



AUDITORIA

APLICAÇÃO DO
PROGRAMA PARA
O AMBIENTE E A
AÇÃO CLIMÁTICA
(LIFE) EM PORTUGAL

7³ 3⁴ 5⁹
6⁴ 2³ 1⁶ 5⁹
TRIBUNAL
DE CONTAS
9⁴ 5² 4⁷
2⁹ 3¹ 8⁴ 7

Processo n.º 15/2017

**Auditoria à aplicação do Programa para o Ambiente e a
Ação Climática (LIFE) em Portugal**

Relatório



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA	6
1 – SUMÁRIO	7
1.1 – CONCLUSÕES	7
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	11
2 – INTRODUÇÃO	13
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO	13
2.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS	13
2.3 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	13
2.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	14
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	15
3 – PARTE EXPOSITIVA	15
3.1 – ENQUADRAMENTO DO PROGRAMA LIFE	15
3.1.1 – <i>Objetivos do Programa</i>	15
3.1.2 – <i>Evolução do Programa LIFE</i>	16
3.1.3 – <i>O Programa LIFE em Portugal</i>	16
3.1.4 – <i>Tipologias de projetos e níveis de financiamento</i>	18
3.1.5 – <i>Orçamento do Programa LIFE 2014-2020</i>	20
3.1.6 – <i>Complementaridade com outros apoios</i>	21
3.2 – MODELO DE GESTÃO	22
3.3 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	24
3.4 – EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DO PROGRAMA	26
3.5 – MONITORIZAÇÃO	28
3.6 – ANÁLISE DE PROJETOS.....	30
3.6.1 – <i>Breve caracterização dos projetos</i>	30
3.6.2 – <i>Convenções de subvenção e Protocolos de parceria</i>	32
3.6.3 – <i>Transferências de verbas</i>	34
3.6.4 – <i>Execução material e financeira dos projetos</i>	36
3.6.5 – <i>Mapas financeiros e comprovativos das despesas</i>	37
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	39
5 – EMOLUMENTOS	39
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS	39
ANEXO I – FALHAS NA DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE ÀS DESPESAS	41
ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	44

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Amostra de projetos	14
Quadro 2 – Projetos tradicionais LIFE	19
Quadro 3 – Repartição do orçamento do LIFE 2014-2020 por domínio prioritário	20
Quadro 4 – Recursos humanos da APA afetos ao Programa LIFE.....	24
Quadro 5 – Taxas de aprovação de candidaturas submetidas por PT ao LIFE – Convites de 2014 e 2015.....	27
Quadro 6 – Taxas de aprovação de candidaturas submetidas por outros EM ao LIFE (com PT associado) Convites de 2014 e 2015	28
Quadro 7 – Datas das visitas da NEEMO e dos relatórios de progresso.....	29
Quadro 8 – Datas de assinatura das convenções de subvenção e dos protocolos de parceria	33
Quadro 9 – Pagamentos efetuados pela CE e pelo beneficiário coordenador.....	34
Quadro 10 – Data dos pagamentos efetuados pela CE e pelo beneficiário coordenador	35
Quadro 11 – Execução dos projetos até 31/03/2017.....	36
Quadro 12 – Despesas realizadas até 31/03/2017 desagregadas por rubrica	37
Quadro 13 – Desconformidades das despesas por projeto, parceiro e rubrica.....	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Investimento total (1992-2014): Apoio LIFE e financiamento nacional.....	17
Figura 2 – Investimento total LIFE (1992-2014): Continente, Açores e Madeira	17
Figura 3 – Investimento total LIFE (1992-2014): Tipologias de beneficiários	18



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Denominação
ADPM	Associação de Defesa do Património de Mértola
ANSub	Associação de Produtores Florestais do Vale do Sado
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ATN	Associação Transumância e Natureza
CE	Comissão Europeia
CONDEIXA	Município de Condeixa-a-Nova
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EASME	Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EM	Estado-Membro
FCUL	Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FPNCL	Fundacion Patrimonio Natural de Castilla y Leon
GNR	Guarda Nacional Republicana
GUIJO	Dehesa Del Guijo
HORIZONTE 2020	Programa-Quadro Comunitário de Investigação e Inovação para o período 2014-2020
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
INIAV	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária
IP	Infraestruturas de Portugal
IPC	Instituto Politécnico de Coimbra
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JCL	Junta de Castilla y Leon
LARNAKA	Município de Larnaka
LIFE	<i>L'Instrument Financier pour l'Environnement</i>
MARCA	Associação de Desenvolvimento Local
MUNMN	Município de Montemor-o-Novo
NEEMO	Equipas externas de acompanhamento da CE para o Programa LIFE
NTUA	National Technical University of Athens
OE	Orçamento do Estado
PALOMBAR	Associação de Conservação da Natureza e do Património Rural
PO SEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos
PT	Portugal
SPEA	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves
UAVR	Universidade de Aveiro
UE	União Europeia
UEVORA	Universidade de Évora
UNEX	Universidad de Extremadura
UPORTO	Universidade do Porto
VCF	Vulture Conservation Foundation
VILLASB	Ayuntamiento de Villasbuenas de Gata
VRILISSIA	Município de Vriliissia

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa de Auditoria		
Maria Fátima Fernandes	Inspetora	Engenheira Agrónoma
Ana Isabel Silva	Técnica Superior	Licenciada em Relações Internacionais
Apoio Administrativo e Informático: Cristina Fernandes, Assistente Técnica		
Coordenação: Júlio Gomes Ferreira, Auditor Chefe		
Coordenação Geral: Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		



1 – SUMÁRIO

A auditoria teve por objetivo geral a apreciação da execução do Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE), relativo ao período de programação 2014-2020, com incidência na contribuição dos projetos apoiados para os objetivos gerais do Programa e na aferição da legalidade e regularidade das despesas envolvidas.

1.1 – Conclusões

Enquadramento da ação

1. O programa LIFE – cujo acrónimo traduz *L'Instrument Financier pour l'Environnement* - é um instrumento financeiro comunitário que foi criado com o objetivo específico de contribuir para a execução, a atualização e o desenvolvimento das políticas e estratégias europeias na área do ambiente, através do cofinanciamento de projetos (**cf. ponto 3.1.1**).
2. O Programa LIFE desenvolveu-se desde 1992, em quatro ciclos de programação, apoiando projetos predominantemente nas temáticas do ambiente e da natureza. O atual LIFE (2014-2020) envolve os subprogramas “Ambiente” e “Ação Climática” que abarcam as tipologias de projetos tradicionais herdadas do LIFE + (2007-2013), prevendo-se novos apoios (projetos integrados, de assistência técnica e de desenvolvimento de capacidades) e ainda o recurso a instrumentos financeiros geridos pelo Banco Europeu de Investimento (**cf. ponto 3.1.2 e 3.1.4**).
3. Em Portugal, entre 1992 e 2014, o total de investimentos realizados no âmbito de projetos LIFE ascendeu a € 163,2 milhões, com uma repartição de 80,8% no continente, 10,4% na Região Autónoma dos Açores e 8,8% na Região Autónoma da Madeira. Entre os beneficiários do Programa merecem destaque as universidades/unidades de investigação, organizações não governamentais de ambiente, organismos da administração pública e os municípios (**cf. ponto 3.1.3**).
4. Os projetos podem ser cofinanciados até um máximo de 60% dos custos elegíveis. Os projetos no âmbito do domínio prioritário “natureza e biodiversidade” que digam respeito a “habitats” ou espécies prioritárias para a observância da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio, ou a espécies de aves consideradas prioritárias, podem atingir um máximo de financiamento de 75% (**cf. ponto 3.1.4**).
5. Para o período 2014-2020 o orçamento do LIFE é de € 3.456,7 milhões, sendo € 2.592,5 milhões (75%) afetos ao subprograma “Ambiente” e € 864,2 milhões (25%) afetos ao subprograma “Ação Climática”. Para o programa plurianual 2014-2017, a Comissão estabeleceu um montante de € 1.796,2 milhões desagregados em € 1.347,1 milhões para o subprograma “Ambiente” e € 449,2 milhões para o subprograma “Ação Climática” (**cf. ponto 3.1.5**).
6. Os três convites lançados pela Comissão em 2014, 2015 e 2016 ascenderam a € 861,5 milhões, dos quais € 696,9 milhões afetos ao subprograma “Ambiente” e € 164,5 milhões ao subprograma “Ação Climática”. No decurso do programa plurianual 2014-2017, a Comissão pretendeu assegurar o equilíbrio geográfico dos projetos apresentados ao abrigo do subprograma

“Ambiente”, mediante a fixação de dotações nacionais indicativas, tendo sido previsto para Portugal cerca de € 20,1 milhões. Os projetos são aprovados por mérito técnico, podendo não ser alcançada a dotação prevista (**cf. ponto 3.1.5**).

7. A articulação entre as ações no domínio natureza e biodiversidade apoiadas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e os projetos LIFE não se encontrava plasmada em documento orientador que abordasse, por um lado, a complementaridade e possíveis sinergias entre apoios (v.g. projetos integrados) e, por outro, os eventuais riscos de sobreposição entre eles (**cf. ponto 3.1.6**).

Modelo de gestão

8. O Programa LIFE é gerido pelos serviços da Comissão Europeia ou pela Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME), na qual delegou tarefas. A gestão centralizada apoia-se em pontos focais nacionais e equipas externas de avaliação de candidaturas e de monitorização de projetos aprovados (**cf. ponto 3.2**).
9. O ponto focal nacional é a Agência Portuguesa do Ambiente, competindo-lhe a divulgação do Programa e o apoio aos potenciais proponentes na preparação de candidaturas. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas colabora com a Agência na análise dos aspetos técnicos relacionados com natureza, biodiversidade, floresta e solo. Os beneficiários coordenadores dos projetos auditados formularam uma opinião favorável sobre o apoio prestado pelo ponto focal nacional (**cf. ponto 3.2**).

Sistemas de informação

10. A base de dados europeia do Programa (fonte oficial de informação) permite efetuar pesquisas públicas por domínio prioritário, ano, país, tema e palavra-chave. O *eProposal* é o Sistema de Informação e Gestão de Candidaturas desenvolvido pela Comissão. O ponto focal nacional pode ter acesso à informação residente neste sistema, mas só mediante permissão dos proponentes (**cf. ponto 3.3**).
11. Foi identificado um erro na base de dados europeia associado a um projeto que integra a Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, mas que não aparece associado a Portugal (**cf. ponto 3.3**).

Execução material e financeira do Programa

12. Foram aprovados 10 projetos coordenados por Portugal, na sequência dos convites lançados pela Comissão em 2014 e 2015, correspondendo-lhes um custo total de cerca de € 21,8 milhões e um apoio comunitário de cerca de €13,3 milhões. As taxas de aprovação naquele biénio foram de 12% para os projetos submetidos por Portugal e de 4,2% para os projetos coordenados por outros Estados-Membros com participação de beneficiários portugueses. No tocante ao subprograma “Ambiente” a taxa de aprovação foi de 11,9%, sendo que os 8 projetos aprovados absorveram 52,7% da dotação indicativa atribuída a Portugal para o período 2014-2017 (**cf. ponto 3.4**).



Monitorização

13. A monitorização inclui o acompanhamento regular dos progressos técnicos e financeiros dos projetos LIFE, a avaliação contínua do modo como as ações executadas contribuem para os objetivos do projeto, a avaliação da qualidade dos seus resultados, bem como a sustentabilidade do projeto e os seus impactos socioeconómicos. Para o período 2014-2020 a Comissão contratou, para este efeito, o consórcio NEEMO, que dispõe de peritos especializados nos diferentes domínios abrangidos pelo LIFE. Quatro dos cinco projetos auditados já tinham sido visitados pela equipa de monitorização, tendo os beneficiários coordenadores considerado de grande utilidade a sua intervenção (cfr. ponto 3.5).
14. Em três projetos, a EASME já tinha notificado os beneficiários coordenadores sobre os resultados das visitas de monitorização. Salientam-se as preocupações manifestadas quanto aos atrasos de execução em várias ações dum projeto, designadamente no que se refere à compra dos terrenos para fins de conservação, situação que em junho de 2017 ainda não se encontrava concretizada (cfr. ponto 3.5).
15. Os beneficiários coordenadores centralizam a informação para a elaboração dos relatórios de progresso, que descrevem as atividades do projeto, nas vertentes técnica e financeira e incluem documentação complementar e esclarecimentos solicitados pela EASME, bem como evidências do cumprimento das recomendações por esta formuladas. Já tinham sido produzidos relatórios de progresso em três dos cinco projetos analisados (cfr. ponto 3.5).

Análise de projetos

16. Os cinco projetos auditados enquadram-se nos objetivos do Programa LIFE e são considerados sustentáveis, com potenciais efeitos de replicação após o seu término (cfr. ponto 3.6.1).
17. Os beneficiários coordenadores diligenciaram pela criação de um sítio *web* para a difusão das atividades, progressos e resultados do projeto (cfr. ponto 3.6.1).
18. Em quatro projetos registaram-se atrasos na celebração dos protocolos de parceria, situação suscetível de gerar atrasos na execução dos projetos, bem como delongas nas transferências dos adiantamentos para os parceiros. Num desses projetos, cinco protocolos não se encontravam datados (cfr. ponto 3.6.2).
19. Registaram-se alterações das parcerias em dois projetos, em ambos os casos por desistência de um parceiro, encontrando-se os beneficiários coordenadores a negociar com a EASME a alteração da parceria (cfr. ponto 3.6.2).
20. Os pagamentos efetuados pela EASME para os cinco projetos analisados, totalizam € 3.032.595, correspondendo ao valor dos adiantamentos estabelecidos nas convenções de subvenção. Em conformidade com os montantes fixados nos protocolos de parceria, os beneficiários coordenadores transferiram para os beneficiários associados um montante de € 1.932.212,90 (cfr. ponto 3.6.3).
21. Verificaram-se atrasos em 29 das 38 transferências para os beneficiários associados por parte dos beneficiários coordenadores de quatro projetos, que em parte se ficaram a dever à assinatura tardia dos protocolos de parceria (cfr. ponto 3.6.3).

