, apresentado pela

NTU

empresa MC-Mercados da Capital, Lda, determinando a atribuição pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano Turismo Lisboa de um financiamento reembolsável de €2.000.000,00€.

7. E isto porque, na sequência da assinatura de um Acordo Operacional entre o Turismo de Portugal, I.P. e o Banco Europeu de Investimento, no âmbito da Iniciativa JESSICA, o Turismo de Portugal, I.P. assumiu a posição de Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região de Lisboa e o do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região do Algarve, fundos estes que, conforme se refere no Relato de Auditoria *“são temáticos e especificamente orientados para a promoção do desenvolvimento de projetos urbanos integrados no âmbito da requalificação e revitalização das áreas urbanas de relevante interesse para o turismo”*.
8. Em cumprimento daquele Acordo Operacional, os referidos FDU foram dotados de €31.200.000,00, de forma a permitir o financiamento reembolsável de projetos que *“deverão contribuir para o aumento da competitividade e da oferta turística em Portugal, concretamente nas Regiões de Lisboa e do Algarve”*.
9. Ora, sendo o Turismo de Portugal, I.P. a Entidade Gestora do referido Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo Lisboa, compete ao mesmo a análise, decisão e acompanhamento da execução das candidaturas e projetos beneficiários do financiamento atribuído neste âmbito.
10. Para tal, e para além da aprovação do **“Regulamento de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, nos termos do qual se *“define os termos de concessão de financiamentos a projetos localizados nas regiões NUT II Lisboa e Algarve, que, em simultâneo, contribuam para a regeneração, reabilitação e revitalização económica em áreas urbanas, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional”* e que foi aprovado pelo Despacho n.º 105/XIX/STE/2012, de 30.05.2012, da Secretária de Estado do Turismo, foi também aprovado, na linha com o manual de procedimentos elaborado para o QREN, um **“Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, que *“fixa os procedimentos a observar pelo Turismo de Portugal, IP, enquanto Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, no âmbito da Iniciativa JESSICA em exclusivo para as regiões NUTS II de Lisboa e Algarve, ao abrigo do Acordo Operacional celebrados com o Banco Europeu do Investimento em 11 de outubro de 2011 e com efetividade em 6 de junho de 2012, alterado em 9 de outubro de 2013”*.
11. Da análise do referido Manual de Procedimentos verifica-se que, o processo de avaliação das candidaturas se inicia com a (i) fase de Receção e Distribuição de Candidaturas, passando pela (ii) fase de Análise de Candidaturas, (iii) fase de Análise Prévia, (iv) fase de Análise Técnica, sendo que todas estas fases têm como órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento, a Direção de Apoio ao Investimento e Departamento de Análise, passando depois para a (v) fase de Proposta de Decisão e (vi) fase de Decisão, no âmbito das quais se identificam como *órgão competente e respetiva Direção e/ou*

Nota

Departamento, a Direção de Apoio ao Investimento, Departamento de Análise, [Assessoria Jurídica] e Conselho Diretivo do TP. O processo, tal como definido, termina com a (vii) fase da Notificação da Decisão, (viii) Contratação, (xix) Assinatura do Contrato e (x) Acompanhamento.

12. Ora, face a esta estrutura do procedimento, não pode a ora signatária deixar de alertar para o facto de que o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, I.P. apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.
13. Acontece que, à data dos factos – 07.07.2014 – a ora signatária exercia as funções de Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, I.P., com competências de direção, orientação e coordenação da Direção de Recursos Humanos e da Direção Jurídica, atribuídas nos termos da Deliberação n.º 1099/2014, de 13.05.2014, tendo sido nessa qualidade que, na referida data, participou na reunião do Conselho Diretivo na qual foi aprovada a candidatura da MC- Mercados da Capital, Lda.
14. Assim sendo, e atendendo às competências que lhe estavam à data cometidas, a participação da ora signatária na referida deliberação limitou-se, naturalmente, à análise da proposta levada à deliberação do Conselho Diretivo, enquanto ponto da ordem do dia da reunião de 09.07.2014, não tendo participado ou tomado conhecimento direto do desenrolar do procedimento nas suas fases anteriores.
15. Efetivamente, e conforme se pode verificar da estrutura do procedimento, o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, I.P. apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.
16. Não obstante, e tendo em conta o conhecimento da signatária no que se refere ao elevado grau de competência, exigência e rigor que são investidos por todos os técnicos e trabalhadores do Turismo de Portugal, I.P., em todos e cada um dos procedimentos que desenvolvem no âmbito da atividade do instituto, bem como tendo em consideração que as competências de direção, orientação e coordenação da área operacional de apoio ao investimento estavam cometidas ao Vogal do Conselho Diretivo, Dr. Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes, naturalmente que a ora signatária, sem pôr em causa o excelente trabalho de auditoria realizado no âmbito do presente processo, antecipa que qualquer das alegadas irregularidades, a se terem verificado, não serão passíveis de responsabilidade, até porque nenhuma terá sido cometida com culpa.
17. Aliás, importa referir que, no âmbito do presente processo, e face à necessidade de pronúncia sobre o teor do Relato de Auditoria foi possível verificar que, não se poderão considerar como procedentes as irregularidades invocadas, na medida em que, salvo melhor entendimento, o Turismo de Portugal, I.P., cumpriu escrupulosamente, tanto o disposto no **de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento**

Nily

Urbano – Turismo, como no Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo.

Vejamos melhor porquê.

18. De acordo com o invocado no Relato de Auditoria, o *“beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas”*.
19. Acontece que, como o próprio Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário *“apresentou um balanço e uma demonstração intercalares, à data de 12 de fevereiro de 2014 (data anterior à apresentação da candidatura ao Turismo de Portugal), rubricada por um TOC, em que evidenciava um rácio de autonomia financeira de 15,2%, registando capitais próprios de €287.030,51 e um ativo de €1.885.500,97”*.
20. Não obstante, entende o Tribunal de Contas que, não estando o balanço e a demonstração intercalar devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas, a condição de elegibilidade da beneficiária teria de ser aferida pela IES de 2013, na qual se verificava que a MC-Mercados da Capital, Lda não dispunha do grau de autonomia financeira exigida.
21. Por outro lado, o Relato de Auditoria entende que não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – *“Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)”* – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
22. Acontece que, como o mesmo Relato de Auditoria reconhece, *o beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda, apresentou, em 8 de julho de 2014, uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e que “a MC-Mercados da Capital, Lda apresentou uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00 não explicitando, no entanto, esta ata, como se iria concretizar este aumento de capital, nem quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas”*.
23. No entanto, o Relato de Auditoria considera que o Turismo de Portugal, I.P. *“não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios)”* e conclui que o Turismo de Portugal, I.P., e neste caso a ora signatária terá de justificar a

ktu

sua decisão de aprovar a candidatura e determinar a atribuição do financiamento, “face ao risco da operação e ao tratamento desigual de candidaturas”.

24. Face ao exposto, importa ter em conta que, de acordo com o Regulamento de Concessão de Financiamentos, “as entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento são: (a) empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica; (b) autarquias locais; (c) serviços de administração central; (d) outras entidades públicas; (e) peçoas coletivas sem fins lucrativos” (v. artigo 3.º do Regulamento).
25. Por outro lado, e de acordo com o artigo 5.º/1 do referido Regulamento, constituem condições de elegibilidade das entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento:
- a) Encontrarem-se legalmente constituídos;
 - b) Cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, quando aplicável;
 - c) Possuírem a sua situação regularizada junto da administração fiscal, da segurança social e do Turismo de Portugal, I.P.;
 - d) Tratando-se de empresas, associações ou fundações, possuírem uma situação económico-financeira equilibrada nos termos definidos no **Anexo A** ao presente Regulamento, e, tratando-se de autarquias locais, cumprirem as mesmas as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento;
 - e) Disporem de contabilidade organizada de acordo com o plano de contabilidade aplicável;
 - f) Possuírem, ou poderem assegurar, os meios técnicos, físicos, financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação.
26. Sendo que, nos termos do artigo 5.º/2 do Regulamento, com exceção das condições referidas nas referidas alíneas a), c) e d), que devem estar cumpridas à data da candidatura, o preenchimento das condições referidas pode ser reportado à data da celebração do respetivo contrato de financiamento.
27. Já no que se refere às condições de elegibilidade dos projetos, o artigo 6.º/1 do mesmo Regulamento enuncia as seguintes:
- a) Enquadrarem-se em Programas Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
 - b) Localizarem-se em áreas urbanas de relevância turística das regiões NUT II Lisboa ou Algarve;
 - c) Encontrarem-se devidamente aprovados pelas entidades competentes para o efeito ou encontrarem-se enquadrados no âmbito de um Pedido de Informação Prévia já aprovado;
 - d) Não se encontrarem iniciados à data da candidatura, no caso de empresas, ou não se encontrarem concluídos naquela data no caso de outras entidades;

