

# Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

Iniciativa Emprego Jovem

RELATÓRIO N.º 5/2018

2.ª SECÇÃO



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



**Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego  
Iniciativa Emprego Jovem**

**Relatório**

## ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>6</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>7</b>
<b>1 – SUMÁRIO</b> .....	<b>8</b>
1.1 – CONCLUSÕES.....	8
1.2 – RECOMENDAÇÕES .....	12
<b>2 – INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO.....	13
2.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	13
2.3 – SÍNTESE METODOLÓGICA .....	14
2.4 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	15
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	15
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA</b> .....	<b>16</b>
3.1 – ENQUADRAMENTO DO POISE .....	16
3.1.1 – <i>Caracterização da IEJ</i> .....	16
3.1.2 – <i>Plano financeiro</i> .....	18
3.1.3 – <i>Sistemas de informação</i> .....	19
3.1.4 – <i>Modelo de governação</i> .....	20
3.2 – CONTROLO INTERNO .....	21
3.2.1. – <i>Normas adotadas</i> .....	22
3.2.2 – <i>Verificações de gestão</i> .....	22
3.2.3 – <i>Controlo por outras instâncias nacionais</i> .....	25
3.2.4 – <i>Curador do Beneficiário</i> .....	26
3.3 – EXECUÇÃO DA IEJ.....	27
3.3.1 – <i>Candidaturas</i> .....	27
3.3.2 – <i>Indicadores de realização</i> .....	28
3.3.3 – <i>Execução financeira</i> .....	29
3.4 – CIRCUITO FINANCEIRO .....	32
3.5 – ANÁLISE DE OPERAÇÕES.....	34
3.5.1 – <i>Instituto do Emprego e Formação Profissional</i> .....	35
3.5.2 – <i>AICEP</i> .....	41
<b>4 - VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES</b> .....	<b>46</b>
4.1 - <i>PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS</i> .....	46
<b>5 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>46</b>
<b>6 - EMOLUMENTOS</b> .....	<b>47</b>
<b>7 - DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>47</b>
<b>ANEXO I - RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO</b> .....	<b>49</b>



# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologias de operações do Eixo 2 .....	18
Quadro 2 – Programação do POISE .....	19
Quadro 3 – Valor indicativo / Avisos de abertura do Eixo 2 / Continente .....	28
Quadro 4 – Execução do Eixo 2 .....	30
Quadro 5 – Adiantamentos transferidos pela UE / POISE .....	33
Quadro 6 – Pedidos de pagamento intermédios / POISE .....	33
Quadro 7 – Operação POISE-02-3220-FSE-000031 .....	42

## SIGLAS

Sigla	Denominação
AA	Autoridade de Auditoria
AC	Autoridade de Certificação
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P.
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.
AP	Autorização de Pagamento
BREPP	Beneficiário Responsável pela Execução das Políticas Públicas
CASES	Cooperativa António Sérgio Para A Economia Social
CE	Comissão Europeia
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DGES	Direção-Geral de Ensino Superior
DREQP	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional
EM	Estado-Membro
FC	Fundo de Coesão
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: FSE, FEDER, FC; FEADER e FEAMP.
FSE	Fundo Social Europeu
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional. I. P.
IEJ	Iniciativa Emprego Jovem
IEM	<i>Instituto de Emprego da Madeira</i>
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.
IPDJ	INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E JUVENTUDE, I.P..
NEET	<i>Neither in employment, education or training</i>
NIF	Número de Identificação Fiscal
OE	Orçamento do Estado
OI	Organismo Intermédio
PA	Pedido de Apoio
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
RA	Regiões autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
SG_MNE	Secretaria- Geral do Ministério da Defesa
SGC	Sistema de Gestão de Candidaturas
SI	Sistema de informação
SIFSE	Sistema de informação do Fundo Social Europeu
SIGAE	Sistema de Gestão da Área de Emprego
SIGOFA	Sistema de Gestão Orçamental, Financeira e Administrativa
TO	Tipologia de Operação



## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa de Auditoria</b>		
Teresa Estrela	Auditora	Mestrado em Administração Pública
Paula Furtado Costa	Técnica Verificadora Superior Principal	Licenciatura em Gestão
<b>Apoio Administrativo e Informático:</b> Cristina Fernandes, Assistente Técnica		
<b>Coordenação:</b> Júlio Gomes Ferreira, Auditor Chefe		
<b>Coordenação Geral:</b> Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		

## 1 – SUMÁRIO

A auditoria teve por objeto a apreciação da aplicação dos recursos financeiros afetos à Iniciativa Emprego Jovem a qual constitui o Eixo 2 do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, em concreto no território do Continente, no período 2014-2016, com incidência nos resultados alcançados, a níveis financeiro e físico, nos sistemas de informação e controlo, bem como na elegibilidade, legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas.