22. A Universidade de Évora e o Instituto Politécnico de Coimbra (entidades coordenadoras de dois projetos) não reportaram à Direção-Geral do Orçamento, nos prazos previstos nas circulares desta Direção-Geral, os fundos LIFE recebidos da União para inclusão na Conta Geral do Estado, designadamente nos anos de 2015 e de 2016. A primeira entidade viria a reportar unicamente a parte do adiantamento que registou como sua receita (**cf. ponto 3.6.3**).
23. Até 31/03/2017, as despesas realizadas no âmbito dos cinco projetos ascendiam a € 2.410.692,11, correspondendo a 15,5% do custo total elegível aprovado. As rubricas da despesa mais significativas são as de pessoal, assistência externa e equipamento, representando cerca de 55%, 15% e 14%, respetivamente (**cf. ponto 3.6.4**).
24. Todos os beneficiários coordenadores referiram dificuldades, por parte dos beneficiários associados, no cumprimento dos prazos de reporte da informação financeira. Esta não se encontrava harmonizada, designadamente quanto à documentação de suporte de cada rubrica da despesa (**cf. ponto 3.6.5**).
25. Regra geral, as despesas analisadas eram elegíveis para o Programa LIFE, embora tenham sido detetadas algumas desconformidades (**cf. ponto 3.6.5**):
- ◆ folhas de tempos de trabalho com falhas de preenchimento (em quatro projetos);
 - ◆ despesas de combustível não suportadas por mapas de deslocação (num projeto);
 - ◆ despesas sem comprovativos de pagamento (num projeto);
 - ◆ documentos de despesa sem inscrição do número do projeto/acrónimo e/ou sem referência à percentagem de afetação ao projeto (em quatro projetos);
 - ◆ despesas incorretamente enquadradas nas rubricas do Programa (em dois projetos);
 - ◆ despesas com reparações de viaturas e de equipamento não suportadas por critérios de imputação ao projeto (em dois projetos).
26. A análise da informação financeira por parte dos beneficiários coordenadores de quatro projetos revelou-se insuficiente, ao não terem colmatado as desconformidades existentes, acima referidas (**cf. ponto 3.6.5**).
27. Observou-se a insuficiência de orientações uniformes sobre a prestação de informação aos coordenadores pelos parceiros de cada projeto (**cf. ponto 3.6.5**).



1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades abaixo indicadas o seguinte:

a) À Agência Portuguesa do Ambiente

1. Promova, em articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, na qualidade de entidade que assegura a coordenação técnica geral dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a elaboração de um documento que aprofunde a complementaridade e as fronteiras entre os apoios LIFE e os demais tipos de apoios comunitários, tendo em vista a identificação de sinergias tendentes à preparação de projetos integrados e o despiste de duplicações de apoios através da definição de mecanismos regulares de consolidação da informação entre as autoridades competentes;
2. Assegure o cumprimento do prazo definido na convenção de subvenção relativo às transferências dos apoios LIFE para os beneficiários associados;
3. Elabore um guia de boas práticas com orientações administrativas e financeiras que permita uma uniformização dos comprovativos a apresentar para cada rubrica da despesa, a divulgar pelos beneficiários do Programa.

b) Ao Instituto Politécnico de Coimbra

1. Diligencie, em futuros projetos LIFE, pela celebração célere e correta dos protocolos de parceria;
2. Assegure o cumprimento do prazo definido na convenção de subvenção relativo às transferências dos apoios LIFE para os beneficiários associados;
3. Reporte anualmente à Direção-Geral do Orçamento, em tempo útil, os fundos recebidos da União Europeia, para inclusão na Conta Geral do Estado;
4. Imprima um maior rigor na análise da informação financeira enviada pelos parceiros e promova a correção das desconformidades associadas à comprovação das despesas do projeto LIFE15 ENV/PT/000609, designadamente quanto às falhas de preenchimento das folhas de tempos de trabalho, à falta de comprovação dos pagamentos, à não identificação do número do projeto e da respetiva percentagem de afetação das despesas.

c) Universidade de Évora

1. Diligencie, em futuros projetos LIFE, pela celebração célere dos protocolos de parceria;
2. Assegure o cumprimento do prazo definido na convenção de subvenção relativo às transferências dos apoios LIFE para os beneficiários associados;
3. Reporte anualmente à Direção-Geral do Orçamento, em tempo útil e pela totalidade, os fundos recebidos da União Europeia, para inclusão na Conta Geral do Estado;

4. Imprima um maior rigor na análise da informação financeira enviada pelos parceiros e promova a correção das desconformidades associadas à comprovação das despesas do projeto LIFE14 NAT/PT/001081, designadamente quanto às falhas de preenchimento das folhas de tempos de trabalho, à não identificação do número do projeto e da respetiva percentagem de afetação das despesas, ao incorreto enquadramento das despesas nas rubricas do Programa e à ausência de critérios de imputação ao projeto de despesas com reparação de um equipamento.

d) À Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves

1. Envide esforços para que sejam recuperados os atrasos na implementação do projeto LIFE14 NAT/PT/000855, por forma a não comprometer as atividades de gestão de habitat e de educação ambiental, fundamentais para a boa execução do projeto;
2. Diligencie, em futuros projetos LIFE, pela celebração célere dos protocolos de parceria;
3. Assegure o cumprimento do prazo definido na convenção de subvenção relativo às transferências dos apoios LIFE para os beneficiários associados;
4. Imprima um maior rigor na análise da informação financeira enviada pelos parceiros e promova a correção das desconformidades associadas à comprovação das despesas do projeto LIFE14 NAT/PT/000855, designadamente quanto às falhas de preenchimento das folhas de tempos de trabalho, às despesas de combustível não suportadas por mapas de deslocação, à não identificação do número do projeto e da respetiva percentagem de afetação das despesas, ao incorreto enquadramento das despesas nas rubricas do Programa e à ausência de critérios de imputação ao projeto de despesas com reparações de viaturas.

e) À Associação de Defesa do Património de Mértola

1. Diligencie, em futuros projetos LIFE, pela celebração célere dos protocolos de parceria;
2. Imprima um maior rigor na análise da informação financeira enviada pelos parceiros e promova a correção das desconformidades associadas à comprovação das despesas do projeto LIFE15 CCA/PT/000043, designadamente quanto às falhas de preenchimento das folhas de tempos de trabalho e à não identificação do número do projeto e da respetiva percentagem de afetação das despesas.



2 – INTRODUÇÃO

2.1 – Âmbito e objetivos da ação

A presente auditoria incidiu sobre a aplicação do Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) em Portugal, no período de programação 2014-2020.

Foi estabelecido como objetivo geral a apreciação de projetos submetidos ao abrigo do Programa LIFE, tendo em vista aferir se os mesmos utilizaram adequadamente o financiamento para a prossecução dos objetivos gerais do Programa. Esta apreciação incide sobre a legalidade e regularidade dos projetos e os resultados alcançados aos níveis físico e financeiro.

2.2 – Entidades envolvidas

A auditoria decorreu junto das seguintes entidades:

- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente (APA), enquanto ponto focal nacional do Programa LIFE que procede à divulgação do Programa e presta apoio aos potenciais proponentes na fase de preparação de candidaturas;
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), enquanto entidade que presta apoio às candidaturas ao subprograma Ambiente, no domínio prioritário Natureza e Biodiversidade e nas matérias relacionadas com Florestas e Solos;
- ◆ Beneficiários coordenadores¹ dos projetos selecionados, na qualidade de responsáveis perante a Comissão pela execução técnica e financeira dos mesmos.

2.3 – Síntese metodológica

A auditoria foi realizada em conformidade com os princípios, normas e procedimentos acolhidos pelo Tribunal de Contas, designadamente os referidos no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” e no “Manual de Auditoria de Resultados”, ambos de 2016.

Procedeu-se ao estudo dos principais normativos comunitários e das orientações financeiras e administrativas aplicáveis ao Programa LIFE, com vista a conhecer o enquadramento legal dos apoios, as tipologias de projetos, o orçamento atribuído a nível europeu e nacional, bem como as entidades nacionais com intervenção na aplicação do Programa.

Através de entrevistas com as entidades auditadas foi possível recolher informações pormenorizadas sobre o modelo de gestão do Programa, designadamente sobre a articulação existente entre os beneficiários coordenadores e a Comissão Europeia/EASME e os sistemas de informação mais relevantes no suporte à gestão.

¹ Os beneficiários coordenadores lideram os projetos, sendo os únicos interlocutores com a EASME durante a execução dos mesmos. Centralizam as informações técnicas e financeiras remetidas pelos beneficiários associados que integram a parceria, transferindo para eles as verbas recebidas da UE.

Com base na listagem de projetos aprovados no âmbito do Programa LIFE 2014-2020 fornecida pela APA, foi selecionada uma amostra de projetos para aferir a legalidade e regularidade das despesas neles incorridas² e a sua contribuição para os objetivos do Programa.

Para o efeito, convencionou-se auditar metade dos projetos aprovados, abrangendo os 4 domínios temáticos em que os mesmos se enquadravam. Nos domínios “Adaptação às Alterações Climáticas” e “Desenvolvimento de Capacidades” foram selecionados os únicos projetos aprovados. Em relação aos restantes domínios (“Ambiente e Eficiência dos Recursos” e “Natureza e Biodiversidade”), foi seguido o critério de materialidade, tendo sido selecionados os 3 projetos com maior relevância material. Com base nestas premissas, obtiveram-se os projetos que constam do quadro seguinte.

Quadro 1 – Amostra de projetos

Projeto	Domínio prioritário	Beneficiário coordenador	Nº de beneficiários	Custo total elegível aprovado (€)	Contribuição comunitária aprovada (€)	% de financiamento comunitário
LIFE14 NAT/PT/001081	Natureza e Biodiversidade	Universidade de Évora	8	5 540 485	3 324 303	60,0
LIFE14 NAT/PT/000855		Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	9	3 578 924	2 672 481	74,7
LIFE15 ENV/PT/000609	Ambiente e Eficiência dos Recursos	Instituto Politécnico de Coimbra	8	2 253 244	1 351 945	60,0
LIFE15 CCA/PT/000043	Adaptação às alterações climáticas	Associação de Defesa do Património de Mértola	17	3 419 413	2 051 538	60,0
LIFE14 CAP/PT/000004	Desenvolvimento de Capacidades	Agência Portuguesa do Ambiente	4	783 693	708 383	(*) 90,4
Total Amostra			46	15 575 759	10 108 650	

(*) Os projetos de capacitação têm por objetivo reforçar a capacidade dos Estados-Membros de participarem de forma mais eficaz no programa LIFE, sendo financiados com níveis acima do estabelecido para os subprogramas “Ambiente” e “Ação Climática”.

Fonte: Convenções de subvenção

Os 5 projetos selecionados envolvem custos elegíveis aprovados de € 15.575.759 e uma contribuição comunitária aprovada de € 10.108.650, valores que representam 71,5% e 75,8% dos valores do universo³ (respetivamente € 21.788.959 e € 13.342.011). Na execução dos projetos estão envolvidas 46 entidades beneficiárias, das quais 5 são coordenadoras.

2.4 – Condicionantes e limitações

Não se verificaram condicionantes nesta auditoria, registando-se, de um modo geral, a cooperação por parte das entidades envolvidas no que respeita aos meios necessários ao adequado desenvolvimento dos trabalhos e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

² Foram analisadas as despesas incorridas até 31/03/2017.

³ Os valores respeitantes ao custo total elegível aprovado e à comparticipação comunitária aprovada dos projetos LIFE15 CCA/PT/000043 e LIFE15 ENV/PT/000609 encontravam-se incorretos na listagem disponibilizada pela APA, tendo sido corrigidos aquando da análise das respetivas convenções de subvenção.



No entanto, é de salientar que o facto dos documentos relevantes (orientações financeiras e administrativas, formulários de candidatura, convenções de subvenção, entre outros) se encontrarem unicamente redigidos na língua inglesa, aliado à complexidade e dimensão dos mesmos, geraram alguma morosidade na análise.

2.5 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado à Agência Portuguesa do Ambiente, ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas e aos beneficiários coordenadores dos projetos analisados (Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, Universidade de Évora, Associação de Defesa do Património de Mértola e Instituto Politécnico de Coimbra).

Apenas se pronunciaram a Agência Portuguesa do Ambiente, a Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves e a Associação de Defesa do Património de Mértola, cujas respostas, nas partes pertinentes, foram incorporadas no texto deste Relatório, constando na íntegra do Anexo II, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Enquadramento do Programa LIFE

3.1.1 – Objetivos do Programa

O programa LIFE – cujo acrónimo traduz L’Instrument Financier pour l’Environnement - é um instrumento financeiro comunitário que foi criado com o objetivo específico de contribuir para a execução, a atualização e o desenvolvimento das políticas e estratégias europeias na área do ambiente, através do cofinanciamento de projetos.

No período 2014-2020 o Programa é orientado pelo Regulamento (UE) nº 1293/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro⁴ e tem como objetivos gerais contribuir para:

- ◆ Transição para uma economia eficiente em termos de recursos, hipocarbónica e resistente às alterações climáticas, para a proteção e melhoria da qualidade do ambiente e para suster e inverter a perda de biodiversidade, incluindo o apoio à rede Natura 2000 e o combate à degradação dos ecossistemas;
- ◆ Melhoria do desenvolvimento, aplicação e controle da execução da política e da legislação da UE (ambiente e clima) e dinamizar e promover a integração dos objetivos ambientais e climáticos noutras políticas da União e na prática dos setores público e privado, nomeadamente mediante o reforço da capacidade dos setores público e privado;

⁴ Estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática e revoga o Regulamento (CE) nº 614/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio (LIFE +).

- ◆ Apoio à melhoria da governação ambiental e climática a todos os níveis, incluindo uma maior participação da sociedade civil, das organizações não governamentais de ambiente e dos intervenientes a nível local;
- ◆ Apoio à execução do 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente⁵.

3.1.2 – Evolução do Programa LIFE

O Programa LIFE desenvolveu-se em quatro fases, incidindo sobre as seguintes temáticas:

- ◆ LIFE I (1992 –1995), LIFE II (1996 –1999), LIFE III (2000 –2006) – Ambiente e Natureza;
- ◆ LIFE + (2007-2013) - Política e Governação Ambiental, Natureza e Biodiversidade, Informação e Comunicação.

O atual LIFE (2014-2020) está focado no desenvolvimento sustentável e na concretização dos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e demais planos e projetos relevantes da União em matéria de ambiente e clima.

Nos termos do n.º 2 do art.º 4º do Regulamento (UE) n.º 1293/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro, 25% da dotação do Programa fica afeta à ação climática.

Tendo em vista um planeamento estratégico do financiamento, o Programa LIFE 2014-2020 prevê um elemento novo face ao LIFE+ que consiste na adoção de dois programas de trabalho plurianuais – 2014-2017 e 2018-2020.

O Programa de trabalho plurianual para o Programa LIFE para o período 2014-2017, foi aprovado pela Decisão de Execução da Comissão 2014/203/UE, de 19 de março de 2014. Estabelece o enquadramento para a implementação do Programa LIFE e dos respetivos subprogramas: o subprograma “Ambiente” e o subprograma “Ação Climática”. Especifica a repartição indicativa dos fundos entre os domínios prioritários, tipos de financiamento, os temas dos projetos que executam as prioridades temáticas definidas no anexo III do Regulamento (UE) n.º 1293/2013, a metodologia técnica para a seleção de projetos, os critérios para a concessão de subvenções e os calendários indicativos para os convites à apresentação de propostas.

3.1.3 – O Programa LIFE em Portugal

Os projetos apoiados pelo Programa LIFE em Portugal entre 1992 e 2014 estão caracterizados nas figuras 1, 2 e 3⁶, no tocante ao investimento total, à repartição do investimento pelo continente e regiões autónomas e à repartição do investimento por tipologia de beneficiário.