- e) Demonstrarem um estado de maturidade que permita o início dos trabalhos no prazo máximo de seis meses após a aprovação da candidatura, o que, em casos excepcionais e devidamente justificados, pode ser prorrogado por mais três meses;
 - f) Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento, observando-se, no que se refere a capitais próprios a afetar ao projeto, o definido no **Anexo A** do presente Regulamento, e, no que respeita aos capitais alheios, que os mesmos não são remunerados acima dos valores praticados no mercado;
 - g) Serem executados no prazo máximo de dois anos, exceto em casos devidamente justificados;
 - h) Serem económica e financeiramente sustentáveis;
 - i) No caso dos projetos localizados na NUT II Lisboa, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de coesão social previstos no Programa Operacional Regional de Lisboa e, no caso dos projetos localizados na NUT II Algarve, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de valorização territorial e desenvolvimento urbano previstos no Programa Operacional Regional do Algarve.
28. De acordo com o artigo 6.º/ 2 e 3 do Regulamento, tratando-se de grandes empresas, as mesmas devem cumprir, para além do que se refere na alínea d) do número anterior, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto e sem prejuízo do cumprimento da condição referida na alínea f) do n.º 1 do presente artigo, as empresas devem afetar ao projeto, pelo menos, 25% de capitais próprios ou alheios sem auxílio público.
29. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 d, e artigo 6.º/1 f) verificamos que, nos termos do seu n.º 1 e 2, *“para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do presente Regulamento, considera-se que as empresas, associações e fundações possuem uma situação económico-financeira equilibrada quando apresentem um rácio de autonomia financeira não inferior a 0,20 para o caso de Grandes Empresas e de 0,15 para as Pequenas e Médias Empresas”, sendo que “a autonomia financeira a que se refere no número anterior é calculada através da seguinte fórmula:*
- $$AF = \frac{CPe}{Ale}$$
- Em que,*
- AF – autonomia financeira*
- CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.*
- Ale – ativo líquido da empresa”*
30. Já nos termos do n.º 3 a) e b) do mesmo Anexo A do Regulamento verifica-se que, Para efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do presente Regulamento, consideram-se adequadamente financiados por capitais próprios:

NY

- a) No caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:

$$\frac{Cp_e + Cpp \times 100}{Ale + DEp}$$

Ou

$$\frac{Cpp \times 100}{DEp}$$

Em que:

Cp_e – conforme definido no n.º 2 anterior

Cp_p – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

- b) No caso de outras entidades, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 10% de capitais próprios.
31. Finalmente, nos termos do n.º 4 do Anexo A, “para o cálculo do indicador referido no n.º 2 é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”.
32. Ora, tendo em conta que, como se referiu *supra*, nos termos do artigo 3.º do Regulamento de Concessão de Financiamento podem ser entidades beneficiárias “empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica”, é fácil a conclusão de que mesmo empresas que não estão obrigadas por lei a requerer auditoria das suas contas a um Revisor Oficial de Contas (nomeadamente sociedades de responsabilidade limitada que não do tipo SGPS), também estas podem ser beneficiárias no âmbito do FDU – Turismo.
33. E neste caso, a referência constante no referido n.º 4 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Financiamento, no sentido de que para o cálculo da “autonomia financeira” “é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”, terá naturalmente de se interpretar como referindo-se a um balanço intercalar legalmente certificado, seja por um Revisor Oficial de Contas, seja por um Técnico Oficial de Contas, consoante o tipo de sociedade que constitui a entidade beneficiária.

Nety

34. Recorde-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro,

1 - São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:

a) Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística;

b) Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;

c) Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas demonstrações financeiras e declarações fiscais, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Ordem, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos;

d) Com base nos elementos disponibilizados pelos contribuintes por cuja contabilidade sejam responsáveis, assumir a responsabilidade pela supervisão dos actos declarativos para a segurança social e para efeitos fiscais relacionados com o processamento de salários.

(...)

3 - Entende-se por regularidade técnica, nos termos da alínea b) do n.º 1, a execução da contabilidade, nos termos das disposições previstas nos normativos aplicáveis, tendo por suporte os documentos e as informações fornecidos pelo órgão de gestão ou pelo empresário, e as decisões do profissional no âmbito contabilístico, com vista à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira da realidade patrimonial da empresa, bem como o envio para as entidades públicas competentes, pelos meios legalmente definidos, da informação contabilística e fiscal definida na legislação em vigor”.

35. Ora, resultando claro que um Técnico Oficial de Contas é, também ele, responsável pela “regularidade técnica”, assumindo pessoal, diretamente e em exclusivo, a responsabilidade pelas contas que elabora, aliado ao facto de que a larga maioria das empresas não está sujeita a revisão legal de contas, não pode deixar de se considerar como equiparável a certificação realizada por um Técnico Oficial de Contas e certificação de um Revisor Oficial de contas, para que o aqui interessa.

36. Importa, aliás referir que, tal equiparação é reconhecida na generalidade dos programas comunitários atuais e passados (QREN, Compete, Portugal 2020), bem como na Iniciativa JESSICA, que, por exemplo no artigo 18.º/1 a) do Regulamento de Concessão de financiamentos determina que “a verificação financeira do projeto tem por base declarações de despesa de investimento apresentadas pelas entidades beneficiárias, certificadas por um revisor oficial de contas, exceto para os pedidos de pagamento com despesa elegível inferior a 200.000 euros ou para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, casos em que, por opção do beneficiário, esta certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, a

qual confirma a realização das despesas de investimento, a existência dos fluxos financeiros associados e a correta contabilização das mesmas”.

37. Assim sendo, e verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, entende a ora signatária que se garantiu a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos.
38. Para além disso, não pode a ora signatária deixar de referir que, depois de compulsado o processo se verificou que, entretanto, o Promotor garantiu a *“Certificação das Contas – Período Compreendido entre 1 de Janeiro de 2014 e 12 de Fevereiro”*, por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual *“em nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal”*.
39. O que, note-se, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto.
40. Ora, tendo em conta que o próprio Regulamento admite que para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, tal certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, e tendo o Turismo de Portugal, I.P. analisado a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito – demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, devidamente certificada pelo Técnico Oficial de Contas, e entretanto confirmado por ROC, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação ou de tratamento desigual de candidaturas.
41. Da mesma forma, e no que se refere à conclusão de que também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios, não obstante o beneficiário tenha apresentado uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e posteriormente

Atu

uma ata, de 6 de setembro de 20014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, também não pode a ora signatária deixar de sublinhar que, conforme *supra* transcrito, nos termos do n.º 3 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento se estabelece que “no caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:

$$\frac{Cpe + Cpp \times 100}{Ale + DEp}$$

Ale + DEp

Ou

$$\frac{Cpp \times 100}{DEp}$$

DEp

Em que:

Cpe – conforme definido no n.º 2 anterior

***Cpp* – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto**

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

42. A par do estabelecido no referido Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento, estabelece-se no Manual de Procedimentos que, “Os projetos encontram-se adequadamente financiados com capitais próprios quando estes ascendem a 25% do investimento elegível, percentagem essa que pode ser calculada de uma das suas seguintes formas:

$$\frac{Cpe + Cpp \times 100}{Ale + DEp}$$

Ale + DEp

Ou

$$\frac{Cpp \times 100}{DEp}$$

DEp

Em que:

Cpe – capitais próprios da empresa incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento.

NOTA

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – Ativo líquido da empresa

DEp – montante de investimento elegível do projeto

Caso o destinatário final indique um valor de suprimentos para efeitos de financiamento do projeto, deve aquele ser questionado se o pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto. Se a resposta for positiva, deverão esses suprimentos, ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

Se se tratar de uma empresa existente, proceder-se-á ao cálculo de acordo com a primeira daquelas fórmulas; se, da aplicação dessa fórmula, não resultar preenchida a condição de elegibilidade em causa, aplicar-se-á a segunda daquelas fórmulas”.

43. Ora, repare-se que é o próprio Regulamento de Concessão de Financiamento e o Manual de Procedimentos que permitem que se prevejam capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, **desde que venham a ser incorporados em capital próprio até a conclusão material e financeira do projeto**, devendo os mesmos ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.
44. Face ao exposto, e estando garantida pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que *“a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos pelo Instituto Turismo de Portugal no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa Jessica, com o n.º P001214”*, bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 20014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa.
45. Note-se que a condição de elegibilidade em causa não determina que o valor de capitais próprios esteja realizado à data da candidatura ou do contrato de concessão de financiamento. O que determina é que se assegure que o investimento seja financiado com capitais próprios, no mínimo regulamentarmente previsto.