### 1.1 – Conclusões

#### Enquadramento

1. Em Portugal, a Iniciativa Emprego Jovem integra uma parte das medidas previstas no âmbito da Garantia Jovem, a sua implementação desenvolve-se no quadro do Eixo Prioritário 2 do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, com financiamento do FSE e da dotação específica do orçamento europeu IEJ, abrangendo todas as regiões de Portugal por apresentarem uma taxa de desemprego jovem igual ou superior a 25% (**cf. pontos 3.1, 3.1.1**).
2. A IEJ visa aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos NEET “jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação” e que inclui desempregados e inativos, jovens menos qualificados, em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas (**cf. pontos 3.1, 3.1.1 e 3.1.2**).

#### Sistemas de informação

3. O Sistema de Informação Integrado para o FSE (SIFSE), de apoio à atividade da AG do POISE, resultou da adaptação da solução implementada nos períodos de programação anteriores, em consonância com os requisitos funcionais específicos decorrentes da legislação aplicável ao Portugal 2020 (**cf. ponto 3.1.3**).
4. A demora no desenvolvimento das diferentes funcionalidades do sistema de informação foi o motivo dos atrasos, quer na submissão de candidaturas, quer no registo da execução física, bem como na submissão de pedidos de reembolso (**cf. pontos 3.1.3, 3.3.1, 3.3.3 e 3.5.1**).

#### Controlo exercido

5. A AG do POISE não observou as normas instituídas sobre o número mínimo de operações a serem objeto de verificação no local, no exercício 2015/2016.
6. Na sequência de uma denúncia a AG concluiu pela não elegibilidade da despesa em questão não existindo, no entanto, evidência das consequências financeiras dessa decisão (**cf. ponto 3.2.2**).
7. Embora o cargo de “Curador do Beneficiário” esteja previsto no modelo de governação, este encontra-se vago desde fevereiro de 2016, mantendo-se, no entanto, a estrutura de apoio técnico com dois elementos afetos, sem quaisquer consequências, por falta do órgão de decisão. Face à sua inoperacionalidade, a manutenção da estrutura de apoio técnico com os custos inerentes, na ordem de milhares de euros, revela má gestão dos dinheiros públicos (**cf. pontos 3.1.4 e 3.2.4**).



### Execução

8. Só em maio de 2015 foi considerado que estavam reunidas as condições para o início do POISE, tendo sido dada prioridade às tipologias que integram a IEJ. A demora na definição do circuito de aprovação dos avisos, desde a elaboração até à sua publicação, bem como a ausência de regulamentos para certas tipologias de operações contribuíram para os atrasos registados no início do programa.

Assim, para as 16 tipologias de operações do Eixo 2, apenas se verificou o lançamento de 18 concursos para apresentação de candidaturas no âmbito da IEJ, 16 em 2015 e 2 em 2017. Em 31/12/2016 existiam 349 candidaturas aprovadas para 15 das 16 tipologias do Eixo 2, abrangendo 293 beneficiários.

9. A maioria dos concursos para apresentação de candidaturas dirigiam-se a apenas uma entidade beneficiária dos apoios, com exceção do realizado para o PEPAL, configurando, assim, tratar-se de convites específicos às entidades em causa e não de concursos (**cfr. ponto 3.3.1**).
10. As operações em execução envolveram 29.376 jovens NEET, em estágios profissionais, e 13.799, em apoios à contratação, representando, respetivamente, 68% e 42%, das metas definidas para 2018 (**cfr. ponto 3.3.2**).
11. O montante da despesa validada até 31/12/2016 ascendeu a € 176,3 M, sendo € 170,7 M respeitante ao continente e reportando-se a 3 das 10 tipologias com operações contratualizadas. Por outro lado, os pagamentos do FSE e da dotação específica IEJ totalizaram € 217,3 M, devido aos adiantamentos aos beneficiários.
12. Registou-se uma situação de overbooking em virtude do valor aprovado (FSE/IEJ) exceder em cerca de € 19,6 M o valor programado (+6,1 %).
13. O IEFP, beneficiário de 4 tipologias de operações, é o que assume o maior peso, com 77,3% da despesa pública aprovada. As operações da tipologia “Estágios Iniciativa Emprego Jovem”, da sua responsabilidade, envolveram mais de metade da despesa pública aprovada (54,2%) (**cfr. ponto 3.3.3**).