Verifica-se que o investimento total apresenta variações significativas de ano para ano. O total de € 163.176.356 de investimento entre 1992 e 2014 está maioritariamente concentrado no continente

⁵ Programa geral da União para 2020 em matéria de ambiente “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta”, adotado pela Decisão n.º 1386/2013/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013.

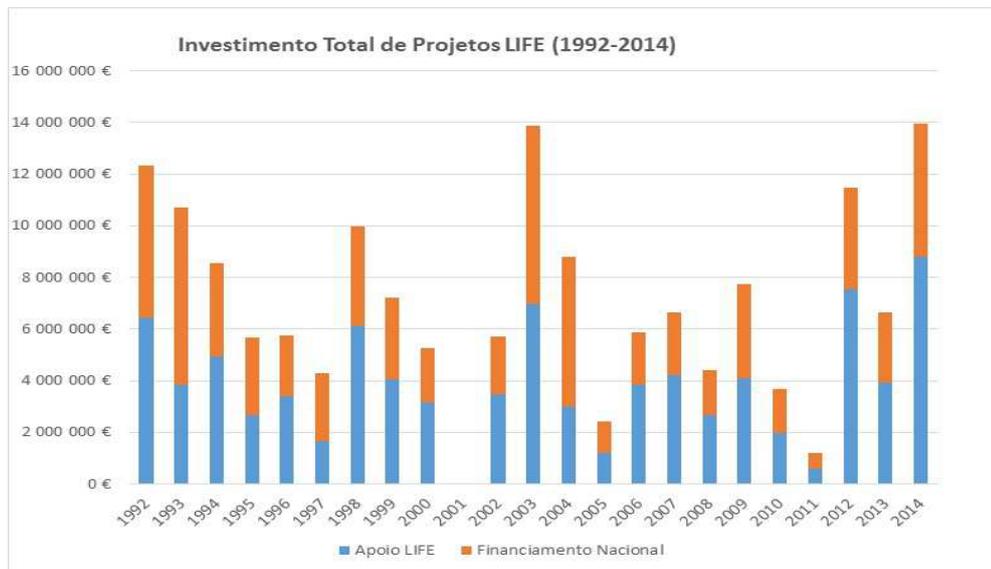
⁶ Sessão Nacional de Divulgação e Informação sobre o Programa LIFE 2014-2020, promovida pela APA, em 25/01/2017.



(80,8%), seguido da Região Autónoma dos Açores (10,4%) e com um peso ligeiramente inferior a Região Autónoma da Madeira (8,8%).

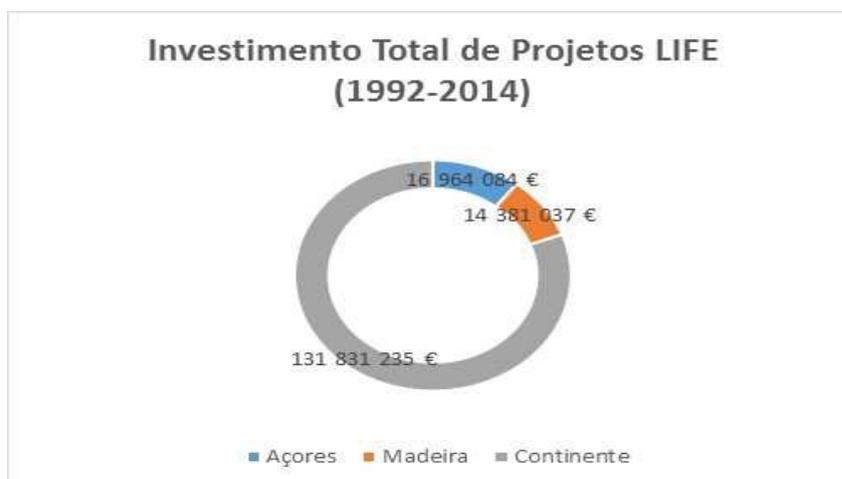
De entre as tipologias de beneficiários principais merecem destaque as universidades/unidades de investigação, organizações não governamentais de ambiente, organismos da administração pública nacional e os municípios.

Figura 1 – Investimento total (1992-2014): Apoio LIFE e financiamento nacional



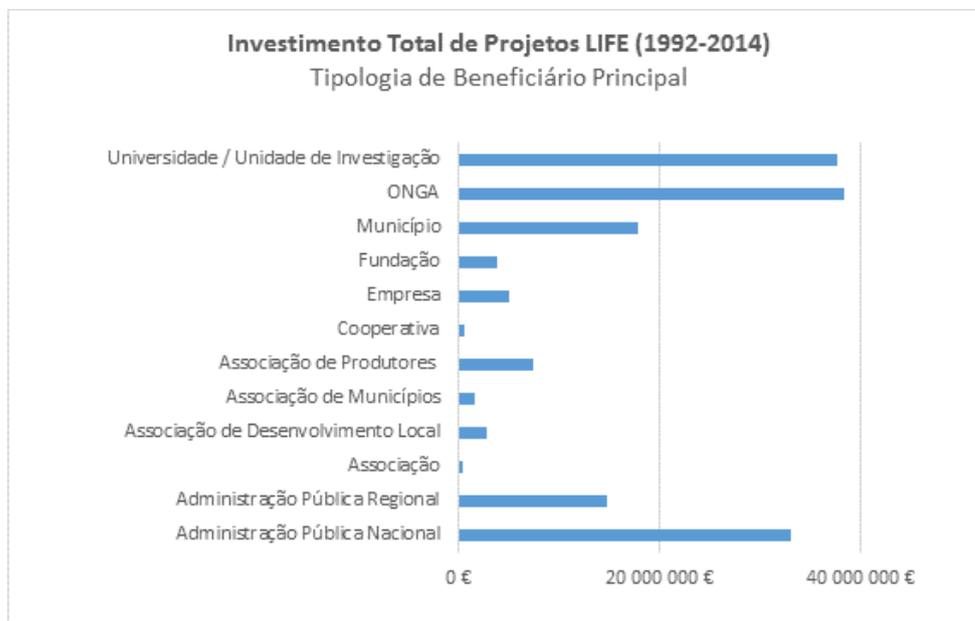
Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Figura 2 – Investimento total LIFE (1992-2014): Continente, Açores e Madeira



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Figura 3 – Investimento total LIFE (1992-2014): Tipologias de beneficiários



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente.

3.1.4 – Tipologias de projetos e níveis de financiamento

As tipologias de projetos tradicionais do Programa LIFE 2014-2020 (similares aos do anterior LIFE+) estão apresentadas no quadro seguinte, por subprograma e domínio prioritário, podendo ser caracterizados do seguinte modo:

- ◆ Projetos-pilotos – aplicam métodos inovadores; oferecem vantagens ambientais ou climáticas em comparação com as técnicas disponíveis; podem ser aplicados em larga escala a situações semelhantes; foram objeto de investigação prévia;
- ◆ Projetos de demonstração – colocam em prática metodologias que sejam novas ou desconhecidas no contexto específico do projeto; que possam ser aplicadas em circunstâncias similares; que sejam testadas, avaliadas e divulgadas durante o projeto;
- ◆ Projetos de boas práticas – aplicam métodos que sejam o “estado da arte”, apropriados, tenham custos adequados e tenham em consideração o contexto específico do projeto;
- ◆ Projetos de informação, sensibilização e divulgação – apoiam a comunicação, divulgação da informação e consciencialização no âmbito do ambiente e da ação climática.



Quadro 2 – Projetos tradicionais LIFE

Subprograma	Domínio Prioritário	Tipologia de projetos
Ambiente	Ambiente e Eficiência de Recursos	Demonstração e Piloto
	Natureza e Biodiversidade	Boas práticas, Demonstração e Piloto
	Governança e Informação em matéria de Ambiente	Informação, Sensibilização e Divulgação
Ação Climática	Adaptação às Alterações Climáticas	Boas práticas, Demonstração e Piloto
	Mitigação das Alterações Climáticas	Boas práticas, Demonstração e Piloto
	Governança e Informação em Matéria de Clima	Informação, Sensibilização e Divulgação

Fonte: Regulamento (UE) nº 1293/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro

O Regulamento do LIFE (2014-2020) prevê que sejam apoiadas três novas tipologias de projetos (integrados, assistência técnica e desenvolvimento de capacidades), bem como instrumentos financeiros, cujos objetivos se indicam de seguida:

- ◆ **Projetos integrados:** visam promover uma aplicação integrada multi-fundos de grande escala e caracterizam-se por: dimensão territorial regional ou superior; obrigação de mobilização de pelo menos uma fonte de financiamento adicional (da UE e/ou nacional pública ou privada); obrigação de garantir a participação dos agentes relevantes; visam a execução de estratégias ou planos decorrentes de legislação específica da UE (ações prioritárias da Rede Natura 2000, planos de bacia hidrográfica, planos de resíduos, planos de qualidade do ar, estratégias e planos de ação climática). Para garantia do equilíbrio geográfico na distribuição dos fundos ao longo da duração do Programa LIFE foram atribuídos, a título indicativo, pelo menos três projetos integrados a cada Estado-Membro (EM) entre 2014 e 2020;
- ◆ **Projetos de assistência técnica:** visam apoiar a preparação de projetos integrados;
- ◆ **Projetos de desenvolvimento de capacidades:** visam a capacitação das autoridades nacionais envolvidas no acompanhamento e promoção do Programa, incluindo os pontos de contacto nacionais ou regionais do LIFE, com vista a viabilizar uma participação mais efetiva dos EM neste Programa⁷;
- ◆ **Instrumentos financeiros:** prevêem-se dois instrumentos financeiros inovadores - o “instrumento de financiamento privado para a eficiência energética”⁸ e o “mecanismo de financiamento do capital natural”⁹ - geridos pelo Banco Europeu de Investimento, que serão testados no decorrer de todo o período de programação para dar acesso a financiamento comercial adequado e a preço acessível para a realização de investimentos na eficiência energética, bem como para avaliar o potencial de mobilização de investimento nos domínios prioritários “natureza e biodiversidade”

⁷ Um projeto por EM para o período 2014-2017.

⁸ Instrumento financeiro piloto no âmbito do subprograma relativo à “Ação Climática” que testa uma nova abordagem para dar resposta ao acesso limitado a financiamento adequado para a realização de investimentos na eficiência energética visados pelas prioridades nacionais (<http://www.eib.org/products/blending/pf4ee/index.htm>).

⁹ Instrumento de apoio a projetos rentáveis (geração de receitas ou redução de custos), promovendo a conservação, gestão e valorização do capital natural e os benefícios de adaptação ao clima (<http://www.eib.org/products/blending/ncff/index.htm>).

e “adaptação às alterações climáticas”. Em ambos os instrumentos financeiros, os projetos serão financiados através de intermediários financeiros nacionais.

Por iniciativa da Comissão podem ser desenvolvidos em cooperação com os EM projetos preparatórios para apoiar necessidades específicas no âmbito do desenvolvimento e da aplicação de políticas e legislação da União nos domínios ambiental e climático.

Os projetos financiados ao abrigo dos subprogramas “Ambiente” e “Ação Climática” podem ser cofinanciados até um máximo de 60% dos custos elegíveis. Constituem exceção os projetos financiados no âmbito do domínio prioritário "natureza e biodiversidade" do subprograma "Ambiente" que digam respeito a "habitats" ou espécies prioritárias para a observância da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio, ou a espécies de aves consideradas prioritárias para efeitos de financiamento pelo Comité para a Adaptação ao Progresso Técnico e Científico, instituído nos termos do artigo 16º da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro, cujo valor máximo de financiamento é de 75%.

3.1.5 – Orçamento do Programa LIFE 2014-2020

As despesas do Programa são realizadas ao abrigo do domínio orçamental “Crescimento sustentável: recursos naturais”¹⁰. Para o período 2014-2020 o orçamento é de € 3.456.655.000, sendo € 2.592.491.250 (75%) afetos ao subprograma “Ambiente” e € 864.163.750 (25%) afetos ao subprograma “Ação Climática”.

Para o período 2014-2017, a Decisão de Execução da Comissão 2014/203/UE, de 19 de março, relativa ao programa de trabalho plurianual daquele período, estabeleceu um montante de € 1.796.242.000, desagregado em € 1.347.074.499 (75%) para o subprograma “Ambiente” e € 449.167.501 (25%) para o subprograma “Ação Climática”, cuja repartição por domínio se encontra no quadro seguinte:

Quadro 3 – Repartição do orçamento do LIFE 2014-2020 por domínio prioritário

Subprograma	Domínio Prioritário	Montante (€)
Ambiente	Ambiente e eficiência de Recursos	495 845 763
	Natureza e biodiversidade	610 068 900
	Governança e informação em matéria de ambiente	162 999 836
	Despesas de apoio	78 160 000
	Total Subprograma Ambiente	1 347 074 499
Ação Climática	Mitigação das alterações climáticas	193 559 591
	Adaptação às alterações climáticas	190 389 591
	Governança e Informação em matéria de clima	47 588 319
	Despesas de apoio	17 630 000
	Total Subprograma Ação Climática	449 167 501
Total Geral		1 796 242 000

Fonte: Decisão de Execução da Comissão 2014/203/UE, de 19 de março

¹⁰Quadro Financeiro Plurianual para o período 2014-2020 plasmado no Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, de 2 de dezembro.



Existem orçamentos anuais indicativos para cada EM que podem ser ultrapassados por via da qualidade das propostas. A avaliação das candidaturas¹¹ é efetuada pela qualidade técnica, numa base europeia, atendendo ao seu valor de inovação, demonstração e potencial de replicação de boas práticas.

O montante total dos três convites lançados pela Comissão em 2014, 2015 e 2016 ascendeu a € 861.470.487, dos quais € 696.940.487 afetos ao subprograma “Ambiente” e € 164.530.000 afetos ao subprograma “Ação Climática”¹².

Os três convites estipularam que pelo menos 55% dos recursos orçamentais afetos a projetos apoiados a título de subvenções de ação no âmbito do subprograma “Ambiente” seriam consagrados a projetos de apoio à conservação da natureza e da biodiversidade, em conformidade com o estabelecido no n.º 3 do art.º 9º do Regulamento n.º 1293/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro.

De acordo com o n.º 5 do art.º 19º daquele Regulamento, no decurso do primeiro programa plurianual, a Comissão assegura o equilíbrio geográfico dos projetos, à exceção dos projetos integrados, que tenham sido apresentados ao abrigo do subprograma “Ambiente”, mediante a distribuição proporcional de financiamento entre todos os EM através de dotações nacionais indicativas, estabelecidas de acordo com os critérios definidos no seu Anexo I. Neste sentido, foi atribuído a Portugal um orçamento indicativo de € 20.085.627 para o período 2014-2017. As dotações previstas poderão não ser alcançadas, uma vez que os projetos são aprovados por mérito técnico.