NTM

46. Naturalmente que esses capitais próprios deverão ser efetivamente realizados durante o período de execução do investimento, sendo validada essa realização efetiva no encerramento do processo, fase que ainda não ocorreu.
47. Ou seja, no momento da decisão da candidatura e da celebração do contrato, a condição de elegibilidade é assegurada através de declaração, documentalmente demonstrável e legalmente adequada do modo como os capitais próprios a afetar ao projeto serão realizados, no que, no caso em apreço sucedeu.
48. Por outro lado, e no que se refere à questão de não estarem definidos os sócios que iriam realizar as entradas em dinheiro, importa alertar para o disposto no artigo 210.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual se refere que, caso o contrato de sociedade não defina quais os sócios que ficam obrigados a efetuar tais prestações, tal significa que todos os sócios são obrigados a efetuar as prestações suplementares que sejam deliberadas.
49. Finalmente, não pode deixar de se referir que, não obstante ainda não se tenha procedido à análise necessária a realizar em sede de Fase de Encerramento, é possível antecipar que, no que se refere aos objetivos pretendidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, o projeto aqui em causa terá respondido de forma totalmente positiva, seja no que se refere à regeneração, reabilitação e revitalização económica do Mercado da Ribeira, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional, em especial na capital do país.
50. Face a tudo o que vem sendo exposto, e tendo em conta que a ora signatária foi notificada para, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, se pronunciar sobre os factos que lhe são imputáveis, não pode a signatária, nesta sede, deixar de sublinhar que de harmonia com as circunstâncias em que as mesmas se verificaram, as competências e funções da mesma, ausência de lesão de dinheiros ou valores públicos, se considera não se verificar qualquer comportamento culposo e muito menos um comportamento merecedor de aplicação de qualquer sanção.

Com os melhores cumprimentos, e *consideração pessoal*


Maria Teresa Monteiro

Lisboa, 2 de agosto de 2016

Luís José Raminhos Matoso
Rua Luís de Camões, 102, lote 6, 3º Dto.
1300-360 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

 11841/2016
2016/8/8



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-159 Lisboa

v/ref: Proc. nº 06/2015-Audit

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Exmo. Senhor,

Luís José Raminhos Matoso, tendo sido citado para, querendo, remeter a essa Direção-Geral, no prazo de 20 dias úteis, os comentários que o relato da auditoria referida em epígrafe e que se anexa vier a merecer no que se refere aos pontos 1.1, n.º 29, 3.2.4.2 e ao Anexo V (eventuais infrações financeiras), 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, vem pelo presente, em sua defesa, referir o seguinte:

1. De acordo com o referido n.º 29 do Ponto 1.1, do Relato de Auditoria

“No projeto urbano da “MC – Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado. Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais

“No projeto urbano da “MC-Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data de apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previsto no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos FDU Turismo. Verificou-se que a “MC-Mercados da Capital, Lda” não observava o critério de elegibilidade quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, exibir a necessária certificação de um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação.

Porém, a 9 de julho de 2014 foi assinado o acordo de financiamento entre o Turismo de Portugal e a “MC-Mercados da Capital, Lda” (Documento Complementar, elaborado nos termos do n.º 2 do Art. 64.º do Código do Notariado da Escritura de Mútuo com Hipoteca, entre o Instituto de Turismo de Portugal, IP e MC- Mercados da Capital, Lda), sem que se tivesse encontrado evidência do cumprimento da condição pré-contratual em falta.

No mesmo projeto urbano também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito este requisito à data de apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios no total de €1.3Milhões. O documento apresentado, porém, não explicitava inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não assegurando a condição de elegibilidade do projeto.

Do exposto resulta que, quer o projeto apresentado, quer o seu promotor não preenchiam todos os requisitos constantes do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU, respetivamente previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, respetivamente, tendo o apoio sido contratado em violação destas disposições, que pretendiam, assegurar a salvaguarda dos dinheiros públicos, impedindo a sua aplicação em projetos com debilidades financeiras.

próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição.

Esta situação pode implicar a resolução do contrato e o apuramento de eventual responsabilidade financeira (cf. ponto 3.2.4.2).

2. Analisado o Ponto “3.2.4.2 – O projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa” do Relato de Auditoria, verifica-se que o mesmo se refere ao procedimento de análise da candidatura apresentada pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, em 14.02.2014, relativa a um “projeto de reabilitação e revitalização de parte do edifício do Mercado da Ribeira, de forma a proporcionar as condições para a sua gestão e exploração num conceito que combinava cultura, conhecimento e lazer, com diversas atividades e ofertas em todas as áreas”.
3. Resulta do referido capítulo do Relato de Auditoria que, não obstante de acordo com a análise técnica desenvolvida pelo Turismo de Portugal, IP, o beneficiário MC-Mercados da Capital, Lda, assim como o projeto urbano, preenchiam as condições de elegibilidade previstas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, no decurso da auditoria foram detetados os seguintes factos:
 - O beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas.
 - Não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
4. Face a esses factos, o Relato de Auditoria identifica no “Anexo V – Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” as seguintes “irregularidades e normas violadas”:

A violação das referidas normas é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/987, de 26 de agosto, por violação de normas sobre assunção de compromissos”.

5. Ainda de acordo com o mesmo “Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” o ora signatário foi identificado como uma dos “eventuais responsáveis”, razão pela qual foi citado para se pronunciar sobre os referidos factos, 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.
6. Resulta assim claro que, as alegadas irregularidades aqui em causa e relativamente às quais o ora signatário é identificado como possível responsável, se referem à sua participação enquanto membro do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP, na deliberação daquele órgão de 09.07.2014, nos termos da qual aprovou o projeto urbano de Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa, apresentado pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, determinando a atribuição pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano Turismo Lisboa de um financiamento reembolsável de €2.000.000,00€.
7. E isto porque, na sequência da assinatura de um Acordo Operacional entre o Turismo de Portugal, IP e o Banco Europeu de Investimento, no âmbito da Iniciativa JESSICA, o Turismo de Portugal, IP assumiu a posição de Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região de Lisboa e o do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região do Algarve, fundos estes que, conforme se refere no Relato de Auditoria *“são temáticos e especificamente orientados para a promoção do desenvolvimento de projetos urbanos integrados no âmbito da requalificação e revitalização das áreas urbanas de relevante interesse para o turismo”*.
8. Em cumprimento daquele Acordo Operacional, os referidos FDU foram dotados de €31.200.000,00, de forma a permitir o financiamento reembolsável de projetos que *“deverão contribuir para o aumento da competitividade e da oferta turística em Portugal, concretamente nas Regiões de Lisboa e do Algarve”*.
9. Ora, sendo o Turismo de Portugal, IP a Entidade Gestora do referido Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo Lisboa, compete ao mesmo a análise, decisão e acompanhamento da execução das candidaturas e projetos beneficiários do financiamento atribuído neste âmbito.



10. Para tal, e para além da aprovação do “**Regulamento de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**”, nos termos do qual se “*define os termos de concessão de financiamentos a projetos localizados nas regiões NUT II Lisboa e Algarve, que, em simultâneo, contribuam para a regeneração, reabilitação e revitalização económica em áreas urbanas, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional*” e que foi aprovado pelo Despacho n.º 105/XIX/STE/2012, de 30.05.2012, da Secretária de Estado do Turismo, foi também aprovado, na linha com o manual de procedimentos elaborado para o QREN, um “**Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**”, que “*fixa os procedimentos a observar pelo Turismo de Portugal, IP, enquanto Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, no âmbito da Iniciativa JESSICA em exclusivo para as regiões NUTS II de Lisboa e Algarve, ao abrigo do Acordo Operacional celebrados com o Banco Europeu do Investimento em 11 de outubro de 2011 e com efetividade em 6 de junho de 2012, alterado em 9 de outubro de 2013*”.
11. Da análise do referido Manual de Procedimentos verifica-se que, o processo de avaliação das candidaturas se inicia com a (i) fase de Receção e Distribuição de Candidaturas, passando pela (ii) fase de Análise de Candidaturas, (iii) fase de Análise Prévia, (iv) fase de Análise Técnica, sendo que todas estas fases têm como órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento, a Direção de Apoio ao Investimento e Departamento de Análise, passando depois para a (v) fase de Proposta de Decisão e (vi) fase de Decisão, no âmbito das quais se identificam como *órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento*, a Direção de Apoio ao Investimento, Departamento de Análise, [Assessoria Jurídica] e Conselho Diretivo do TP. O processo, tal como definido, termina com a (vii) fase da Notificação da Decisão, (viii) Contratação, (xix) Assinatura do Contrato e (x) Acompanhamento.
12. Ora, face a esta estrutura do procedimento, não pode o ora signatário deixar de alertar para o facto de que o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.
13. Acontece que, à data dos factos – 07.07.2014 – o ora signatário exercia as funções de vogal do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP, estando as competências de direção, orientação e coordenação da área operacional de apoio ao investimento cometidas ao Vogal do Conselho Diretivo, Dr. Jorge Manuel de Oliveira Flor Abrantes, pelo que a sua participação na deliberação aqui em causa limitou-se, naturalmente, à análise da proposta levada à deliberação do Conselho



Diretivo, enquanto ponto da ordem do dia da reunião de 09.07.2014, não tendo participado ou tomado conhecimento direto do desenrolar do procedimento nas suas fases anteriores.