### Circuito financeiro

14. A ADC celebrou um protocolo com o IGFSS e com a AG do POISE, prevendo a delegação de competências no IGFSS para a realização de pagamentos aos beneficiários sem que a norma citada como fundamento constitua norma habilitante para a referida delegação.
15. Em 31/03/2017, os fluxos financeiros para o POISE provenientes da UE (FSE e IEJ) totalizavam cerca de € 317,4 M em resultado dos montantes recebidos a título de pré-financiamento (€ 157,8 M) e dos pedidos de pagamentos intermédios (€ 159,6 M).
16. A verificação da amostra de 120 pagamentos do Eixo 2 – IEJ permitiu concluir pela sua regularidade (**cfr. ponto 3.4**).

## **Análise de operações**

### **IEFP**

17. Todos os estágios analisados terminaram antes da submissão da candidatura, com a exceção de um que terminou 14 dias depois, o que inviabilizou a possibilidade de as entidades competentes referidas no modelo de governação procederem à verificação da sua realização no local. Apenas o IEFP, no âmbito das suas competências, enquanto responsável pela política pública, poderia ter realizado esse controlo físico, mas sendo simultaneamente beneficiário dos apoios, não fica totalmente garantida a necessária imparcialidade.
18. Destaca-se ainda a situação pouco comum de, em julho de 2017, um ano e meio após o encerramento físico da operação a 31 de dezembro de 2015, o IEFP ter apresentado um pedido de alteração que foi aprovado pela AG do POISE, e que se consubstanciou na redução do número de participantes, e dos indicadores de realização e no aumento do financiamento.
19. A utilização da dotação específica do orçamento da UE para a IEJ não demonstra, de per si, que existiu um acréscimo do volume de financiamento disponível para um maior número de estágios destinados aos NEET.
20. A existência de três sistemas de informação no IEFP (SGC, SIGAE e SIGAE), potenciou delongas na obtenção da informação necessária para a auditoria. No que respeita à informação sobre os jovens NEET, residente no SIGAE, verificou-se a repetição de vários documentos e a ausência de comprovativos dos pagamentos.
21. Em matéria de processamento dos reembolsos aos promotores, o IEFP faz verificações suportadas na análise dos mapas de assiduidade submetidos por estes e que constam do SIGAE. Esta verificação, embora prevista na metodologia relativa aos custos simplificados, não é suficiente para garantir que os apoios chegam aos destinatários finais, situação que o IEFP referiu no contraditório estar ultrapassada com novas exigências.
22. No âmbito da verificação da amostra selecionada observou-se que 9, dos 10 estagiários, foram indicados pelas entidades promotoras aquando da apresentação da candidatura, prática que pode condicionar a orientação implícita na Garantia Jovem de incluir os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas.
23. No âmbito da análise da condição de jovem NEET não havia evidência da sua situação de não estarem a estudar, nem a frequentar cursos de formação, por à data da realização dos estágios o IEFP não solicitar essa informação.
24. Verificou-se que em relação a 9 estagiários a decisão de aprovação da candidatura do promotor não estava assinada pelo IEFP, bem como vários ofícios.
25. A análise aos processos técnicos permitiu identificar situações de desconformidade no que respeita a montantes transferidos para estagiários diferentes dos indicados nos recibos de vencimento; em algumas situações, os valores constantes dos recibos de vencimento diferem dos apurados na auditoria.
26. Relativamente aos 10 estagiários apenas existia informação sobre a situação profissional subsequente de 5, dos quais só 4 estavam empregados 4 semanas após a conclusão do estágio.



27. Os pagamentos ao IEFP reportam-se a 2015, em virtude da inoperacionalidade do SIFSE que não permitia o registo da execução física da operação e, conseqüentemente, a submissão do pedido de saldo final (**cf. ponto 3.5.1**).

#### AICEP

28. A operação analisada da responsabilidade da AICEP – INOV Contacto – foi enquadrada no Eixo 2 do POISE, colocando várias questões de difícil compatibilização com este eixo. Assim, verifica-se que 16% do financiamento contratualizado destina-se a “Encargos gerais de operação” e “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação”, tendo estas despesas natureza de suporte e assistência técnica, não sendo assim, elegíveis no âmbito da IEJ.