3.1.6 – Complementaridade com outros apoios

O programa de trabalho plurianual para 2014-2017 enfatiza a complementaridade do LIFE com outros programas de financiamento europeus, alertando também para riscos de sobreposição, em especial o Programa Horizonte 2020¹³. Refere, ainda, que este desiderato será sobretudo alcançado através dos critérios de elegibilidade para os diferentes tipos de projeto e orientações para a apresentação de candidaturas, existindo necessidade de verificações cruzadas por parte da Comissão durante a fase de seleção e de verificações ex post.

O n.º 3 do artigo 8º do Regulamento (UE) n.º 1293/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro, refere que a Comissão e os EM, em conformidade com as respetivas responsabilidades, asseguram a coordenação entre o Programa LIFE e os vários Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), de modo a criar sinergias, em especial no contexto dos projetos integrados, e a apoiar a aplicação de soluções, métodos e abordagens desenvolvidos no âmbito do Programa LIFE. Até ao momento não foi submetido por Portugal qualquer projeto integrado.

O Portugal 2020¹⁴, no domínio temático “Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos”, realça a necessidade de uma visão integrada do financiamento da biodiversidade, decorrente da lógica de financiamento da UE neste período de programação, designadamente com a tipologia de “projetos integrados” do Programa LIFE, salientando a importância dos investimentos em biodiversidade dos

¹¹As candidaturas ao Programa LIFE são apresentadas anualmente. Desde 2014 que a submissão das candidaturas é efetuada diretamente através do registo na plataforma *eProposal*.

¹²<http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/>; <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2015/>;
<http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2016/>.

¹³Em especial, os projetos centrados na investigação e a construção de grandes infraestruturas estão excluídos do financiamento do Programa LIFE.

¹⁴O Portugal 2020 é o Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a CE que reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

FEEI serem articulados com os projetos a submeter no contexto do LIFE através de um ou mais projetos integrados, no quadro do regulamento daquele Programa e do seu primeiro programa de trabalho plurianual, tendo em conta as prioridades estratégicas do Portugal 2020 naquele domínio e especificamente nos objetivos do Quadro de Ações Prioritário da Rede Natura 2000.

O Portugal 2020 sublinha, ainda, que é fundamental a articulação entre as várias fontes de financiamento, tendo em vista a eliminação dos riscos de sobreposição de apoios e a criação de condições de equidade no financiamento de operações semelhantes. O documento faz a delimitação ex ante de fronteiras de elegibilidade entre os vários FEEI.

O “LIFE Orientation Document”, por sua vez, aborda as fronteiras entre o LIFE e Horizonte 2020 e, dentro do LIFE, as áreas prioritárias dos subprogramas “Ambiente” e “Ação Climática”. No que respeita às fronteiras entre o LIFE e os FEEI, o documento alerta para a diversidade de Programas nos vários EM e a possibilidade de existirem ações suscetíveis de financiamento, quer pelo LIFE, quer pelos FEEI.

Todavia, a articulação entre as ações no domínio natureza e biodiversidade apoiadas pelo LIFE e pelos FEEI¹⁵ não se encontra plasmada em documento orientador que aborde, por um lado, a complementaridade e possíveis sinergias entre apoios (v.g. projetos integrados) e, por outro, os eventuais riscos de sobreposição entre eles.

Sobre esta matéria, a APA referiu como iniciativa de articulação a realização do evento “INTRA LIFE 2017 PT” para o qual “(...) convidou oradores de outros fundos comunitários de gestão nacional e europeia, como sejam o H2020, o EEA Grants, o Açores 2020 e o POSEUR, no sentido de abordar as possibilidades de complementariedade do Programa LIFE com esses e outros fundos.”. A APA referiu ainda que, com objetivo idêntico, irá encetar num futuro próximo, contatos com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

3.2 – Modelo de gestão

O Programa LIFE é gerido pelos serviços da Comissão Europeia (CE) ou pela Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME)¹⁶, na qual a Comissão delegou tarefas no âmbito da gestão direta¹⁷.

A responsabilidade geral pelo Programa continua, todavia, a caber à Comissão¹⁸, a qual pode contratar peritos externos para apoiar quer o seu trabalho, quer o da EASME.

A gestão centralizada apoia-se em pontos focais nacionais e equipas externas de avaliação de candidaturas e de monitorização de projetos aprovados.

¹⁵Salientam-se, em particular os apoios veiculados através do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (PO SEUR).

¹⁶A EASME foi criada pela Decisão de Execução da Comissão 2013/771/CE, de 17 de dezembro e pelo Ato de Delegação C (2013) 9414, adotado a 23 de dezembro.

¹⁷A delegação consubstanciou-se no facto da gestão do Programa LIFE visar a execução de projetos de carácter técnico que não implicam a tomada de decisões de natureza política, exigindo antes um elevado nível de competências técnicas e financeiras ao longo de todo o ciclo dos projetos.

¹⁸A EASME responde perante as direções-gerais da Comissão envolvidas nos projetos LIFE (Ambiente e Ação Climática).



Os convites à apresentação de propostas para subvenções no âmbito do Programa têm lugar anualmente, sendo disponibilizados no sítio web do Programa LIFE¹⁹. Estes convites indicam as tipologias de projetos envolvidos para cada subprograma e ainda os tipos de entidades que podem apresentar propostas.

O sítio web disponibiliza as orientações administrativas e financeiras, contendo explicações pormenorizadas sobre a elegibilidade, os procedimentos, as taxas de cofinanciamento, entre outros aspetos. Fornece, igualmente, os modelos de declarações e das convenções de subvenção a utilizar.

Os documentos orientadores²⁰ complementam os preceitos do Regulamento LIFE, do programa plurianual 2014-2017 e do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro²¹, alterado pelos Regulamentos (UE, Euratom) n.º 547/2014, de 15 de maio, n.º 1142/2014, de 22 de outubro, e n.º 2015/1929, de 28 de outubro, todos do Parlamento Europeu e do Conselho.

A monitorização do Programa é realizada por uma equipa externa subcontratada pela Comissão que age estritamente na qualidade de órgão consultivo, sem capacidade de decisão em termos financeiros. Esta equipa é um elemento de intermediação entre a EASME e os beneficiários, apoiando-os através do esclarecimento de dúvidas e na avaliação de eventuais alterações ao projeto.

O ponto focal nacional é a APA, que assegura a representação de Portugal nas reuniões do comité LIFE (vertente Ambiente e Ação Climática)²². Compete-lhe a divulgação do Programa e o apoio aos potenciais proponentes na fase de preparação de candidaturas.

A partir de março de 2017, a Agência disponibilizou um sítio web específico para o Programa LIFE²³, no qual os beneficiários podem, através de registo, propor notícias, eventos e divulgar os projetos que coordenem.

Para o desempenho das suas funções a APA conta com cinco elementos, dos quais quatro afetos ao Departamento de Gestão Ambiental (dois dirigentes e dois técnicos superiores) e um (técnico superior) afeto ao Departamento de Alterações Climáticas. Os tempos de afetação ao Programa estão indicados no quadro seguinte.

¹⁹<http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/index.htm>; <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2015/index.htm> e <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2016/index.htm>.

²⁰Merece especial relevo o Anexo X “diretrizes financeiras e administrativas” da convenção de subvenção.

²¹Relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, de 25 de junho.

²²Em razão das matérias, o ICNF pode participar nestas reuniões.

²³<https://life.apambiente.pt/>. Este sítio *web* foi desenvolvido no âmbito do projeto de capacitação LIFE14 CAP/PT/000004.

Quadro 4 – Recursos humanos da APA afetos ao Programa LIFE

Departamento	Recursos	Tempo de afetação (%)
Gestão Ambiental	Diretora de Departamento	10
	Chefe de Divisão de Gestão e Qualificação Ambiental	25
	Técnico superior/representante no Comité LIFE	50
Alterações Climáticas	Técnico superior/ contrato de avença no âmbito do Projeto de Capacitação LIFE14 CAP/PT/000004	100
	Técnico superior/ contrato de avença no âmbito do Projeto de Capacitação LIFE14 CAP/PT/000004	100

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Os beneficiários coordenadores dos projetos auditados manifestaram uma opinião favorável quanto ao apoio prestado pela APA na divulgação do Programa, na preparação das candidaturas e nas ações de formação promovidas.

O ICNF colabora com a APA na análise dos aspetos técnicos relacionados com natureza, biodiversidade, floresta e solo, que integram os domínios prioritários Natureza e Biodiversidade, Ambiente e Eficiência dos Recursos e Governança e Informação em matéria de Ambiente. Está incumbido de emitir as “declarações A8” assegurando, entre outros aspetos, que as candidaturas estão em consonância com as políticas adotadas pelo Estado Português e que não comportam ações ilegais/não acarretam impactos negativos significativos sobre valores naturais e da biodiversidade. A emissão destas declarações envolve a análise de diversos elementos técnicos – objetivos, ações, áreas geográficas, cartografia, entre outros²⁴.

O ICNF facultou uma listagem de 37 projetos submetidos²⁵ ao abrigo do Regulamento nº 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro, para os quais procedeu à emissão de declarações A8 (11 em 2014, 16 em 2015 e 10 em 2016).

3.3 – Sistemas de informação

Os sistemas de informação associados ao Programa LIFE são a base de dados europeia do Programa disponível no endereço <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm> e o eProposal²⁶ - Sistema de Informação e Gestão de Candidaturas desenvolvido pela CE²⁷.

A base de dados europeia é a fonte oficial de informação sobre os projetos LIFE que permite efetuar pesquisas por domínio prioritário, ano, país, tema e palavra-chave, entre outros itens. Providencia, também, informação sobre os beneficiários, contactos e sítios web dos projetos.

²⁴O procedimento de receção das propostas de projetos para a emissão das declarações A8 foi vertido na Instrução de serviço do ICNF com a referência IS/002/2016.

²⁵Coordenação de Portugal em 28 projetos e de outros EM em 9 projetos.

²⁶<https://webgate.ec.europa.eu/eproposalWeb/>.

²⁷A EASME e a equipas de monitorização do Programa têm acesso a este sistema, bem como os avaliadores externos.



Através da pesquisa de beneficiários por país²⁸ pode constatar-se que a designação “benefiting country” refere-se aos países com regiões beneficiadas por ações de projetos LIFE, podendo não incluir parceiros desses países. Na base de dados constam os seguintes projetos que envolvem ações em regiões de Portugal, cuja parceria não integra beneficiários nacionais:

- ◆ LIFE GPPbest - Best practices exchange and strategic tools for GPP – LIFE14 GIE/IT/000812;
- ◆ LIFE - Support EUTR - Increasing Awareness and Capacity to Support Effective Implementation of the UE Timber Regulation - LIFE14 GIE/DK/000178;
- ◆ LIFE Euro Bird Portal - Combining and improving online bird portals data to display near-real-time spatiotemporal patterns of bird distribution across Europe - LIFE15 PRE/ES/000002.

A pesquisa de projetos preparatórios na base de dados europeia permitiu identificar o projeto “EuroSAP – Coordinated Efforts for International Species Recovery”, com o acrónimo LIFE14 PRE/UK/000002, que não aparece relacionado com Portugal, pese embora integre um beneficiário associado português, a Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA). Esta situação, confirmada pela consulta ao sítio web do projeto <http://www.birdlife.org/europe-and-central-asia/project/life-eurosap>, configura um erro ao nível da base de dados europeia.

A APA informou que foi igualmente aprovado o projeto preparatório “Mediterranean Network for reporting Emissions and Removals in Cropland and Grassland – MediNet”, sendo esta Agência um dos beneficiários associados²⁹.

No exercício do contraditório, a APA refere que já solicitou a correção do erro acima identificado, bem como de outra falha também detetada noutro projeto.

A preparação, submissão e revisão (alteração na sequência de ajustamentos propostos pela CE) das candidaturas por parte dos proponentes têm lugar na eProposal, bem como as alterações subsequentes à aprovação.

A eProposal foi alterada em 2016, podendo o ponto focal nacional não ter conhecimento das propostas apresentadas, quer em Portugal, quer noutro EM, por parcerias que incluam beneficiários portugueses. Com efeito, a permissão de consulta (processo de candidatura, troca de correspondência com os promotores, entre outros itens) passou a ser opção dos proponentes, através de campo específico. Todavia, este não é de preenchimento obrigatório, assumindo a eProposal, por defeito, a situação de “não autorização”, pelo que a APA tem vindo a aceder de forma mais restritiva aos seus conteúdos, designadamente aos motivos da não aprovação das candidaturas³⁰.

²⁸O campo “Country” contém as opções: “submitting country”, “benefiting country” e “region”.

²⁹Projeto que ainda não consta da base de dados europeia, por ainda não ter sido assinada a convenção de subvenção.

³⁰A APA tem vindo a alertar os potenciais beneficiários, por correio eletrónico, no sentido de obter permissão de consulta aos conteúdos do sistema, por forma a compreender os motivos de insucesso e agir preventivamente no apoio aos promotores.

3.4 – Execução material e financeira do Programa

Na sequência dos convites lançados pela Comissão em 2014 e 2015 foram aprovados 10 projetos, correspondendo-lhes um custo total de € 21.785.959³¹ e um apoio comunitário de €13.342.011. Oito destes projetos estão enquadrados no subprograma “Ambiente”, um no subprograma “Ação Climática” e um outro é o projeto de capacitação coordenado pelo ponto focal nacional.

Os coordenadores de projeto compreendiam seis beneficiários públicos (dois institutos públicos integrados na administração indireta do Estado e quatro instituições de ensino superior - das quais uma do ensino politécnico e três do ensino universitário), três beneficiários privados (uma organização não governamental de ambiente, uma organização não governamental para o desenvolvimento, uma associação científica e técnica) e um beneficiário pertencente ao sector cooperativo.

O quadro seguinte³² apresenta as taxas de aprovação das candidaturas submetidas por Portugal desagregadas por subprograma, domínio prioritário e ano, verificando-se no biénio 2014-2015 uma taxa de aprovação de 12%.

No tocante ao subprograma “Ambiente” a taxa de aprovação foi de 11,9%, sendo que os 8 projetos aprovados envolviam € 10.582.090 de apoio comunitário que correspondia a 52,7% da dotação indicativa atribuída a Portugal para o período 2014-2017 (€ 20.085.627).

³¹Valores corrigidos quanto ao custo total elegível aprovado e à comparticipação comunitária aprovada dos projetos LIFE15 CCA/PT/000043 e LIFE15 ENV/PT/000609 que se encontravam incorretos na listagem disponibilizada pela APA.

³²O projeto de capacitação não se encontra aqui considerado.