14. Efetivamente, e conforme se pode verificar da estrutura do procedimento, o Conselho Diretivo do Turismo de Portugal, IP apenas intervém no mesmo aquando da submissão por parte do Diretor do Departamento de Análise da Direção de Apoio ao Investimento da proposta de decisão e depois de a mesma ter sido validada por este.
15. Não obstante, e tendo em conta o conhecimento do signatário no que se refere ao elevado grau de competência, exigência e dedicação que são investidos por todos os técnicos e trabalhadores do Turismo de Portugal, IP, em todos e cada um dos procedimentos que desenvolvem no âmbito da atividade do instituto, naturalmente que o ora signatário, sem pôr em causa o excelente trabalho de auditoria realizado no âmbito do presente processo, antecipa que qualquer das alegadas irregularidades, a se terem verificado, não serão passíveis de responsabilidade, até porque nenhuma terá sido cometida com culpa.
16. Aliás, importa referir que, no âmbito do presente processo, e face à necessidade de pronúncia sobre o teor do Relato de Auditoria foi possível verificar que, não se poderão considerar como procedentes as irregularidades invocadas, na medida em que, salvo melhor entendimento, o Turismo de Portugal, IP, cumpriu escrupulosamente, tanto o disposto no **de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**, como no **Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**.

Vejamos melhor porquê.

17. De acordo com o invocado no Relato de Auditoria, o *“beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas”*.
18. Acontece que, como o próprio Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário *“apresentou um balanço e uma demonstração intercalares, à data de 12 de fevereiro de 2014 (data anterior à apresentação da candidatura ao Turismo de Portugal), rubricada por um TOC, em que evidenciava um rácio de autonomia financeira de 15,2%, registando capitais próprios de €287.030,51 e um ativo de €1.885.500,97”*.

19. Não obstante, entende o Tribunal de Contas que, não estando o balanço e a demonstração intercalar devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas, a condição de elegibilidade da beneficiária teria de ser aferida pela IES de 2013, na qual se verificava que a MC-Mercados da Capital, Lda não dispunha do grau de autonomia financeira exigida.
20. Por outro lado, o Relato de Auditoria entende que não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “*Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)*” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
21. Acontece que, como o mesmo Relato de Auditoria reconhece, *o beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda, apresentou, em 8 de julho de 2014, uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e que “a MC-Mercados da Capital, Lda apresentou uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00 não explicitando, no entanto, esta ata, como se iria concretizar este aumento de capital, nem quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas”.*
22. No entanto, o Relato de Auditoria considera que o Turismo de Portugal, IP “*não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios)*” e conclui que o Turismo de Portugal, IP, e neste caso o ora signatário terá de justificar a sua decisão de aprovar a candidatura e determinar a atribuição do financiamento, “*face ao risco da operação e ao tratamento desigual de candidaturas*”.
23. Face ao exposto, importa ter em conta que, de acordo com o Regulamento de Concessão de Financiamentos, “*as entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento são: (a) empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica; (b) autarquias locais; (c) serviços de administração central; (d) outras entidades públicas; (e) pessoas coletivas sem fins lucrativos*” (v. artigo 3.º do Regulamento).



24. Por outro lado, e de acordo com o artigo 5.º/1 do referido Regulamento, constituem condições de elegibilidade das entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento:

- a) Encontrarem-se legalmente constituídos;
- b) Cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, quando aplicável;
- c) Possuírem a sua situação regularizada junto da administração fiscal, da segurança social e do Turismo de Portugal, IP;
- d) Tratando-se de empresas, associações ou fundações, possuírem uma situação económico-financeira equilibrada nos termos definidos no **Anexo A** ao presente Regulamento, e, tratando-se de autarquias locais, cumprirem as mesmas as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento;
- e) Disporem de contabilidade organizada de acordo com o plano de contabilidade aplicável;
- f) Possuírem, ou poderem assegurar, os meios técnicos, físicos, financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação.

25. Sendo que, nos termos do artigo 5.º/2 do Regulamento, com exceção das condições referidas nas referidas alíneas a), c) e d), que devem estar cumpridas à data da candidatura, o preenchimento das condições referidas pode ser reportado à data da celebração do respetivo contrato de financiamento.

26. Já no que se refere às condições de elegibilidade dos projetos, o artigo 6.º/1 do mesmo Regulamento enuncia as seguintes:

- a) Enquadrarem-se em Programas Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- b) Localizarem-se em áreas urbanas de relevância turística das regiões NUT II Lisboa ou Algarve;
- c) Encontrarem-se devidamente aprovados pelas entidades competentes para o efeito ou encontrarem-se enquadrados no âmbito de um Pedido de Informação Prévia já aprovado;
- d) Não se encontrarem iniciados à data da candidatura, no caso de empresas, ou não se encontrarem concluídos naquela data no caso de outras entidades;
- e) Demonstrarem um estado de maturidade que permita o início dos trabalhos no prazo máximo de seis meses após a aprovação da candidatura, o que, em casos excecionais e devidamente justificados, pode ser prorrogado por mais três meses;

- f) Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento, observando-se, no que se refere a capitais próprios a afetar ao projeto, o definido no **Anexo A** do presente Regulamento, e, no que respeita aos capitais alheios, que os mesmos não são remunerados acima dos valores praticados no mercado;
- g) Serem executados no prazo máximo de dois anos, exceto em casos devidamente justificados;
- h) Serem económica e financeiramente sustentáveis;
- i) No caso dos projetos localizados na NUT II Lisboa, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de coesão social previstos no Programa Operacional Regional de Lisboa e, no caso dos projetos localizados na NUT II Algarve, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de valorização territorial e desenvolvimento urbano previstos no Programa Operacional Regional do Algarve.

27. De acordo com o artigo 6.º/ 2 e 3 do Regulamento, tratando-se de grandes empresas, as mesmas devem cumprir, para além do que se refere na alínea d) do número anterior, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto e sem prejuízo do cumprimento da condição referida na alínea f) do n.º 1 do presente artigo, as empresas devem afetar ao projeto, pelo menos, 25% de capitais próprios ou alheios sem auxílio público.

28. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 d, e artigo 6.º/1 f) verificamos que, nos termos do seu n.º 1 e 2, *“para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do presente Regulamento, considera-se que as empresas, associações e fundações possuem uma situação económico-financeira equilibrada quando apresentem um rácio de autonomia financeira não inferior a 0,20 para o caso de Grandes Empresas e de 0,15 para as Pequenas e Médias Empresas”, sendo que “a autonomia financeira a que se refere no número anterior é calculada através da seguinte fórmula:*

$$AF = \frac{CPe}{Ale}$$

Ale

Em que,

AF – autonomia financeira

CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.

Ale – ativo líquido da empresa”

29. Já nos termos do n.º 3 a) e b) do mesmo Anexo A do Regulamento verifica-se que, Para efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do presente Regulamento, consideram-se adequadamente financiados por capitais próprios:

a) *No caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:*

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

b) *No caso de outras entidades, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 10% de capitais próprios.*

30. Finalmente, nos termos do n.º 4 do Anexo A, “para o cálculo do indicador referido no n.º 2 é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”.

31. Ora, tendo em conta que, como se referiu *supra*, nos termos do artigo 3.º do Regulamento de Concessão de Financiamento podem ser entidades beneficiárias “empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica”, é fácil a conclusão de que mesmo empresas que não estão obrigadas por lei a requerer auditoria das suas contas a um Revisor Oficial de Contas (nomeadamente sociedades de responsabilidade limitada que não do tipo SGPS, também estas podem ser beneficiárias no âmbito do FDU – Turismo.

32. E neste caso, a referência constante no referido n.º 4 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Financiamento, no sentido de que para o cálculo da “autonomia financeira” “é utilizado o balanço referente ao final do exercício

anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas”, terá naturalmente de se interpretar como referindo-se a um balanço intercalar legalmente certificado, seja por um Revisor Oficial de Contas, seja por um Técnico Oficial de Contas, consoante o tipo de sociedade que constitui a entidade beneficiária.

33. Recorde-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro,

1 - São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:

a) Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística;

b) Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;

c) Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas demonstrações financeiras e declarações fiscais, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Ordem, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos;

d) Com base nos elementos disponibilizados pelos contribuintes por cuja contabilidade sejam responsáveis, assumir a responsabilidade pela supervisão dos actos declarativos para a segurança social e para efeitos fiscais relacionados com o processamento de salários.