Quanto ao público-alvo, os destinatários dos estágios INOV Contacto são jovens com qualificação superior concluída, designadamente, licenciatura, mestrado ou doutoramento, não pertencendo ao grupo menos favorecido preferencialmente visado pela IEJ e pela prioridade de investimento 8.ii, ou seja, jovens menos qualificados, em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas.

Quanto ao reforço do apoio aos NEET, estes estágios já existiam em anteriores quadros comunitários, apresentando-se, assim, como uma continuidade e não como um apoio complementar ao já existente, como se pretendia com a dotação específica do orçamento europeu criada para a IEJ.

29. O valor atribuído pela AICEP ao índice 100 do custo de vida da ONU (€ 1.100), para efeitos de cálculo do subsídio de estadia, não consta dos regulamentos aplicáveis.
30. Dos 10 estagiários que integravam a amostra analisada, apenas 5 receberam uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidade de aprendizagem ou estágio, após a conclusão dos estágios do INOV Contacto, tendo um permanecido na entidade promotora do estágio, fora de Portugal (**cf. ponto 3.5.2**).

## 1.2 – Recomendações

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

### **A. Ao Ministro do Planeamento e Infraestruturas**

1. Rever o modelo de governação instituído para o Portugal 2020, no que respeita ao Curador do Beneficiário, ou proceder à nomeação do titular do cargo;
2. Rever o modelo de governação instituído, no que respeita às entidades pagadoras, de modo a prever o IGFSS.

### **B. À Autoridade de Gestão do POISE**

1. Promover, em articulação com a ADC, a conclusão das ações necessárias ao pleno desenvolvimento e operacionalidade do SIFSE;
2. Evidenciar as consequências financeiras decorrentes da decisão de exclusão de despesas, em resultado de denúncias;
3. Ponderar o enquadramento e respetivo financiamento das despesas incorridas pela AICEP, no âmbito da gestão e controlo do INOV Contacto.

### **C. À Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.**

Promover, em articulação com a AG do POISE, a conclusão das ações necessárias ao pleno desenvolvimento e operacionalidade do SIFSE.

### **D. Ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.**

1. Assegurar que os sistemas de informação de apoio à gestão contenham a evidência necessária de todo o processo até ao pagamento ao destinatário final;
2. Garantir a correta instrução dos documentos que integram os processos das operações.



## 2 – INTRODUÇÃO

### 2.1 – Âmbito e objetivos da ação

A presente ação incidiu sobre os apoios concedidos no âmbito à Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) a qual constitui o Eixo 2 do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), no território do Continente, no período 2014-2016.

O objetivo geral da auditoria foi o de apreciar a aplicação dos recursos financeiros afetos à IEJ, com incidência nos resultados alcançados, a níveis financeiro e físico, nos sistemas de informação e controlo, bem como na elegibilidade, legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas.

### 2.2 – Entidades envolvidas

A auditoria desenvolveu-se junto das seguintes entidades com funções atribuídas no âmbito da execução e controlo do POISE e, em concreto, da IEJ:

- a) Autoridade de Gestão do POISE (AG), que tem por missão a gestão, o acompanhamento e a execução do programa;
- b) Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. (ADC), enquanto autoridade de certificação e entidade pagadora, que certifica e apresenta à Comissão Europeia as declarações de despesa e os pedidos de pagamento, elabora as contas e recebe os reembolsos da Comissão Europeia;
- c) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS) que efetua pagamentos do FSE aos beneficiários das operações aprovadas no âmbito do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego;
- d) Instituto de Emprego e Formação Profissional I. P. (IEFP), entidade beneficiária enquanto beneficiário responsável pela execução das políticas públicas (BREPP);
- e) Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), entidade beneficiária, sendo também BREPP.

Foi ainda ouvido um elemento que se mantinha na estrutura técnica de apoio ao “Curador do beneficiário” – órgão de governação do Portugal 2020, que deveria apreciar as queixas apresentadas pelos beneficiários, diretamente relacionadas com atos ou omissões dos órgãos de governação responsáveis pela aplicação dos Fundos Europeus.