Quadro 5 – Taxas de aprovação de candidaturas submetidas por PT ao LIFE – Convites de 2014 e 2015

Ano do convite	Subprograma	Domínio Prioritário	Candidaturas submetidas (1)	Candidaturas aprovadas (2)	(2)/(1) %
2014	Ambiente	Ambiente e Eficiência dos Recursos	16	4	25,0
		Natureza e Biodiversidade	14	2	14,3
		Governança e Informação	6	0	0
Subtotal Subprograma Ambiente 2014			36	6	16,7
2014	Ação climática	Mitigação às alterações climáticas	4	0	0
		Governança e Informação	1	0	0
Subtotal Subprograma Ação climática 2014			5	0	0
Total Programa 2014			41	6	14,6
2015	Ambiente	Ambiente e Eficiência dos Recursos	12	2	16,7
		Natureza e Biodiversidade	13	0	0
		Governança e Informação	6	0	0
Subtotal Subprograma Ambiente 2015			31	2	6,5
2015	Ação climática	Adaptação às alterações climáticas	2	1	50,0
		Governança e Informação	1	0	0
Subtotal Subprograma Ação climática 2015			3	1	33,3
Total Programa 2015			34	3	8,8
Total Programa 2014 e 2015			75	9	12,0

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Relativamente aos projetos coordenados por entidades de outros EM com participação de beneficiários portugueses, conforme se evidencia no quadro seguinte, a taxa de aprovação é de apenas 4,2%³³. Nenhuma das 38 candidaturas submetidas em 2014 foi aprovada e em 2015, das 34 submetidas, foram aprovadas 3, a seguir referidas:

- ◆ LIFE BioStandards - Biodiversity in Standards and Labels for the Food Industry - LIFE15 GIE/DE/000737;
- ◆ LIFE SHARA - Sharing Awareness and Governance of Adaptation to Climate Change in Spain - LIFE15 GIC/ES/000033;
- ◆ LIFE CERSUDS Ceramic Sustainable Urban Drainage System - LIFE15 CCA/ES/000091.

³³Este apuramento não inclui projetos preparatórios.

**Quadro 6 – Taxas de aprovação de candidaturas submetidas por outros EM ao LIFE (com PT associado)
Convites de 2014 e 2015**

Ano do convite	Subprograma	Domínio Prioritário	Candidaturas submetidas (1)	Candidaturas aprovadas (2)	(2)/(1) %
2014	Ambiente	Ambiente e Eficiência dos Recursos	22	0	0
		Natureza e Biodiversidade	2	0	0
		Governança e Informação	5	0	0
Subtotal Subprograma Ambiente 2014			29	0	0
2014	Ação climática	Mitigação às alterações climáticas	2	0	0
		Adaptação às alterações climáticas	4	0	0
		Governança e Informação	3	0	0
Subtotal Subprograma Ação climática 2014			9	0	0
Total Programa 2014			38	0	0
2015	Ambiente	Ambiente e Eficiência dos Recursos	19	0	0
		Natureza e Biodiversidade	6	0	0
		Governança e Informação	6	1	16,7
Subtotal Subprograma Ambiente 2015			31	1	3,2
2015	Ação climática	Mitigação às alterações climáticas	1	0	0
		Adaptação às alterações climáticas	1	1	100
		Governança e Informação	1	1	100
Subtotal Subprograma Ação climática 2015			3	2	66,7
Total Programa 2015			34	3	8,8
Total Programa 2014 e 2015			72	3	4,2

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

3.5 – Monitorização

A monitorização do Programa é realizada por uma equipa externa subcontratada pela CE. Para o período 2014-2020 foi contratado para o efeito o consórcio NEEMO³⁴ que é ainda responsável pelos aspetos gerais de comunicação do Programa³⁵.

As equipas de monitorização são constituídas por peritos especializados nos diferentes domínios abrangidos pelo Programa. Além das suas competências técnicas, têm experiência na monitorização e avaliação de programas e/ou projetos, dispondo ainda de conhecimentos locais e linguísticos que lhes permitem compreender as especificidades dos projetos e comunicar com as partes interessadas.

A monitorização inclui o acompanhamento regular dos progressos técnicos e financeiros dos projetos LIFE, a avaliação contínua do modo como as ações executadas contribuem para os objetivos do projeto, a avaliação da qualidade dos seus resultados, bem como a sustentabilidade do projeto e os seus impactos socioeconómicos.

³⁴<http://www.neemo.eu/>.

³⁵Portugal está abrangido pela equipa regional “Espanha e Portugal”, composta por três monitores.



As equipas de monitorização são intermediárias entre os beneficiários e a Comissão e agem estritamente na qualidade de órgãos consultivos, pelo que as opiniões expressas, designadamente nos relatórios que elaboram, não podem, em caso algum, ser consideradas como a posição oficial da Comissão.

O quadro seguinte identifica as visitas da NEEMO e os relatórios de monitorização já produzidos para cada projeto até à data da visita do Tribunal.

Quadro 7 – Datas das visitas da NEEMO e dos relatórios de progresso

Projeto	Beneficiário coordenador	Data da visita do TC	Data da visita da NEEMO	Carta da EASME	Data do relatório de progresso	Período abrangido pelo relatório de progresso
LIFE 14 CAP/PT/000004	Agência Portuguesa do Ambiente	21/04/2017	12/12/2016	17/01/2017	20/01/2017	01/01/2016 a 31/12/2016
LIFE 14 NAT/PT/000855	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	02/06/2017	31/07/2016	08/12/2016	31/07/2016	16/07/2015 a 15/07/2016
LIFE 14 NAT/PT/001081	Universidade de Évora	23/06/2017	14/04/2016 24/03/2017	04/11/2016 20/06/2017	30/3/2016	01/08/2015 a 29/02/2016
LIFE 15 CCA/PT/000043	Associação de Defesa do Património de Mértola	21/06/2017	30/05/2017	---	---	---
LIFE 15 ENV/PT/000609	Instituto Politécnico de Coimbra	08/06/2017	---	---	---	---

Fonte: Beneficiários coordenadores, cartas da NEEMO e relatórios de progresso

Quatro projetos já tinham sido visitados pela NEEMO³⁶, considerando os beneficiários coordenadores desses projetos muito útil a sua intervenção, quer na correção das situações que vão sendo detetadas ao longo da sua execução, quer na prevenção de problemas.

Em três casos existiam nos processos cartas da EASME a comunicar os resultados das visitas. As observações estão estruturadas em três partes: aspetos gerais (abrangem questões sobre prazos de execução das ações, replicabilidade das mesmas e relatórios de progresso), aspetos técnicos (v.g. metodologias, estratégias, reuniões da comissão científica dos projetos) e aspetos financeiros e administrativos (v.g. protocolos de parceria, comprovativos das despesas).

Da análise das cartas da EASME, salientam-se particularmente as preocupações manifestadas quanto aos atrasos de execução em várias ações do projeto LIFE14 NAT/PT/000855, coordenado pela SPEA. Em especial, foram referidas as implicações na execução do projeto do atraso na compra dos terrenos destinados a fins de conservação (realização de atividades de gestão de habitat e de educação ambiental), tendo a EASME fixado em dezembro de 2016 a data limite para a celebração dos contratos de aquisição dos terrenos.

³⁶ Em geral, cada projeto é visitado pela NEEMO, pelo menos uma vez por ano.

Esta questão foi abordada junto da SPEA, tendo sido verificados os seguintes documentos³⁷:

- ◆ um contrato de compra e venda, celebrado em 19/04/2017, de dois prédios rústicos, situados na freguesia de Escalhão em Figueira de Castelo Rodrigo. Na cláusula 6ª é expressamente referido que os terrenos se destinam ao projeto LIFE RUPIS e, ainda, que se garante a afetação definitiva e exclusiva dos prédios para fins de conservação da natureza, após a conclusão do projeto;
- ◆ um contrato-promessa de compra e venda, de 02/12/2016, de seis prédios rústicos situados na freguesia de Mata de Lobos em Figueira de Castelo Rodrigo. Na cláusula 3ª é expressamente referido que os terrenos se destinam ao projeto LIFE RUPIS e, ainda, que se garante a afetação definitiva e exclusiva dos prédios para fins de conservação da natureza, após a conclusão do projeto. De acordo com esta cláusula, foram pagos € 20.000 a título de sinal, ficando o remanescente (€ 60.000) a pagar no momento da escritura pública de compra e venda ou documento particular autenticado de compra e venda, a ocorrer até ao final de janeiro de 2017.

A SPEA, em 16/06/2017, informou o Tribunal que ainda não fora possível fechar a compra no prazo indicado, por dificuldades de “cash flow” do parceiro, mas que tal viria a ocorrer nesse mês.

No exercício do contraditório, a SPEA veio informar que a compra foi concluída no dia 11/08/2017, estando “os dois terrenos (...) já a ser alvo de ações de gestão e conservação”.

Os beneficiários coordenadores centralizam a informação para a elaboração dos relatórios de progresso³⁸, cuja periodicidade está definida na convenção de subvenção e nos protocolos de parceria. Para além do reporte das atividades do projeto, nas vertentes técnica e financeira, os relatórios incluem documentação complementar e esclarecimentos solicitados pela EASME, bem como evidências do cumprimento das recomendações por esta formuladas. Já tinham sido elaborados e enviados à EASME relatórios de progresso de três projetos, como se evidencia no quadro anterior.

3.6 – Análise de projetos

Tendo presente a metodologia indicada no ponto 2.3 apresentam-se de seguida as observações decorrentes das verificações efetuadas sobre a amostra de projetos.

3.6.1 – Breve caracterização dos projetos

Os cinco projetos selecionados enquadram-se nos objetivos do Programa LIFE e envolvem ações que prosseguem os objetivos que se descrevem sumariamente:

- a) LIFE14 CAP/PT/000004 (acrónimo PT CAPACITY BUILDING) – O projeto de capacitação pretende contribuir para a melhoria da participação nacional no Programa, através do aumento do número e qualidade dos projetos apresentados, nomeadamente através do intercâmbio de experiências e melhores práticas com os Estados-Membros que implementaram um maior

³⁷Do parceiro Associação Transumância e Natureza.

³⁸As datas para apresentação dos relatórios de progresso estão estabelecidas nas convenções de subvenção. Estão previstos três relatórios (inicial, intermédio e final, este último a apresentar três meses após o término do projeto).



número de projetos³⁹. Das vertentes que o integram, salientam-se a criação e reforço das estruturas do ponto focal nacional, ações de formação de apoio à apresentação de propostas, intercâmbio de experiências entre os beneficiários, sessões de divulgação de projetos e boas práticas e balcão aberto para esclarecimento de dúvidas;

- b) LIFE14 NAT/PT/000855 (acrónimo LIFE RUPIS) – Este projeto destina-se a reforçar as populações de britango e águia-perdigueira no Douro transfronteiriço, duas espécies globalmente ameaçadas, em particular na Península Ibérica. Tal desiderato será conseguido através da redução da mortalidade e aumento do sucesso reprodutor das espécies por intermédio de ações de fiscalização de uso ilegal de venenos, correção de linhas elétricas consideradas perigosas, alimentação suplementar e educação ambiental;
- c) LIFE14 NAT/PT/001081 (acrónimo LIFE LINES) – Este projeto desenvolve-se no Alentejo central e visa ensaiar, avaliar e disseminar soluções que promovam a existência de uma infraestrutura verde ao longo de infraestruturas lineares (rodovias, linhas elétricas de transporte e distribuição de energia), que desempenhe funções de suporte ao incremento e à conservação da biodiversidade. Pretende minimizar os problemas de mortalidade e efeito de barreira daquelas estruturas, através da criação de refúgios e corredores, promover a disseminação e replicação das ações e resultados noutros locais e sensibilizar o público para os impactes das infraestruturas lineares;
- d) LIFE 15 CCA/PT/000043 (acrónimo LIFE-MONTADO-ADAPT) – Este projeto pretende introduzir tecnologias de adaptação inovadoras em propriedades com montado (seis em Portugal e cinco em Espanha), com uma abordagem multifuncional dos espaços, considerando várias fontes de rendimento para além da cortiça (plantas aromáticas e medicinais, forragem, lenha, frutos secos, fibras naturais, plantas ornamentais, frutos e vegetais frescos, grãos e sementes, entre outras). Espera-se que tais tecnologias permitam aumentar o rendimento do montado em pelo menos € 150 por hectare, aumentar o sequestro de carbono em 1 tonelada por hectare e ainda melhorar a conservação da biodiversidade. Está ainda prevista a transferência de conhecimentos a outros agricultores pelos proprietários envolvidos no projeto, prevendo-se no final a participação de 110 agricultores, abrangendo uma área de 10.000 hectares;
- e) LIFE15 ENV/PT/000609 (acrónimo LIFE PAYT) – Este projeto constitui uma ferramenta para reduzir resíduos no sul da Europa (Portugal, Grécia e Chipre), contribuindo para a promoção de uma hierarquia dos resíduos e para a prossecução das metas ambientais definidas pela União Europeia para os resíduos até 2020. Para além da redução da quantidade de resíduos indiferenciados dos agregados familiares e do comércio e serviços (em 30-40%), preconiza o aumento das taxas de recolha seletiva dos materiais de embalagem, a demonstração aos municípios do sul da Europa da viabilidade económica e técnica do sistema PAYT (“Pay As You Throw” - pague o que deita fora), assim como a replicação deste conceito noutras regiões.

Em todos os casos, os beneficiários coordenadores diligenciaram pela criação de um sítio *web* para a difusão das atividades, progressos e resultados do projeto, o qual deve ser regularmente atualizado pelos parceiros do projeto e mantido durante pelo menos cinco anos após o seu termo⁴⁰.

³⁹O projeto conta com a participação da APA, enquanto beneficiário coordenador e as seguintes entidades das regiões autónomas: o Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM (Madeira) e a Direção Regional do Ambiente (Açores).

⁴⁰Os sítios *web* encontravam-se ativos aquando das visitas da equipa aos projetos, à exceção do projeto LIFE15 CCA/PT/000043 que ainda não estava operacional.

Todos os projetos são considerados sustentáveis, com potenciais efeitos de replicação após o seu término, designadamente a difusão e partilha dos seus resultados.

3.6.2 – Convenções de subvenção e Protocolos de parceria

Conforme já referido, os projetos LIFE envolvem um beneficiário coordenador e beneficiários associados que funcionam em parceria para a execução de ações específicas e para cumprimento dos objetivos comuns, devendo todos contribuir técnica e financeiramente para o projeto.

A concessão dos apoios foi formalizada em contrato escrito (designado convenção de subvenção ou “Grant agreement”), celebrado entre a EASME e os beneficiários coordenadores, sendo este o compromisso jurídico e financeiro através do qual os beneficiários adquirem o direito à atribuição de financiamento europeu no âmbito do Programa LIFE.

Em conformidade com o estipulado no ponto II.1.3 das convenções de subvenção, os beneficiários coordenadores estabeleceram com os beneficiários associados protocolos de parceria que descrevem a participação técnica e financeira das partes no projeto.

O quadro seguinte apresenta as datas de celebração dos 40 protocolos de parceria para os cinco projetos analisados. Cinco protocolos não se encontravam datados (projeto LIFE15 ENV/PT/000609). Os restantes 35 foram celebrados entre 30 e 255 dias após a assinatura das convenções de subvenção.