(...)

3 - Entende-se por regularidade técnica, nos termos da alínea b) do n.º 1, a execução da contabilidade, nos termos das disposições previstas nos normativos aplicáveis, tendo por suporte os documentos e as informações fornecidos pelo órgão de gestão ou pelo empresário, e as decisões do profissional no âmbito contabilístico, com vista à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira da realidade patrimonial da empresa, bem como o envio para as entidades públicas competentes, pelos meios legalmente definidos, da informação contabilística e fiscal definida na legislação em vigor”.

34. Ora, resultando claro que um Técnico Oficial de Contas é, também ele, responsável pela “regularidade técnica”, assumindo pessoal, diretamente e em



exclusivo, a responsabilidade pelas contas que elabora, aliado ao facto de que a larga maioria das empresas não está sujeita a revisão legal de contas, não pode deixar de se considerar como equiparável a certificação realizada por um Técnico Oficial de Contas e certificação de um Revisor Oficial de contas, para que o aqui interessa.

35. Importa, aliás referir que, tal equiparação é reconhecida na generalidade dos programas comunitários atuais e passados (QREN, Compete, Portugal 2020), bem como na Iniciativa JESSICA, que, por exemplo no artigo 18.º/1 a) do Regulamento de Concessão de financiamentos determina que *“a verificação financeira do projeto tem por base declarações de despesa de investimento apresentadas pelas entidades beneficiárias, certificadas por um revisor oficial de contas, exceto para os pedidos de pagamento com despesa elegível inferior a 200.000 euros ou para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, casos em que, por opção do beneficiário, esta certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, a qual confirma a realização das despesas de investimento, a existência dos fluxos financeiros associados e a correta contabilização das mesmas”*.
36. Assim sendo, e verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, entende o ora signatário que se garantiu a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos.
37. Para além disso, não pode o ora signatário deixar de referir que, depois de compulsado o processo se verificou que, entretanto, o Promotor garantiu a *“Certificação das Contas – Período Compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro”*, por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual *“em nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal”*.



38. Ora, tendo em conta que o próprio Regulamento admite que para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, tal certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, e tendo o Turismo de Portugal, IP analisado a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito – demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, devidamente certificada pelo Técnico Oficial de Contas, e entretanto confirmado por ROC, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação ou de tratamento desigual de candidaturas.
39. O que, note-se, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto.
40. Da mesma forma, e no que se refere à conclusão de que também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios, não obstante o beneficiário tenha apresentado uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e posteriormente uma ata, de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, também não pode o ora signatário deixar de sublinhar que, conforme *supra* transcrito, nos termos do n.º 3 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento se estabelece que “no caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior



CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

41. A par do estabelecido no referido Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento, estabelece-se no Manual de Procedimentos que, “Os projetos encontram-se adequadamente financiados com capitais próprios quando estes ascendem a 25% do investimento elegível, percentagem essa que pode ser calculada de uma das suas seguintes formas:

$\frac{CPE + CPp \times 100}{Ale + DEp}$

Ou

$\frac{CPp \times 100}{DEp}$

Em que:

CPE – capitais próprios da empresa incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento.

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – Ativo líquido da empresa

DEp – montante de investimento elegível do projeto

Caso o destinatário final indique um valor de suprimentos para efeitos de financiamento do projeto, deve aquele ser questionado se o pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto. Se a resposta for positiva, deverão esses suprimentos, ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

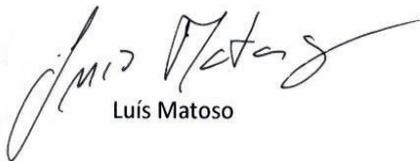
Se se tratar de uma empresa existente, proceder-se-á ao cálculo de acordo com a primeira daquelas fórmulas; se, da aplicação dessa fórmula, não resultar preenchida a condição de elegibilidade em causa, aplicar-se-á a segunda daquelas fórmulas”.

42. Ora, repare-se que é o próprio Regulamento de Concessão de Financiamento e o Manual de Procedimentos que permitem que se prevejam capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, **desde que venham a ser incorporados em capital próprio até a conclusão material e financeira do projeto**, devendo os mesmos ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.
43. Face ao exposto, e estando garantida pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que *“a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos pelo Instituto Turismo de Portugal no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa Jessica, com o n.º P001214”*, bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 20014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa.
44. Note-se que a condição de elegibilidade em causa não determina que o valor de capitais próprios esteja realizado à data da candidatura ou do contrato de concessão de financiamento. O que determina é que se assegure que o investimento seja financiado com capitais próprios, no mínimo regulamentarmente previsto.
45. Naturalmente que esses capitais próprios deverão ser efetivamente realizados durante o período de execução do investimento, sendo validada essa realização efetiva no encerramento do processo, fase que ainda não ocorreu.
46. Ou seja, no momento da decisão da candidatura e da celebração do contrato, a condição de elegibilidade é assegurada através de declaração, documentalmente demonstrável e legalmente adequada do modo como os

capitais próprios a afetar ao projeto serão realizados, no que, no caso em apreço sucedeu.

47. Por outro lado, e no que se refere à questão de não estarem definidos os sócios que iriam realizar as entradas em dinheiro, importa alertar para o disposto no artigo 210.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual se refere que, caso o contrato de sociedade não defina quais os sócios que ficam obrigados a efetuar tais prestações, tal significa que todos os sócios são obrigados a efetuar as prestações suplementares que sejam deliberadas.
48. Finalmente, não pode deixar de se referir que, não obstante ainda não se tenha procedido à análise necessária a realizar em sede de Fase de Encerramento, é possível antecipar que, no que se refere aos objetivos pretendidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, o projeto aqui em causa terá respondido de forma totalmente positiva, seja no que se refere à regeneração, reabilitação e revitalização económica do Mercado da Ribeira, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional, em especial na capital do país.
49. Face a tudo o que vem sendo exposto, e tendo em conta que a ora signatário foi notificado para, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, se pronunciar sobre os factos que lhe são imputáveis, não pode o signatário, nesta sede, deixar de sublinhar que de harmonia com as circunstâncias em que as mesmas se verificaram, as competências e funções da mesma, ausência de lesão de dinheiros ou valores públicos, se considera não se verificar qualquer comportamento culposo e muito menos um comportamento merecedor de aplicação de qualquer sanção.

Com os melhores cumprimentos.


Luís Matoso



Carlos Manuel Sales Abade
Rua Vasco da Gama, 21 – 8º Frente
2670-396 Loures

TRIBUNAL DE CONTAS

E 11856/2016
2016/8/8



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

v/ref: Proc. nº 06/15-Audit
DA III.2

Lisboa, 08 de agosto de 2016

Assunto: Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

Exmo. Senhor,

Carlos Manuel Sales Abade, tendo sido citado para, querendo, remeter a essa Direção-Geral, no prazo de 20 dias úteis, os comentários que o relato da auditoria referida em epígrafe e que se anexa vier a merecer no que se refere aos pontos 1.1, n.º 29, 3.2.4.2 e ao Anexo V (eventuais infrações financeiras), 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, vem pelo presente, em sua defesa, referir o seguinte:

1. De acordo com o referido n.º 29 do Ponto 1.1, do Relato de Auditoria

“No projeto urbano da “MC – Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data da apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previstos no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos dos FDU Turismo, designadamente quanto à autonomia financeira. A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura, foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, serem objeto de certificação por um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação, o que não sucedeu até à assinatura do contrato. No decurso da auditoria, e apesar das insistências, esse documento nunca foi apresentado.

1
A

Também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito à data da apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios num total de €1.3 Milhões. O documento posteriormente apresentado, de 6 de setembro de 2014, porém, não explicitou inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não havendo evidência do cumprimento dessa condição.

Esta situação pode implicar a resolução do contrato e o apuramento de eventual responsabilidade financeira (cf. ponto 3.2.4.2).

2. Analisado o Ponto “3.2.4.2 – O projeto urbano Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa” do Relato de Auditoria, verifica-se que o mesmo se refere ao procedimento de análise da candidatura apresentada pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, em 14.02.2014, relativa a um “projeto de reabilitação e revitalização de parte do edifício do Mercado da Ribeira, de forma a proporcionar as condições para a sua gestão e exploração num conceito que combinava cultura, conhecimento e lazer, com diversas atividades e ofertas em todas as áreas”.
3. Resulta do referido capítulo do Relato de Auditoria que, não obstante, de acordo com a análise técnica desenvolvida pelo Turismo de Portugal, IP, o beneficiário MC-Mercados da Capital, Lda, assim como o projeto urbano, preencheu as condições de elegibilidade previstas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, no decurso da auditoria foram detetados os seguintes factos:
 - O beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas.
 - Não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – “Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)” – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
4. Face a esses factos, o Relato de Auditoria identifica no “Anexo V – Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” as seguintes “irregularidades e normas violadas”:

“No projeto urbano da “MC-Mercados da Capital, Lda” o promotor não comprovou que, à data de apresentação da candidatura, possuía todos os requisitos previsto no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos FDU Turismo. Verificou-se que a “MC-Mercados da Capital, Lda” não observava o critério de elegibilidade quanto à autonomia financeira.