Quadro 8 – Datas de assinatura das convenções de subvenção e dos protocolos de parceria

Projeto	Beneficiário coordenador	Data de assinatura da convenção de subvenção (1)	Data de assinatura dos protocolos de parceria (2)	Dias** (2)-(1)	Número de protocolos
LIFE14 CAP/PT/000004	Agência Portuguesa do Ambiente	23/12/2015	24/02/2016	42	1
			10/02/2016	32	1
			05/02/2016	30	1
LIFE14 NAT/PT/000855	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	25/08/2015	01/09/2016	255	1
			16/03/2016	140	1
			16/02/2016	119	1
			11/01/2016	94	1
			23/12/2015	83	1
			17/12/2015	79	2
LIFE14 NAT/PT/001081*	Universidade de Évora	24/08/2015	02/12/2015	70	1
			12/11/2015	57	1
			30/10/2015	48	2
			28/10/2015	46	2
LIFE15 CCA/PT/000043	Associação de Defesa do Património de Mértola	15/06/2016	20/03/2017	192	1
			31/01/2017	159	15
LIFE15 ENV/PT/000609	Instituto Politécnico de Coimbra	17/06/2016	27/09/2016	71	1
			23/09/2016	69	1
			sem data	-	5

Fonte: Convenções de subvenção e protocolos de parceria.

(*) Não chegou a ser celebrado um dos protocolos previstos, por desistência de um dos parceiros.

(**) Foram considerados dias úteis.

Atendendo a que a EASME tem 30 dias para pagar ao beneficiário coordenador após a assinatura da convenção e que esta estipula que os pagamentos aos beneficiários associados devem ocorrer nos 30 dias após o recebimento das verbas da União, no limite os protocolos deveriam ser celebrados nos 60 dias após a assinatura da convenção. Este prazo foi ultrapassado no projeto LIFE14 NAT/PT/000855 (8 protocolos), LIFE14 NAT/PT/001081 (1 protocolo), LIFE15 CCA/PT/000043 (16 protocolos) e LIFE15 ENV/PT/000609 (2 protocolos).

A celebração tardia dos protocolos é um fator gerador de atrasos na execução dos projetos, tendo sido um dos motivos apontados pelos beneficiários coordenadores para as delongas nas transferências dos adiantamentos para os parceiros.

Nos projetos analisados, registam-se as seguintes alterações nas parcerias:

- a) LIFE14 CAP/PT/000004 – A APA e o ICNF assinaram o protocolo de parceria em 24/02/2016, tendo a primeira entidade transferido para a segunda o valor do adiantamento, de € 45.995,40, em 07/04/2016. Todavia, em 02/12/2016, o ICNF devolveu este montante à APA, declinando a sua participação no projeto, por alegada incapacidade de cumprir com as contratações de recursos humanos e de equipamentos em tempo útil. No final de abril de 2017 a APA encontrava-se a preparar um pedido de alteração da parceria à EASME;
- b) LIFE14 NAT/PT/001081 – Não chegou a ser assinado o protocolo de parceria entre a Universidade de Évora e um dos parceiros. O beneficiário coordenador foi informado pelo

parceiro, em 20/10/2015, que iria abandonar o projeto por motivos financeiros, designadamente a incapacidade de assegurar o seu autofinanciamento. Consequentemente, não foi transferido para esta entidade o valor do adiantamento de € 31.274,10. No final de junho de 2017 a Universidade de Évora encontrava-se a negociar com a EASME a alteração da parceria.

3.6.3 – Transferências de verbas

O quadro seguinte apresenta os pagamentos efetuados pela EASME envolvendo os cinco projetos analisados, os quais totalizam € 3.032.595. Este valor corresponde ao total dos adiantamentos estabelecidos nas convenções de subvenção (30% da contribuição comunitária aprovada no valor de € 10.108.650).

Em conformidade com os montantes fixados nos protocolos de parceria, os beneficiários coordenadores transferiram para os beneficiários associados a correspondente parcela do adiantamento, totalizando tais transferências € 1.932.212,90.

Pelas razões aduzidas no ponto anterior, envolvendo a alteração das parcerias, encontrava-se retido pela APA (projeto LIFE14 CAP/PT/000004) o montante de €45.995,40 (devolvido pelo ICNF) e pela Universidade de Évora (projeto LIFE14 NAT/PT/001081) o montante de € 31.274,10 (não transferido para o parceiro que desistiu). Estes dois montantes totalizam € 77.269,50.

Salienta-se, ainda, que no projeto LIFE14 NAT/PT/000855, a SPEA efetuou o pagamento dos adiantamentos a seis dos oito parceiros. Esta situação resulta do estipulado na cláusula 9ª dos protocolos de parceria, que prevê, num caso, o pagamento do montante de € 3.275 (total da contribuição da UE para este parceiro) um mês após o recebimento pela SPEA do pagamento final da EASME e, noutro caso, o pagamento de € 46.468 (primeira prestação da UE para este parceiro) após o segundo pagamento da EASME à SPEA.

Quadro 9 – Pagamentos efetuados pela CE e pelo beneficiário coordenador

Projeto	Beneficiário coordenador	Contribuição comunitária aprovada (€)	Contribuição comunitária paga ao coordenador (€)	Contribuição comunitária paga pelo coordenador aos beneficiários associados (€)
LIFE14 CAP/PT/000004	Agência Portuguesa do Ambiente	708 383,00	212 514,90	39 975,60
LIFE14 NAT/PT/000855	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	2 672 481,00	801 744,30	401 000,00
LIFE14 NAT/PT/001081	Universidade de Évora	3 324 303,00	997 290,90	(*) 647 585,10
LIFE15 CCA/PT/000043	Associação de Defesa do Património de Mértola	2 051 538,00	615 461,40	512 340,00
LIFE15 ENV/PT/000609	Instituto Politécnico de Coimbra	1 351 945,00	405 583,50	331 312,20
Total		10 108 650,00	3 032 595,00	1 932 212,90

Fonte: Transferências bancárias realizadas pela EASME e pelos beneficiários coordenadores.

(*) O montante de €31.274,10 não chegou a ser transferido, por desistência de um parceiro.

As transferências devem ter lugar nos 30 dias após a receção de fundos pela Comissão, de acordo com a alínea e) do ponto II.1.3 das convenções de subvenção. Todavia, verificaram-se atrasos em 29 das 38



transferências para os beneficiários associados, por parte dos beneficiários coordenadores de quatro projetos (LIFE14 CAP/PT/000004, LIFE14 NAT/PT/000855, LIFE14 NAT/PT/001081 e LIFE15 ENV/PT/000609). Estes atrasos, que se encontram evidenciados no quadro seguinte, ficaram a dever-se, parcialmente, à celebração tardia dos protocolos de parceria.

A APA, no exercício do contraditório, refere que se compromete “(...) a assegurar, nas futuras transferências das verbas LIFE para os beneficiários associados, o prazo definido na convenção de subvenção”.

Quadro 10 – Data dos pagamentos efetuados pela CE e pelo beneficiário coordenador

Projeto	Beneficiário coordenador	Data de pagamento da CE (1)	Data de pagamento do beneficiário coordenador (2)	Prazo excedido (2)-(1)*	Número de beneficiários associados
LIFE14 CAP/PT/000004	Agência Portuguesa do Ambiente	18/01/2016	07/04/2016	26	1
			24/03/2016	17	2
LIFE14 NAT/PT/000855	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	14/09/2015	15/04/2016	117	1
			22/02/2016	79	1
			05/02/2016	69	1
			22/01/2016	59	1
			18/12/2015	36	2
LIFE14 NAT/PT/001081	Universidade de Évora	08/09/2015	25/01/2016	64	1
			23/11/2015	23	5
LIFE15 CCA/PT/000043	Associação de Defesa do Património de Mértola	01/08/2016	31/08/2016	-	16
LIFE15 ENV/PT/000609	Instituto Politécnico de Coimbra	02/08/2016	21/10/2016	26	5
			29/09/2016	11	2

Fonte: Transferências bancárias realizadas pela EASME e pelos beneficiários coordenadores

(*) Dias úteis decorridos que excedem 30 d.u.

O beneficiário coordenador do projeto LIFE15 CCA/PT/000043 optou por transferir as verbas do adiantamento para os parceiros antes dos protocolos se encontrarem assinados, justificando o facto com a necessidade de cumprimento dos 30 dias fixados na convenção de subvenção. Os protocolos viriam a ter lugar 105 (quinze casos) e 138 dias (um caso) após a transferência da EASME⁴¹.

Os três beneficiários públicos visitados, foram questionados sobre o reporte anual à Direção-Geral do Orçamento (DGO) dos fundos LIFE recebidos da União para inclusão na Conta Geral do Estado. Foram verificadas as seguintes situações:

- ◆ A APA reportou à DGO em 26/04/2017 os fundos europeus recebidos em 2016, em que se incluía o valor do adiantamento recebido no âmbito do projeto LIFE14 CAP/PT/000004, dando assim cumprimento ao estipulado na circular, série A, nº 1386/2017⁴² que fixou o prazo limite para o reporte em 02/05/2017;

⁴¹Data de pagamento da CE em 01/08/2016 e datas dos protocolos 31/01/2017 (15 casos) e 20/03/2017 (1 caso).

⁴²Subordinada ao assunto “Instruções genéricas para a elaboração da Conta Geral do Estado de 2016” Estabelece no seu ponto 10, que os reportes têm lugar no Sistema de Informação para a Gestão Orçamental – SIGO ou através dos serviços on-line da DGO.

- ◆ A DGO alertou o Instituto Politécnico de Coimbra, em 29/05/2017, para o facto de não ter reportado os fundos recebidos da União em 2016 (em que se incluía o valor do adiantamento recebido no âmbito do projeto LIFE15 ENV/PT/000609)⁴³, tendo o Instituto remetido a informação em falta em 01/06/2017;
- ◆ A Universidade de Évora não reportou à DGO o valor do adiantamento do projeto LIFE14 NAT/PT/001081 recebido em 2015, o que deveria ter ocorrido até 29/04/2016, nos termos da circular, série A, nº 1383/2016. Em 07/07/2017, já após a visita da equipa, a Universidade viria a reportar à DGO o montante de € 318.431,70, ou seja, apenas a parte do adiantamento que registou como sua receita⁴⁴.

3.6.4 – Execução material e financeira dos projetos

O quadro seguinte apresenta as datas de início e de término previstas nas convenções de subvenção, verificando-se que a duração dos projetos está compreendida entre 24 e 60 meses.

A partir dos mapas financeiros contendo a listagem das despesas já executadas foi possível estimar que, até 31/03/2017, tinham sido realizadas despesas no montante de € 2.410.692,11⁴⁵, correspondendo a 15,5% do custo total elegível aprovado.

A percentagem de execução variava entre 5,2% e 29,0%, registando os dois projetos aprovados ao abrigo do convite de 2015 as taxas de execução mais baixas. O projeto de capacitação (LIFE14 CAP/PT/000004) apresentava uma taxa de execução de 24,4%, que se considera baixa se atendermos à previsão do término do projeto, para 31/12/2017. A APA informou que iria apresentar à EASME um pedido de prorrogação do prazo de execução do projeto.

Quadro 11 – Execução dos projetos até 31/03/2017

Projeto	Beneficiário coordenador	Custo total elegível aprovado (1)	Data início projeto	Data fim Projeto	Duração do projeto (meses)	Despesas realizadas até 31/03/2017 (2)	% de execução (2)/(1)x100
LIFE14 CAP/PT/000004	Agência Portuguesa do Ambiente	783 693,00	01/01/2016	31/12/2017	24	191 332,36	24,4
LIFE14 NAT/PT/000855	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	3 578 924,00	16/07/2015	15/07/2019	48	1 038 751,87	29,0
LIFE14 NAT/PT/001081	Universidade de Évora	5 540 485,00	01/08/2015	31/07/2020	60	869 141,81	15,7
LIFE15 CCA/PT/000043	Associação de Defesa do Património de Mértola	3 419 413,00	01/09/2016	01/09/2021	60	178 673,50	5,2
LIFE15 ENV/PT/000609	Instituto Politécnico de Coimbra	2 253 244,00	01/09/2016	31/12/2019	40	132 792,57	5,9
Total		15 575 759,00				2 410 692,11	15,5

Fonte: Convenções de subvenção e mapas financeiros.

⁴³ O IGCP prestou, todavia, esta informação à DGO.

⁴⁴ O valor total do adiantamento recebido foi de € 997.290,90, cfr. quadro 9.

⁴⁵ Os mapas financeiros do projeto LIFE14 CAP/PT/000004 ainda não incluíam as “Despesas gerais”, consideradas nos quadros 11 e 12. No projeto LIFE14 NAT/PT/000855, o mapa financeiro global apresentava valores errados em várias rubricas por duplicação de alguns montantes, tendo-se ainda registado um erro de lançamento do valor da rubrica “Pessoal” constante do mapa financeiro do parceiro VCF.



A desagregação das despesas por rubrica está apresentada no quadro seguinte, constatando-se que 54,8% das despesas incorridas estão associadas a “Pessoal”, seguindo-se em representatividade as rubricas “Assistência Externa” e “Equipamento”, com 15,5% e 14,5%. Com expressão bastante inferior surgem as rubricas “Viagens” (3,7%), “Outros Custos Diretos” (1,8%), “Infraestruturas” (1,8%), “Consumíveis” (1,4%) e “Protótipos” (0,2%). A rubrica “Terrenos” ainda não apresentava execução. As “Despesas gerais” (“overheads”) são imputadas aos projetos mediante uma taxa contratualmente definida até ao limite de 7% do total das despesas realizadas.

Quadro 12 – Despesas realizadas até 31/03/2017 desagregadas por rubrica

Rubricas da despesa	Despesas realizadas até 31/03/2017 (€)						%
	LIFE14 CAP/PT/000004	LIFE14 NAT/PT/000855	LIFE14 NAT/PT/001081	LIFE15 CCA/PT/000043	LIFE15 ENV/PT/000609	Total	
Pessoal	99 054,80	408 261,12	601 427,41	99 741,11	113 332,63	1 321 817,07	54,8
Viagens	11 085,86	40 448,62	22 697,49	5 412,81	10 597,04	90 241,82	3,7
Assistência Externa	53 878,20	142 016,20	121 081,08	55 487,77	0,00	372 463,25	15,5
Infraestruturas	0,00	28 352,87	14 496,86	0,00	0,00	42 849,73	1,8
Equipamento	747,81	322 084,41	24 160,38	1 430,50	0,00	348 423,10	14,5
Protótipos	0,00	0,00	4 668,00	0,00	0,00	4 668,00	0,2
Terrenos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Consumíveis	0,00	17 594,77	13 130,17	3 550,30	0,00	34 275,24	1,4
Outros Custos Diretos	14 048,62	17 343,74	10 620,68	1 362,09	175,54	43 550,67	1,8
Subtotal	178 815,29	976 101,73	812 282,07	166 984,58	124 105,21	2 258 288,88	93,7
Despesas gerais	12 517,07	62 650,14	56 859,74	11 688,92	8 687,36	152 403,23	6,3
Total	191 332,36	1 038 751,87	869 141,81	178 673,50	132 792,57	2 410 692,11	100,0

Fonte: Mapas financeiros

3.6.5 – Mapas financeiros e comprovativos das despesas

Todos os beneficiários coordenadores referiram dificuldades no cumprimento dos prazos de reporte da informação financeira por parte dos beneficiários associados. Estes prazos estavam fixados em três ou seis meses nos protocolos de parceria.