A fim de comprovar esta condição de pré-candidatura foram apresentadas demonstrações financeiras intercalares, reportadas a 12 de fevereiro de 2014, sem no entanto, exibir a necessária certificação de um ROC. Constatando esta falta, a entidade gestora Turismo de Portugal, de acordo com a análise técnica e financeira desenvolvida à candidatura, determinou como condição pré-contratual a apresentação dessa mesma certificação.

Porém, a 9 de julho de 2014 foi assinado o acordo de financiamento entre o Turismo de Portugal e a “MC-Mercados da Capital, Lda” (Documento Complementar, elaborado nos termos do n.º 2 do Art. 64.º do Código do Notariado da Escritura de Mútuo com Hipoteca, entre o Instituto de Turismo de Portugal, IP e MC- Mercados da Capital, lda), sem que se tivesse encontrado evidência do cumprimento da condição pré-contratual em falta.

No mesmo projeto urbano também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios. Não se encontrando preenchido este requisito este requisito à data de apresentação da candidatura, foi apresentada uma declaração de compromisso de deliberar, no prazo de 60 dias, a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios no total de €1.3Milhões. O documento apresentado, porém, não explicitava inequivocamente quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas, não assegurando a condição de elegibilidade do projeto.

Do exposto resulta que, quer o projeto apresentado, quer o seu promotor não preenchem todos os requisitos constantes do Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU, respetivamente previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, respetivamente, tendo o apoio sido contratado em violação destas disposições, que pretendiam, assegurar a salvaguarda dos dinheiros públicos, impedindo a sua aplicação em projetos com debilidades financeiras.

A violação das referidas normas é suscetível de originar 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, por violação de normas sobre assunção de compromissos”.

5. Ainda de acordo com o mesmo “Mapa de Eventuais Responsabilidades Financeiras” o ora signatário foi identificado como um dos “eventuais responsáveis”, razão pela qual foi citado para se pronunciar sobre os referidos factos, 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.
6. Resulta assim claro que as alegadas irregularidades aqui em causa e relativamente às quais o ora signatário é identificado como possível responsável, se referem ao facto de ser, à data dos factos, Diretor Coordenador da Direção de Apoio ao Investimento do

Turismo de Portugal, IP, Direção responsável pela análise e acompanhamento do projeto urbano de Reabilitação e Revitalização do Mercado da Ribeira em Lisboa, apresentado pela empresa MC-Mercados da Capital, Lda, e que mereceu a atribuição pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano Turismo Lisboa de um financiamento reembolsável de €2.000.000,00€.

7. De referir que, na sequência da assinatura de um Acordo Operacional entre o Turismo de Portugal, IP e o Banco Europeu de Investimento, no âmbito da Iniciativa JESSICA, o Turismo de Portugal, IP assumiu a posição de Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região de Lisboa e o do Fundo de Desenvolvimento Urbano da Região do Algarve, fundos estes que, conforme se refere no Relato de Auditoria, *“são temáticos e especificamente orientados para a promoção do desenvolvimento de projetos urbanos integrados no âmbito da requalificação e revitalização das áreas urbanas de relevante interesse para o turismo”*.
8. Em cumprimento daquele Acordo Operacional, os referidos FDU foram dotados de €31.200.000,00, de forma a permitir o financiamento reembolsável de projetos que *“deverão contribuir para o aumento da competitividade e da oferta turística em Portugal, concretamente nas Regiões de Lisboa e do Algarve”*.
9. Ora, sendo o Turismo de Portugal, IP a Entidade Gestora do referido Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo Lisboa, compete ao mesmo a análise, decisão e acompanhamento da execução das candidaturas e projetos beneficiários do financiamento atribuído neste âmbito.
10. Para tal, e para além da aprovação do **“Regulamento de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, nos termos do qual se *“define os termos de concessão de financiamentos a projetos localizados nas regiões NUT II Lisboa e Algarve, que, em simultâneo, contribuam para a regeneração, reabilitação e revitalização económica em áreas urbanas, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional”* e que foi aprovado pelo Despacho n.º 105/XIX/STE/2012, de 30.05.2012, da Secretária de Estado do Turismo, foi também aprovado, na linha do manual de procedimentos elaborado para o QREN, um **“Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo”**, que *“fixa os procedimentos a observar pelo Turismo de Portugal, IP, enquanto Entidade Gestora do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, no âmbito da Iniciativa JESSICA em exclusivo para as regiões NUTS II de Lisboa e Algarve, ao abrigo do Acordo Operacional celebrados com o Banco Europeu do Investimento em 11 de outubro de 2011 e com efetividade em 6 de junho de 2012, alterado em 9 de outubro de 2013”*.
11. Da análise do referido Manual de Procedimentos, verifica-se que, o processo de avaliação das candidaturas se inicia com a (i) fase de Receção e Distribuição de Candidaturas, passando pela (ii) fase de Análise de Candidaturas, (iii) fase de Análise Prévia, (iv) fase de Análise Técnica, sendo que todas estas fases têm como órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento, a Direção de Apoio ao Investimento e Departamento de

4
b

Análise, passando depois para a (v) fase de Proposta de Decisão e (vi) fase de Decisão, no âmbito das quais se identificam como *órgão competente e respetiva Direção e/ou Departamento*, a Direção de Apoio ao Investimento, Departamento de Análise, [Assessoria Jurídica] e Conselho Diretivo do TP. O processo, tal como definido, termina com a (vii) fase da Notificação da Decisão, (viii) Contratação, (xix) Assinatura do Contrato e (x) Acompanhamento.

12. Ora, face a esta estrutura do procedimento, resulta claro que todas as fases iniciais do processo de avaliação e que culminam na apresentação de proposta de decisão ao Conselho Diretivo são da competência da Direção de Apoio ao Investimento, a qual era como já se referiu, dirigida e coordenada à data dos factos pelo ora signatário, em especial do Departamento de Análise.

O ora signatário não pode deixar de, desde já, sublinhar o elevado grau de competência, exigência e dedicação que são investidos por todos os técnicos e trabalhadores do Turismo de Portugal, IP, em todos e cada um dos procedimentos que são desenvolvidos no âmbito da atividade do instituto, incluindo o processo aqui em causa, bem como o outro processo que também foi auditado e relativamente ao qual o Relato de Auditoria declara que não foram detetadas irregularidades que conduzissem à formulação de observações.

13. No mesmo sentido, e sem pôr em causa o excelente trabalho de auditoria realizado no âmbito do presente processo, não pode o ora signatário deixar de antecipar que qualquer das alegadas irregularidades invocadas no presente processo, a se terem verificado, o que não se concede, não serão passíveis de responsabilidade, até porque nenhuma foi cometida com culpa.
14. Aliás, relativamente ao facto invocado pelo Relato de Auditoria de que o ora signatário *“a 9 de julho de 2014 assinou o contrato de financiamento com a “MC-Mercados da Capital, Lda”, apesar das deficiências na candidatura que haviam motivado a proposta dos serviços de aprovação condicional não se encontrarem integralmente supridas”,* deficiências que, no entender do mesmo Relato consubstanciam irregularidades passíveis de gerar responsabilidade, não pode o signatário deixar de defender que as mesmas não se poderão considerar como procedentes, na medida em que, salvo melhor entendimento, o ora signatário cumpriu escrupulosamente, tanto o disposto no **Regulamento de Concessão de Financiamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**, como no **Manual de Procedimentos / Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo**.

Vejamos melhor porquê.

15. De acordo com o invocado no Relato de Auditoria, o *“beneficiário não comprovou à data da celebração do contrato de financiamento, a condição de autonomia financeira de pelo menos 15% tal como estabelecido, uma vez que não apresentou as Demonstrações Intercalares devidamente certificadas por Revisor Oficial de Contas”*.

5


16. Acontece que, como o próprio Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário *“apresentou um balanço e uma demonstração intercalares, à data de 12 de fevereiro de 2014 (data anterior à apresentação da candidatura ao Turismo de Portugal), rubricada por um TOC, em que evidenciava um rácio de autonomia financeira de 15,2%, registando capitais próprios de €287.030,51 e um ativo de €1.885.500,97”*.
17. Não obstante, entende o Tribunal de Contas que, não estando o balanço e a demonstração intercalar devidamente certificadas por um Revisor Oficial de Contas, a condição de elegibilidade da beneficiária teria de ser aferida pela IES de 2013, na qual se verificava que a MC-Mercados da Capital, Lda não dispunha do grau de autonomia financeira exigida.
18. Por outro lado, o Relato de Auditoria entende que não foi igualmente assegurada a verificação da condição de elegibilidade prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Concessão de financiamento dos FDU Turismo, bem como no Manual de Procedimentos – *“Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento (...)”* – ou seja ser adequadamente financiado por capitais próprios, o que neste caso implicaria a cobertura do investimento em €1.328.046,89.
19. Acontece que, como o mesmo Relato de Auditoria reconhece, o beneficiário MC – Mercados da Capital, Lda, apresentou, em 8 de julho de 2014, uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e que *“a MC-Mercados da Capital, Lda apresentou uma ata, de 6 de setembro de 20014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00 não explicitando, no entanto, esta ata, como se iria concretizar este aumento de capital, nem quais os sócios que iriam realizar estas entradas de dinheiro e em que datas”*.
20. No entanto, o Relato de Auditoria considera que o Turismo de Portugal, IP *“não observou duas condições estabelecidas no Regulamento de Concessão de Financiamento dos FDU Turismo, uma de elegibilidade do beneficiário (a de autonomia financeira) e a outra de elegibilidade do projeto (ser adequadamente financiado por capitais próprios)”* e conclui que o Turismo de Portugal, IP, e neste caso o ora signatário, terá de justificar a sua decisão de aprovar a candidatura e determinar a atribuição do financiamento, *“face ao risco da operação e ao tratamento desigual de candidaturas”*.
21. Face ao exposto, importa ter em conta que, de acordo com o Regulamento de Concessão de Financiamentos, *“as entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento são: (a) empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica; (b) autarquias locais; (c) serviços de administração central; (d) outras entidades públicas; (e) pessoas coletivas sem fins lucrativos”* (v. artigo 3.º do Regulamento).

22. Por outro lado, e de acordo com o artigo 5.º/1 do referido Regulamento, constituem condições de elegibilidade das entidades beneficiárias dos financiamentos previstos no presente Regulamento:
- a) Encontrarem-se legalmente constituídos;
 - b) Cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, quando aplicável;
 - c) Possuírem a sua situação regularizada junto da administração fiscal, da segurança social e do Turismo de Portugal, IP;
 - d) Tratando-se de empresas, associações ou fundações, possuírem uma situação económico-financeira equilibrada nos termos definidos no **Anexo A** ao presente Regulamento, e, tratando-se de autarquias locais, cumprirem as mesmas as respetivas obrigações legais em matéria de limite de endividamento;
 - e) Disporem de contabilidade organizada de acordo com o plano de contabilidade aplicável;
 - f) Possuírem, ou poderem assegurar, os meios técnicos, físicos, financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação.
23. Sendo que, nos termos do artigo 5.º/2 do Regulamento, com exceção das condições referidas nas referidas alíneas a), c) e d), que devem estar cumpridas à data da candidatura, o preenchimento das condições referidas pode ser reportado à data da celebração do respetivo contrato de financiamento.
24. Já no que se refere às condições de elegibilidade dos projetos, o artigo 6.º/1 do mesmo Regulamento enuncia as seguintes:
- a) Enquadrarem-se em Programas Integrados de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
 - b) Localizarem-se em áreas urbanas de relevância turística das regiões NUT II Lisboa ou Algarve;
 - c) Encontrarem-se devidamente aprovados pelas entidades competentes para o efeito ou encontrarem-se enquadrados no âmbito de um Pedido de Informação Prévia já aprovado;
 - d) Não se encontrarem iniciados à data da candidatura, no caso de empresas, ou não se encontrarem concluídos naquela data no caso de outras entidades;
 - e) Demonstrarem um estado de maturidade que permita o início dos trabalhos no prazo máximo de seis meses após a aprovação da candidatura, o que, em casos excecionais e devidamente justificados, pode ser prorrogado por mais três meses;
 - f) Encontrarem-se devidamente asseguradas as respetivas fontes de financiamento, observando-se, no que se refere a capitais próprios a afetar ao projeto, o definido no **Anexo A** do presente Regulamento, e, no que respeita aos capitais alheios, que os mesmos não são remunerados acima dos valores praticados no mercado;
 - g) Serem executados no prazo máximo de dois anos, exceto em casos devidamente justificados;
 - h) Serem económica e financeiramente sustentáveis;

7
A2

- i) No caso dos projetos localizados na NUT II Lisboa, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de coesão social previstos no Programa Operacional Regional de Lisboa e, no caso dos projetos localizados na NUT II Algarve, demonstrarem contribuir para a prossecução dos objetivos de valorização territorial e desenvolvimento urbano previstos no Programa Operacional Regional do Algarve.
25. De acordo com o artigo 6.º/ 2 e 3 do Regulamento, tratando-se de grandes empresas, as mesmas devem cumprir, para além do que se refere na alínea d) do número anterior, o disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto e sem prejuízo do cumprimento da condição referida na alínea f) do n.º 1 do presente artigo, as empresas devem afetar ao projeto, pelo menos, 25% de capitais próprios ou alheios sem auxílio público.
26. Ao analisarmos o Anexo A do Regulamento para o qual remete o referido artigo 5.º/1 d, e artigo 6.º/1 f) verificamos que, nos termos do seu n.º 1 e 2, *“para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do presente Regulamento, considera-se que as empresas, associações e fundações possuem uma situação económico-financeira equilibrada quando apresentem um rácio de autonomia financeira não inferior a 0,20 para o caso de Grandes Empresas e de 0,15 para as Pequenas e Médias Empresas”, sendo que “a autonomia financeira a que se refere no número anterior é calculada através da seguinte fórmula:*

$$AF = \frac{CPe}{Ale}$$

Ale

Em que,

AF – autonomia financeira

CPe – capitais próprios da empresa, incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data do contrato de financiamento.

Ale – ativo líquido da empresa”

27. Já nos termos do n.º 3 a) e b) do mesmo Anexo A do Regulamento verifica-se que, Para efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do presente Regulamento, consideram-se adequadamente financiados por capitais próprios:

- a) *No caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:*

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

- b) *No caso de outras entidades, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 10% de capitais próprios.*
28. Finalmente, nos termos do n.º 4 do Anexo A, “*para o cálculo do indicador referido no n.º 2 é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas*”.
29. Ora, tendo em conta que, como se referiu *supra*, nos termos do artigo 3.º do Regulamento de Concessão de Financiamento, podem ser entidades beneficiárias “*empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica*”, é fácil a conclusão de que mesmo empresas que não estão obrigadas por lei a requerer auditoria das suas contas a um Revisor Oficial de Contas (nomeadamente sociedades de responsabilidade limitada que não do tipo SGPS), também podem ser beneficiárias no âmbito do FDU – Turismo.
30. E neste caso, a referência constante no referido n.º 4 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Financiamento, no sentido de que para o cálculo da “*autonomia financeira*” “*é utilizado o balanço referente ao final do exercício anterior ao da candidatura ou um balanço intercalar posterior, reportado, no máximo, à data da candidatura e legalmente certificado por um Revisor Oficial de Contas*”, terá naturalmente de se interpretar como referindo-se a um balanço intercalar legalmente certificado, seja por um Revisor Oficial de Contas, seja por um Técnico Oficial de Contas, consoante o tipo de sociedade que constitui a entidade beneficiária.
31. Recorde-se que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro,
- 1 - *São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:*
- a) *Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística;*
 - b) *Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;*

c) Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas demonstrações financeiras e declarações fiscais, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Ordem, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos;

d) Com base nos elementos disponibilizados pelos contribuintes por cuja contabilidade sejam responsáveis, assumir a responsabilidade pela supervisão dos actos declarativos para a segurança social e para efeitos fiscais relacionados com o processamento de salários.

(...)

3 - Entende-se por regularidade técnica, nos termos da alínea b) do n.º 1, a execução da contabilidade, nos termos das disposições previstas nos normativos aplicáveis, tendo por suporte os documentos e as informações fornecidos pelo órgão de gestão ou pelo empresário, e as decisões do profissional no âmbito contabilístico, com vista à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira da realidade patrimonial da empresa, bem como o envio para as entidades públicas competentes, pelos meios legalmente definidos, da informação contabilística e fiscal definida na legislação em vigor”.