Foram analisados os mapas financeiros das despesas apresentadas pelos beneficiários coordenadores e pelos parceiros, num total de 44 beneficiários⁴⁶ e envolvendo um montante de € 2.410.692,11. Em função da materialidade das despesas e de dúvidas suscitadas pelos descritivos dos mapas foram solicitados para análise os documentos de suporte das despesas (faturas, recibos, comprovativos das transferências bancárias efetuadas, folhas de tempos de trabalho, contratos de pessoal, contratos de aquisição de bens e serviços)⁴⁷ e elementos complementares (atas de reuniões, programas de seminários e ações de formação, fotos de equipamentos e consumíveis adquiridos, estudos produzidos, entre outros).

⁴⁶2 dos 46 beneficiários inicialmente identificados nas convenções de subvenção saíram das parcerias (cfr. ponto 3.6.2), pelo que só existe informação financeira de 44 beneficiários.

⁴⁷A análise recaiu sobre documentos originais do beneficiário coordenador e cópias em suporte digital dos beneficiários associados.

Alguns beneficiários coordenadores elaboraram e divulgaram pelos parceiros orientações escritas sobre a informação financeira a reportar⁴⁸. Todavia, verificou-se que a documentação de suporte aos mapas financeiros carecia de harmonização dentro de cada rubrica de despesa.

A elaboração destas orientações/guia de boas práticas sobre as questões administrativas e financeiras é um fator relevante para a uniformização da informação fornecida aos coordenadores pelos parceiros.

Neste sentido, a APA informou, em sede de contraditório, que “(...) *tem em curso a elaboração de um documento com orientações administrativas e financeiras relativas ao Projeto LIFE CAP/PT/000004, o qual será objeto de circulação pelos parceiros do Projeto.*”.

As despesas analisadas eram, regra geral, elegíveis⁴⁹. No entanto, foram detetadas algumas desconformidades nos comprovativos das despesas que integram os mapas financeiros, em parte retificadas no decurso da auditoria⁵⁰, persistindo a necessidade de corrigir as situações que se apresentam no quadro 13, em anexo, desagregadas por projeto, parceiro e rubrica⁵¹.

As desconformidades apuradas podem ser agrupadas nas seguintes tipologias:

- a) folhas de tempos de trabalho com falhas de preenchimento (LIFE14 NAT/PT/000855, LIFE14 NAT/PT/001081, LIFE15 CCA/PT/000043 e LIFE15 ENV/PT/000609);
- b) despesas de combustível não suportadas por mapas de deslocação (LIFE14 NAT/PT/000855);
- c) despesas sem comprovativos de pagamento (LIFE15 ENV/PT/000609);
- d) documentos de despesa sem inscrição do número do projeto/acrónimo⁵² e/ou sem referência à percentagem de afetação ao projeto (LIFE14 NAT/PT/000855, LIFE14 NAT/PT/001081, LIFE15 CCA/PT/000043 e LIFE15 ENV/PT/000609);
- e) despesas incorretamente enquadradas nas rubricas do Programa (LIFE14 NAT/PT/000855 e LIFE14 NAT/PT/001081);
- f) despesas com reparações de viaturas e de equipamento não suportadas por critérios de imputação ao projeto (LIFE14 NAT/PT/000855 e LIFE14 NAT/PT/001081).

A análise da informação financeira por parte dos beneficiários coordenadores dos projetos LIFE14 NAT/PT/000855, LIFE14 NAT/PT/001081, LIFE15 CCA/PT/000043 e LIFE15 ENV/PT/000609 revelou-se insuficiente, ao não terem colmatado as desconformidades acima assinaladas.

⁴⁸SPEA (Ata resumo da 1.ª reunião da Comissão Executiva, em 17/09/2015); UEVORA (Principais questões administrativas e financeiras, documento não datado) e ADPM (Manual financeiro e administrativo, de 27/10/2016). A UEVORA, o IPC e a ADPM apresentaram evidência de comunicação com os parceiros no sentido de esclarecerem dúvidas sobre o reporte da informação financeira.

⁴⁹Elegibilidade estrita, material e temporal. Salienta-se que no Programa LIFE o IVA quando não é reembolsável é uma despesa elegível, situação atestada mediante declaração da administração fiscal.

⁵⁰Projetos LIFE14 CAP/PT/000004, LIFE14 NAT/PT/000855 e LIFE14 NAT/PT/001081, tendo sido reformulados os respetivos mapas financeiros pelos beneficiários coordenadores.

⁵¹As despesas em causa ainda não foram incluídas no pedido de pagamento intermédio.

⁵²As diretrizes financeiras e administrativas recomendam que o número e o acrónimo do projeto sejam inscritos nos documentos, podendo ser aceite, em alternativa, o carimbo.



A ADPM, no âmbito do contraditório, veio informar que já havia comunicado “(...) aos restantes beneficiários (...) todas as desconformidades detetadas na análise da documentação financeira para que as mesmas possam ser devidamente colmatadas”.

Com o mesmo objetivo, a SPEA, em sede de contraditório, informou que “as situações de preenchimento incorrecto dos dados nos relatórios financeiros dos vários parceiros foram corrigidas”.

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, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

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 pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Agência Portuguesa do Ambiente, na qualidade de ponto focal nacional do Programa LIFE.

6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente, na qualidade de ponto focal nacional e de beneficiário coordenador do projeto de capacitação;
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas;
- ◆ Beneficiários coordenadores dos projetos analisados: Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, Universidade de Évora, Associação de Defesa do Património de Mértola e Instituto Politécnico de Coimbra.

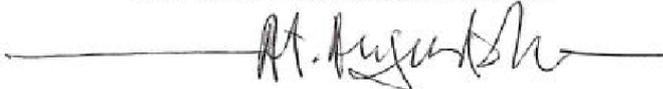
6.2 Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

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

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

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 23 de novembro de 2017.

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR

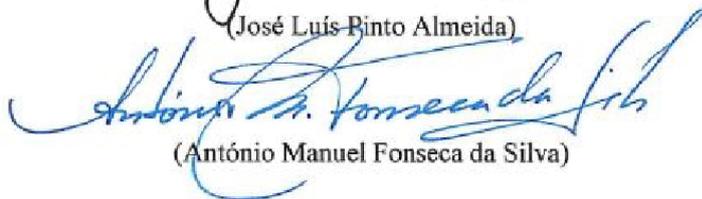


(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



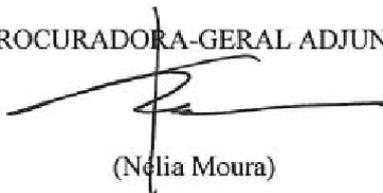
(José Luís Pinto Almeida)



(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



(Nélia Moura)



ANEXO I – FALHAS NA DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE ÀS DESPESAS

Quadro 13 – Desconformidades das despesas por projeto, parceiro e rubrica

Projeto e beneficiário coordenador	Parceiro	Rubrica da despesa	Descrição da desconformidade
LIFE14 NAT/PT/000855 SPEA	SPEA	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de D.S.L., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Os respetivos recibos de vencimento não faziam referência ao projeto e o de outubro de 2016 exibia carimbo do projeto LIFE Berleugas (LIFE13 NAT/PT/000458); nas folhas de tempos de trabalho de J.A.S.C.C., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). A folha de outubro de 2016 não estava datada pela trabalhadora. Os recibos de vencimento não fazem referência ao projeto
	SPEA	Viagens	incluídas nesta rubrica despesas respeitantes a elementos não pertencentes à lista de pessoal com vencimentos imputados ao projeto: I.K. (estudante Erasmus), C.M.G.C.C. (professor em mobilidade na APA), J.T. (mestrando), L.S.S. (voluntária) e H.P. (voluntária). Foram identificadas despesas incorridas por J.T., L.S.S., I.K., C.M.G.C.C. e ainda internos da ATN que totalizam € 2.491,78. Outras despesas, que ascendem a € 4.290,69, estão parcialmente afetadas a J.T., L.S.S., I.K., C.M.G.C.C., H.P., "convidados", bem como elementos da SPEA (F.L.D.A., N.M.S.O. e A.P.A.) não pertencentes à equipa do projeto. As despesas dos elementos que não integram o projeto devem ser expurgadas do projeto ou afetadas a "Outros custos diretos", mediante explicação da imprescindibilidade destes recursos para o projeto
	VCF	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de J.A., de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Os recibos de vencimento de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017 não fazem referência ao projeto
	VCF	Viagens	despesas no valor de € 399,50 respeitantes a V.G. e J.G. (não pertencem à lista de pessoal com vencimentos imputados ao projeto) estão mal enquadradas e deverão ser afetadas a "Outros custos diretos", mediante explicação da imprescindibilidade destes recursos para o projeto
	VCF	Equipamento	a fatura nº FV 20160276, de 17/03/2016 (teflon), no valor de € 54,45 e a fatura nº 604011600018, de 01/04/2016 (anéis), no valor de €79,60 deverão ser afetadas a consumíveis
	GNR	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de M.A.C.P., de dezembro de 2015, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	GNR	Viagens	os documentos de suporte da viagem a Fermoselle de R.A.V.A., em 10-11 de dezembro de 2015 (ajudas de custo, combustíveis e alojamento), não fazem referência ao projeto
	GNR	Infraestruturas	o valor de € 750,00 dos painéis de sinalização englobados na fatura FAC 1/419, de 20/12/2016, foi incorretamente lançado no mapa financeiro por € 910
	GNR	Equipamento	os comprovativos da aquisição de dois veículos de transporte de cães (faturas de 25/11/2016, no valor de € 31.539,72 e €30.489,71), uma embarcação e um atrelado (faturas de 23/11/2016, no valor de €26.090,02 e €3.200), não fazem referência ao projeto
	PALOMBAR	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de A.R.B.G., de fevereiro de 2016 e de outubro de 2016, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Os respetivos recibos de vencimento faziam referência ao projeto, mas não indicavam a % de afetação
	PALOMBAR	Viagens	as despesas lançadas no mapa financeiro com a referência 1 a 12 respeitam a parcelas de uma fatura de combustível que totaliza € 799,50 que indica "Vossa viatura". Estas despesas não estão suportadas por mapas de deslocações contendo o nome, a origem e o destino da deslocação, dia e hora de saída e de chegada, motivo da deslocação, matrícula da viatura e número de km percorridos
	PALOMBAR	Outros custos diretos	a fatura F1 1600/000054, de 14/07/2016, no valor de € 405, relativa à aquisição de pneus, não faz referência à matrícula da viatura, pelo que não está demonstrada a sua ligação ao projeto. Foi solicitada a lista de viaturas deste parceiro, constatando-se que estão afetadas ao projeto 4 viaturas, uma delas adquirida pelo mesmo, mas não foram indicadas % de afetação. Esta rubrica tem associadas despesas com manutenção e reparação de viaturas que ascendem a €3.762,36. Considerando que as viaturas não funcionam em exclusividade para o projeto, a imputação de despesas deverá ser repartida mediante a aplicação de critérios de proporcionalidade
	ICNF	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de A.C.E.A.M., de outubro de 2016, os campos de assinatura do trabalhador e do supervisor não estão datados
	FPNCL	Pessoal	a folha de tempos de trabalho de I.C.G., de outubro de 2016, não está assinada pela trabalhadora. Nesta folha e na de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	FPNCL	Viagens	a despesa de € 22,50 (Doc11/2016-6001635, de 15/03/2016) está parcialmente associada a um convidado, F.B.L.L., para uma mesa sectorial em Figueira de Castelo Rodrigo, pelo que deverá ser enquadrada em "Outros custos diretos"
JCL	Pessoal	o recibo de vencimento de A.M.M.F., de fevereiro de 2016, não faz referência ao projeto	
ATN	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de E.F.F.R. e P.F.A.P., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Os recibos de vencimento faziam referência ao projeto, mas não indicavam a % de afetação	

(...)

Projeto e beneficiário coordenador	Parceiro	Rubrica da despesa	Descrição da desconformidade
LIFE14 NAT/PT/000855 SPEA	ATN	Viagens	a fatura FAC C/1651, relativa a combustível, no valor de € 179,81 indica "Vossa viatura". Esta despesa não está suportada por mapa de deslocação contendo o nome, a origem e o destino da deslocação, dia e hora de saída e de chegada, motivo da deslocação, matrícula da viatura e número de km percorridos
	ATN	Assistência Externa	foram incluídas nesta rubrica despesas de manutenção/reparação no valor de € 6.043,12 que deveriam ser enquadradas em "Outros custos diretos" (*). Foi solicitada a lista de viaturas deste parceiro, constatando-se que estão afetadas ao projeto 4 viaturas, uma delas adquirida pelo mesmo, mas não foram indicadas % de afetação. Considerando que as viaturas não funcionam em exclusividade para o projeto, a imputação de despesas deverá ser repartida mediante a aplicação de critérios de proporcionalidade. A fatura FA 2016/00066, de 03/08/2016, no valor de € 342,58, refere a matrícula duma viatura (LD-03-93), que não está afeta ao projeto e deverá ser expurgada do mapa financeiro (**). Esta fatura não faz referência ao projeto, o mesmo sucedendo com a fatura FA 2016/00118, de 23/11/2016, no valor de € 517,13.
	ATN	Outros custos diretos	foram incluídas nesta rubrica despesas com refeições e alojamentos no valor de € 159,10, dos quais € 104,25 (documentos com a referência 5, 6, 8 e 9) foram reembolsados a N.V.C. e P.F.A.P. Tratando-se de dois elementos afetados à equipa do projeto, deverão estas despesas ser reenquadradas na rubrica "Viagens"
LIFE14 NAT/PT/001081 UEVORA LIFE14 NAT/PT/001081 UEVORA	UEVORA	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de A.D.F.B., de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	UAVR	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de A.J.A.N., de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	UAVR	Viagens	despesas no valor de € 467,43 respeitantes a J.P.S.M.F. (não pertence à lista de pessoal com vencimentos imputados ao projeto) estão mal enquadradas, devendo ser afetadas a "Outros custos diretos", mediante explicação da imprescindibilidade deste recurso para o projeto
	UPORTO	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de M.M.M.F.C.C., de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	UPORTO	Viagens	despesas no valor de €1.970,12 respeitantes a N.S.P. (não pertence à lista de pessoal com vencimentos imputados ao projeto) estão mal enquadradas e deverão ser afetadas a "Outros custos diretos", mediante explicação da imprescindibilidade deste recurso para o projeto. A fatura FC 2017001/1002271, de 23/03/2017, no valor de € 480, respeitante a alojamento não identifica o nome dos elementos da equipa, os quais constam unicamente no mapa financeiro
	UPORTO	Outros custos diretos	a reparação do espetroradiómetro, no valor de € 5.697,36, foi totalmente imputada ao projeto. Tratando-se de um equipamento que não funciona em exclusividade no mesmo, a imputação da despesa deve ter por base critérios de proporcionalidade
	IP	Pessoal	os recibos de vencimento de J.G.A., de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, não fazem referência ao projeto
	MUNMN	Pessoal	os recibos de vencimento de M.C.N.R.M., de outubro de 2016 e fevereiro de 2017, não fazem referência ao projeto
	MARCA	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de J.H.C.S., de outubro de 2016, a assinatura da supervisora não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	MARCA	Viagens	as despesas no valor de €755,04 respeitantes a M.R.M.S.M., R.C.S.C. e J.M. (no período de 15/09/2016 a 18/02/2017), não pertencentes à lista de pessoal com vencimentos imputados ao projeto estão mal enquadradas e deverão ser afetadas a "Outros custos diretos", mediante explicação da imprescindibilidade destes recursos para o projeto
MARCA	Infraestruturas	a fatura-recibo nº 3/5065, de 25/08/2016, no valor de € 3.728,54, não faz referência ao projeto	
MARCA	Equipamento	a fatura FT 52001/1211196, de 24/06/2016, no valor de € 1.857,14, não faz referência ao projeto e apresenta carimbo do LIFE +	
LIFE15 CCA/PT/000043 ADPM	ADPM	Pessoal	o carimbo existente nos recibos de vencimento de D.I.C.M. não indica a % de afetação ao projeto
	ICNF	Pessoal	a declaração do Vice-Presidente do Instituto não está datada e não indica as % de afetação dos trabalhadores às ações do projeto
	INIAV	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de I.M.V.C., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura da supervisora não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Os respetivos recibos de vencimento não fazem referência ao projeto
	EDIA	Pessoal	os recibos de vencimento de J.C.B.R., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, não fazem referência ao projeto
	GUIJO	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de L.G.F.G., de outubro de 2016, o trabalhador assinou no campo do supervisor e o supervisor no campo do trabalhador
	FCUL	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de S.C.P.C., de novembro de 2016, a data de assinatura do supervisor é 05/12/2017. A assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função)
	ANSUB	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de A.M.A.T.P.R.C.B, de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). A fatura-recibo nº 30, de 30/11/2016, relativa ao pagamento dos serviços desta trabalhadora não faz referência ao projeto
	UNEX	Pessoal	o recibo de vencimento de M.B.G., de outubro de 2016, não faz referência ao projeto
VILLASB	Pessoal	o recibo de vencimento de V.M.S., de outubro de 2016, não faz referência ao projeto. Na folha de tempos de trabalho desse mês, as datas das assinaturas do trabalhador e do supervisor L.M.M., respetivamente 29/10/2016 e 30/10/2016, correspondem a dias de descanso	