32. Ora, resultando claro que um Técnico Oficial de Contas é, também ele, responsável pela “regularidade técnica”, assumindo pessoal, diretamente e em exclusivo, a responsabilidade pelas contas que elabora, aliado ao facto de que a larga maioria das empresas não está sujeita a revisão legal de contas, não pode deixar de se considerar como equiparável a certificação realizada por um Técnico Oficial de Contas e certificação de um Revisor Oficial de contas, para que o aqui interessa.
33. Importa, aliás referir que, tal equiparação é reconhecida na generalidade dos programas comunitários atuais e passados (QREN, Compete, Portugal 2020), bem como na Iniciativa JESSICA, que, por exemplo no artigo 18.º/1 a) do Regulamento de Concessão de financiamentos determina que “a verificação financeira do projeto tem por base declarações de despesa de investimento apresentadas pelas entidades beneficiárias, certificadas por um revisor oficial de contas, exceto para os pedidos de pagamento com despesa elegível inferior a 200.000 euros **ou para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, casos em que, por opção do beneficiário, esta certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, a qual confirma a realização das despesas de investimento, a existência dos fluxos financeiros associados e a correta contabilização das mesmas**”.
34. Assim sendo, e verificando-se que no âmbito da fase de análise das candidaturas se procedeu de acordo com o disposto no Regulamento de Concessão de Financiamento, bem como de acordo com o Manual de Procedimentos, e que no momento da celebração do Contrato existia um balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas que demonstrava a autonomia à data da apresentação da candidatura, sobre cuja veracidade material não se suscitaram dúvidas, entende o ora signatário que se garantiu a verificação das condições de elegibilidade, neste caso, do

Beneficiário, nos termos definidos pelo Regulamento de Concessão de Financiamentos.

35. Para além disso, não pode o ora signatário deixar de sublinhar que, entretanto, o Promotor garantiu a *"Certificação das Contas – Período Compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro"*, por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, nos termos da qual *"em nossa opinião as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da MC-Mercados da Capital, Lda, em 12 de fevereiro de 2014, e o resultado das suas operações para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 12 de fevereiro de 2014, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal"*.
36. O que, note-se, apenas veio comprovar que a situação da sociedade evidenciada no momento de celebração do contrato de financiamento através do balanço intercalar assinado por um Técnico Oficial de Contas correspondia à realidade de facto.
37. Ora, tendo em conta que o próprio Regulamento admite que para as entidades beneficiárias não sujeitas a certificação legal de contas, a certificação pode ser efetuada por um técnico oficial de contas, e tendo o Turismo de Portugal, IP analisado a verificação do critério da elegibilidade, estabelecido no artigo 5.º do Regulamento de Concessão de Financiamentos, de acordo com o documento definido para o efeito – demonstração financeira intercalar, reportada a 12 de fevereiro de 2014, assinada pelo Técnico Oficial de Contas, e entretanto confirmado por ROC, considera-se não se verificar qualquer falha no que se refere ao procedimento adotado, e muito menos o alegado risco da operação ou de tratamento desigual de candidaturas.
38. Da mesma forma, e no que se refere à conclusão de que também não foi assegurada a condição de elegibilidade do financiamento do projeto através de um mínimo de 25% de capitais próprios, não obstante o beneficiário tenha apresentado uma declaração de compromisso de deliberação, no prazo de 60 dias sob a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios de no mínimo €1.300.000,00 e posteriormente uma ata, de 6 de setembro de 20014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, também não pode o ora signatário deixar de sublinhar que, conforme *supra* transcrito, nos termos do n.º 3 do Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento se estabelece que *"no caso de empresas, associações e fundações, os projetos de investimento cuja despesa elegível seja coberta por um mínimo de 25% de capitais próprios, calculado através das seguintes fórmulas:*

$$\frac{Cpe + Cpp \times 100}{Ale + DEp}$$

Ou

$$\frac{Cp \times 100}{DEp}$$

11
A

Em que:

CPe – conforme definido no n.º 2 anterior

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – conforme definido no n.º 2 anterior

DEp – montante de despesa elegível do projeto

39. A par do estabelecido no referido Anexo A do Regulamento de Concessão de Investimento, estabelece-se no Manual de Procedimentos que, “Os projetos encontram-se adequadamente financiados com capitais próprios quando estes ascendem a 25% do investimento elegível, percentagem essa que pode ser calculada de uma das suas seguintes formas:

$$\frac{CPe + CPp \times 100}{Ale + DEp}$$

$$Ale + DEp$$

Ou

$$\frac{CPp \times 100}{DEp}$$

$$DEp$$

Em que:

CPe – capitais próprios da empresa incluindo novas entradas de capital (capital social, consolidação de suprimentos e prestações suplementares de capital), que não se enquadrem na definição de passivo financeiro, a realizar até à data da celebração do contrato de financiamento.

CPp – capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, desde que venham a ser incorporados em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto

Ale – Ativo líquido da empresa

DEp – montante de investimento elegível do projeto

Caso o destinatário final indique um valor de suprimentos para efeitos de financiamento do projeto, deve aquele ser questionado se o pretende incorporar em capital próprio até à conclusão material e financeira do projeto. Se a resposta for positiva, deverão esses suprimentos, ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.

12

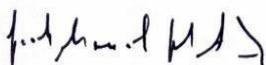

Se se tratar de uma empresa existente, proceder-se-á ao cálculo de acordo com a primeira daquelas fórmulas; se, da aplicação dessa fórmula, não resultar preenchida a condição de elegibilidade em causa, aplicar-se-á a segunda daquelas fórmulas”.

40. Ora, repare-se que é o próprio Regulamento de Concessão de Financiamento e o Manual de Procedimentos que permitem que se prevejam capitais próprios do projeto, incluindo suprimentos, **desde que venham a ser incorporados em capital próprio até a conclusão material e financeira do projeto**, devendo os mesmos ser considerados para preenchimento da condição de elegibilidade.
41. Face ao exposto, e estando garantida, à data da celebração do contrato, pela Declaração emitida pelos sócios gerentes, em representação da sociedade beneficiária de que *“a mesma reunirá em Assembleia Geral, no prazo de 60 dias, com vista a deliberar sobre a constituição de prestações suplementares por parte dos sócios, no valor de 1.300.000,00 Euros, ou outra forma legalmente admissível que garanta os capitais próprios, nos termos exigidos pelo Instituto Turismo de Portugal no âmbito do contrato de financiamento a celebrar com esta entidade e na sequência da aprovação da candidatura apresentada à Iniciativa Jessica, com o n.º P001214”*, bem como pela Ata n.º 9 de 6 de setembro de 2014, a deliberar, mais uma vez, sobre a intenção de constituição desse capital próprio, no valor mínimo de €1.300.000,00, não pode deixar de se considerar que as mesmas correspondem à resposta positiva de que o destinatário final pretende incorporar em capital próprio **até à conclusão material e financeira do projeto** o valor de prestações suplementares (ou equivalente), pelo que se entendeu que se encontrava preenchida a condição de elegibilidade em causa.
42. Note-se que a condição de elegibilidade em causa não determina que o valor de capitais próprios esteja realizado à data da candidatura ou do contrato de concessão de financiamento. O que determina é que se assegure que o investimento seja financiado com capitais próprios, no mínimo regulamentarmente previsto.
43. Naturalmente que esses capitais próprios deverão ser efetivamente realizados durante o período de execução do investimento, sendo validada essa realização efetiva no encerramento do processo, fase que ainda não ocorreu.
44. Ou seja, no momento da decisão da candidatura e da celebração do contrato, a condição de elegibilidade é assegurada através de declaração, documentalmente evidenciável e legalmente adequada do modo como os capitais próprios a afetar ao projeto serão realizados, no que, no caso em apreço sucedeu.
45. Por outro lado, e no que se refere à questão de não estarem definidos os sócios que iriam realizar as entradas em dinheiro, importa alertar para o disposto no artigo 210.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual se refere que, caso o contrato de sociedade não defina quais os sócios que ficam obrigados a efetuar tais

prestações, tal significa que todos os sócios são obrigados a efetuar as prestações suplementares que sejam deliberadas.

46. Finalmente, não pode deixar de se referir que, não obstante ainda não se tenha procedido à análise necessária a realizar em sede de Fase de Encerramento, é possível antecipar que, no que se refere aos objetivos pretendidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano – Turismo, o projeto aqui em causa terá respondido de forma totalmente positiva, seja no que se refere à regeneração, reabilitação e revitalização económica do Mercado da Ribeira, assim como para o reforço da competitividade e atratividade turística nacional, em especial na capital do país.
47. Face a tudo o que vem sendo exposto, e tendo em conta que o ora signatário foi notificado para, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, se pronunciar sobre os factos que lhe são imputáveis, não pode o signatário, nesta sede, deixar de sublinhar que de harmonia com as circunstâncias em que as alegadas irregularidades se verificaram, as competências e funções exercidas, ausência de lesão de dinheiros ou valores públicos, se considera não se verificar qualquer comportamento culposo e muito menos um comportamento merecedor de aplicação de qualquer sanção.

Com os melhores cumprimentos.



Carlos Abade