Tribunal de Contas

(...)

Projeto e beneficiário coordenador	Parceiro	Rubrica da despesa	Descrição da desconformidade
LIFE15 ENV/PT/000609 IPC	IPC	Pessoal	na folha de tempos de trabalho de M.L.C., de outubro de 2016, a data das assinaturas do trabalhador e do supervisor é 04/11/2017. Na folha de tempos de trabalho de fevereiro de 2017 a data da assinatura do trabalhador está incompleta. A folha de tempos de trabalho de A.F.B., de novembro de 2016, não está datada pelo trabalhador
	LARNAKA	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de K.K., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Não existem no processo os respetivos recibos de vencimento e comprovativos de pagamento
	NTUA	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de K.J.H., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Não existem no processo os respetivos recibos de vencimento e comprovativos de pagamento
	VRILISSIA	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de A.M., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, os campos do trabalhador e do supervisor estão assinados pelo trabalhador, evidenciando falta de segregação de funções. Não existem no processo os respetivos recibos de vencimento e comprovativos de pagamento
	UAVR	Pessoal	nas folhas de tempos de trabalho de R.L.A.A., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, a assinatura do supervisor não tem inscrição/carimbo com identificação (nome e função). Os respetivos recibos de vencimento não indicavam a % de afetação ao projeto
	CONDEIXA	Pessoal	as folhas de tempos de trabalho de H.M.V.G.B., de outubro de 2016 e de fevereiro de 2017, não se encontram assinadas (trabalhador e supervisor)
	CONDEIXA	Viagens	o boletim itinerário de S.C.M.S., de novembro de 2016, não se encontra completamente preenchido. Não existe comprovativo de pagamento de €69,08

(*) A SPEA em contraditório veio alegar que: “as despesas de reparação de viaturas” foram incluídas na “rubrica Assistência Externa por coerência com a candidatura do projeto”. Porém não foi possível confirmar esta afirmação no ficheiro da candidatura “R2 – Costs per Action”.

(**) A referência à matrícula LD-03-93 na fatura incluída no mapa financeiro foi corrigida para LD-07-93, pela SPEA, no âmbito do contraditório. Porém, para esta correção ser admissível, seria necessário demonstrar o lapso, nomeadamente que a viatura com a matrícula LD-03-93 não pertence à ATN.

Fonte: Mapas financeiros e comprovativos de suporte das despesas.

ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



AGÊNCIA
PORTUGUESA
DO AMBIENTE



Exmo Senhor
Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Av. da República, nº 65
1050-159 Lisboa

S/ referência	Data	N/ referência	Data
		S065124-201711-DGA.DGQA	

Assunto: Relatório de Auditoria n.º 15/2017 - Auditoria à aplicação do Programa para o Ambiente e Ação Climática (LIFE) em Portugal – Acompanhamento do acolhimento das recomendações

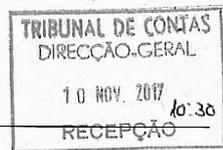
Em resposta à V/ mensagem de correio eletrónico refª Processo N.º15/2017–Audit, e na sequência das recomendações formuladas por esse Tribunal de Contas, constantes do ponto 1.2, alínea a), do relatório remetido a esta Agência em 27 de outubro de 2017, cumpre-nos informar o seguinte face às questões colocadas:

a).... À Agência Portuguesa do Ambiente

Promova, em articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, na qualidade que assegura a coordenação técnica geral dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a elaboração de um documento que aprofunde a complementaridade e as fronteiras entre os apoios LIFE e os demais tipos de apoios comunitários, tendo em vista a identificação de sinergias tendentes à preparação de projetos integrados e o despiste de duplicações de apoios através da definição de mecanismos regulares de consolidação da informação entre as autoridades competentes;

A Agência Portuguesa do Ambiente organizou nos passados dias 23 e 24 de outubro de 2017 o evento “INTRA LIFE 2017 PT”, para o qual convidou oradores de outros fundos comunitários de gestão nacional e europeia, como sejam o H2020, o EEA Grants, o Açores 2020 e o POSEUR, no sentido de abordar as possibilidades de complementaridade do Programa LIFE com esses e outros fundos, e promover as sinergias tendo em vista acolher projetos integrados.

Adicionalmente, a APA irá encetar, num futuro próximo, contactos com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, para discussão e aprofundamento da complementaridade e sinergias entre o Programa LIFE e os diversos fundos.



73

REPÚBLICA
PORTUGUESA
AMBIENTE

Rua da Murgueira, 9/9A – Zambujal
Ap. 7585 – 2610-124 Amadora
Tel: (351)21 472 82 00 Fax: (351)21 471 90 74
email: geral@apambiente.pt – http://apambiente.pt

SUSCITAÇÃO 2017/11/10 - 10:30 - RECEPÇÃO

1. *Comunique à EASME o erro identificado na base de dados europeia LIFE associado ao projeto preparatório "EuroSAP – Coordinated Efforts for International Species Recovery";*

A APA já solicitou à EASME a correção do erro detetado, bem como a falha noutra projeto preparatório, LIFE15 PRE IT/732295 – MEDINET: *Mediterranean Network for Reporting emissions and Removals in Cropland and Grassland*, do qual a APA é beneficiário coordenador, tendo recebido da EASME a confirmação de que estão a tratar do assunto. Anexam-se cópias das mensagens enviadas e recebidas.

2. *Assegure o cumprimento do prazo definido na convenção de subvenção relativo às transferências dos apoios LIFE para os beneficiários associados;*

A APA compromete-se a assegurar, nas futuras transferências das verbas LIFE para os beneficiários associados, o prazo definido na convenção de subvenção.

3. *Elabore um guia de boas práticas com orientações administrativas e financeiras que permita uma uniformização dos comprovativos a apresentar para cada rubrica de despesa.*

Relativamente ao guia de boas práticas, a APA já tem em curso a elaboração de um documento com orientações administrativas e financeiras relativas ao Projeto LIFE CAP/PT/000004, o qual será objeto de circulação, pelos parceiros de projeto, para uma fase de recolha de comentários e revisão.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Diretivo da APA, IP



Ana Teresa Perez

Anexos: Os mencionados



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : direcao@adpm.pt
Data/hora : 2017-11-10 13:04:00

Registo nº : 17315/2017
Data/hora : 2017-11-15 11:14:56
Serviço : DAIII
Email : daiii@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image001.png;image002.png;image003.png

De: ADPM | Dina Martins [mailto:direcao@adpm.pt]

Enviada: 10 de novembro de 2017 13:04

Para: Leonor Amaral <leonoramaral@tcontas.pt>

Cc: ADPM | Direção <direcao@adpm.pt>; ADPM | Ambiente <ambiente@adpm.pt>

Assunto: Auditoria à aplicação do Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) em Portugal

Ex.ma Sra Dra Leonor Amaral

Vimos por este meio agradecer o envio do relato da auditoria referida em epígrafe e referir que sendo o LIFE15 CCA/PT/000043 o primeiro projeto que a Associação de Defesa do Património de Mértola coordena no âmbito Programa LIFE e sendo o vosso relato o primeiro feedback que recebemos por parte de uma entidade competente ao nível da análise da execução destes projectos, tornam-se todas as vossas informações/comentários de grande utilidade para a continuidade da boa execução do projeto.

Mais informamos, que já comunicámos aos restantes beneficiários do nosso projeto todas as desconformidades detetadas na análise da documentação financeira para que as mesmas possam ser devidamente colmatadas por eles nos passados e próximos relatórios financeiros a apresentar.

Com os melhores cumprimentos

Dina Martins
direcao@adpm.pt

telefone 286 610 000 | web www.adpm.pt



TRIBUNAL DE CONTAS

E 17324/2017
2017/11/15



Lisboa, 10 Novembro 2017

Assunto: Auditoria à aplicação do Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) em Portugal

Exmo. Sr. Diretor-Geral

A Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA), em nome de todos os parceiros do projeto Life Rupis, vem por este meio agradecer o envio do relatório elaborado pela Vossa Direção, bem como a atenção e disponibilidade demonstrada pela equipa durante todo o processo.

Sobre o relatório recebido cumpre-nos referir que muitas das questões apontadas foram identificadas durante os trabalhos de auditoria e desde essa altura alvo de correção e melhoria. Nomeadamente as situações relativas ao preenchimento das folhas de tempo e recibos de vencimentos, algumas classificações de rubricas incorrectas (para o qual também solicitamos apoio da equipa de acompanhamento do LIFE), informação referente à afectação de funcionários e equipamentos ao projecto, e a revisão de algumas facturas com falta de informação do projecto. Estão também a ser melhorados procedimentos internos da associação e demais parceiros no sentido de assegurar sempre a conformidade da totalidade dos documentos de suporte das despesas do projecto.

Sobre as situações verificadas gostaríamos, no entanto, de clarificar alguns pontos apontados:

- (pag 42) relativo ao funcionário da SPEA C.V.A.O. (que está na listagem dos funcionários segurados - despesas Outros Custos) corresponde à funcionária V.O., indicada na rubrica Personnel. Carla Vanessa Alves de Oliveira (CVAO) é o nome completo de Vanessa Oliveira;
- (pag 42) relativamente a despesas de viagens da ATN, todas as viagens descritas na rubrica de Viagens foram feitas por pelo menos uma pessoa com participação no projeto, como pode ser visto na coluna de "Name(s) of person(s) traveling". Na coluna "Purpose of the travel" pode-se verificar que todas essas ações envolvem tarefas no âmbito do projeto. No relatório financeiro não aparece nenhum interno, mas no caso de internos ou voluntários participarem em ações no âmbito do Life Rupis, é apenas para acompanhamento não assumindo nenhum custo adicional para o projeto embora possam ser incluídos nos elementos que realizaram a viagem;
- (pag 43) as despesas de reparações de viaturas da ATN foram incluídas nesta rubrica Assistência Externa por coerência com a candidatura do projeto onde se referia especificamente que as despesas de reparação de automóveis serão incluídas na Assistência Externa, tendo orçamento para este propósito;

Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves
Portuguese Society for the Study of Birds

Sede Nacional National Headquarters
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 87, 3º Andar
1070-062 Lisboa - Portugal

Tel. +351 213 220 430
Fax. +351 213 220 439
E-mail spea@spea.pt www.spea.pt

MIF-503 091 707





- (pag 43) Onde se refere a viatura da ATN LD-03-93 que não está afeta ao projeto e deverá ser expurgada do mapa financeiro, foi resultado de um erro no número da matrícula. Na verdade, a fatura refere-se a viatura LD-07-93, que aparece na lista de viaturas fornecida.

As situações de preenchimento incorrecto dos dados nos relatórios financeiros dos vários parceiros foram corrigidas, tendo sido o trabalho decorrente desta auditoria bastante útil para a revisão e correcção desses documentos.

Relativamente à questão colocada na pag 32 referente à aquisição de terrenos, informamos que o terreno situado na freguesia de Escalhão, foi adquirido como referido. O terreno situado na freguesia de Mata de Lobos também já teve o seu processo de aquisição concluído. O contrato-promessa de compra e venda deste terreno de 76,27 ha foi assinado em 02/12/2016, tendo sido pagos 20.000€ a título de sinal, ficando o remanescente (60.000€) a pagar no momento da escritura pública de compra e venda. A compra foi concluída no dia 11/08/2017, quando a escritura foi assinada e o valor em falta liquidado de acordo com o acordado.

Os dois terrenos estão já ser alvo de ações de gestão e conservação, sendo um compromisso dos parceiros, nomeadamente da ATN que os adquiriu, a afetação definitiva e exclusiva dos prédios para fins de conservação da natureza, após a conclusão do projeto, tal como é referido nas cláusulas dos contratos de compra e venda.

Agradecendo mais uma vez a atenção dispensada.

Com os melhores cumprimentos,

Joaquim Teodósio
Coordenador do Life Rupis

Contactos: joaquim.teodosio@spea.pt; 912 737 243; 21 322 0430

www.rupis.pt



Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves
Portuguese Society for the Study of Birds

Sede Nacional National Headquarters
Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 87, 3º Andar
1070-062 Lisboa – Portugal

Tel. +351 213 220 430
Fax. +351 213 220 439
E-mail spea@spea.pt

www.spea.pt

MFP 503 091 707