## 2.3 – Síntese metodológica

Na realização da presente auditoria foram seguidos os princípios, as normas e os procedimentos acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Procedeu-se à análise de diversa informação respeitante ao POISE e em especial à relativa ao Eixo 2 –IEJ. Realizaram-se entrevistas com os auditados, foi identificado o sistema de controlo através do levantamento dos circuitos de atribuição dos apoios, desde as candidaturas até ao pagamento dos reembolsos finais, tendo sido efetuados testes de procedimento e de conformidade.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e a legalidade das operações subjacentes ao Eixo 2 – IEJ do POISE, bem como sobre a integralidade e exatidão das despesas declaradas, foram selecionadas amostras a partir dos seguintes universos:

- a) Receitas (transferências da UE para o POISE/IEJ até 31/03/2017<sup>1</sup>);
- b) Operações aprovadas até 31/12/2016, relativas ao Continente;
- c) Pagamentos aos beneficiários até 31/03/2017.

Os movimentos de receita foram auditados na sua totalidade, através da verificação e comparação dos montantes transferidos da UE para Portugal e o seu registo de entrada na conta bancária do POISE, residente no IGCP.

Foram selecionadas 2 operações, através de método não estatístico<sup>2</sup>, as quais envolvem uma despesa pública validada de € 15.592.451,07, representando 9,1%<sup>3</sup> do universo, de acordo com os seguinte critérios:

- a) Operação com maior despesa pública validada e que não tinha sido objeto de verificação no local<sup>4</sup> – foi selecionada a operação POISE-02-3220-FSE-000004 / tipologia 2.03 (beneficiário IEFP);
- b) Operação que não tinha sido objeto de qualquer ação de controlo – foi selecionada a operação POISE-02-3220-FSE-000031 /tipologia 2.07 (beneficiário AICEP).

A verificação das operações decorreu no IEFP e na AICEP, e abrangeu 20 processos, 10 de cada uma das operações acima indicadas. Estes processos internos correspondem a estagiários NEET e foram selecionados com base nas listagens de pedidos de reembolso efetuados pelas respetivas entidades beneficiárias, até 31/12/2016, tendo sido utilizado o método de amostragem sistemática.

A seleção dos 10 processos da operação do IEFP (POISE-02-3220-FSE-000004) foi obtida a partir de um total de 2.290 registos ordenados alfabeticamente. Foi selecionado o jovem NEET que apresentava a despesa pública mais elevada, tendo sido seguidamente extraídos 9 registos com intervalos de 255, recaindo a 1.ª ocorrência no segundo elemento da lista.

---

<sup>1</sup> Apesar do objetivo geral da auditoria ter o âmbito 2014-2016, já se encontravam disponíveis dados acumulados a 31 de março de 2017, permitindo maior atualidade nas análises.

<sup>2</sup> Face ao universo das transações e às características das operações considerou-se que não era adequada a utilização do método estatístico.

<sup>3</sup> € 15.592.451,07 / € 170.747.958,23 x 100.

<sup>4</sup> Deu-se especial relevância a este critério, uma vez a AG não realizou todas as verificações no local previstas, conforme relatado pela IGF, no âmbito da auditoria aos sistemas de gestão e controlo do POISE.



Na operação da AICEP (POISE-02-3220-FSE-000031), a seleção dos 10 processos teve por base os 280 registos da listagem de NEET subjacente aos pedidos de reembolso constantes do SIFSE, com intervalos de 28, tendo a primeira ocorrência correspondido ao primeiro elemento da lista.

A análise levada a cabo abrangeu a verificação dos procedimentos adotados desde a submissão da candidatura pela entidade promotora do estágio e do estagiário até à transferência do valor do apoio para o NEET.

O universo dos pagamentos realizados até 31 de março de 2017, contempla 646 pagamentos, totalizando € 213.675.150,50 de fundos europeus (FSE/IEJ). A lista dos pagamentos incluiu um reduzido número de ocorrências, uma grande dispersão de valores, e uma amplitude de € 24.217.445,99<sup>5</sup>, o que tornou desaconselhável a utilização do método MUS, optando-se pela estratificação do universo e seleção da amostra com recurso à ferramenta IDEA. Os pagamentos foram agrupados em 4 estratos, tendo sido selecionados 120 registos, totalizando € 210.845.922,85, representando 98,7%<sup>6</sup> do total. Esta amostra incluiu ainda a totalidade dos pagamentos superiores a € 100.000. As verificações realizadas assentaram no cruzamento da informação existente nas diversas entidades envolvidas e no confronto das evidências de pagamento com os registos bancários.

## 2.4 – Condicionantes e limitações

Não se verificaram condicionantes nesta auditoria. Regista-se a disponibilização dos meios necessários ao adequado desenvolvimento dos trabalhos por parte de todas as entidades intervenientes, bem como a colaboração dos responsáveis e técnicos envolvidos, salientando-se a prontidão de resposta às questões suscitadas, quer através de reuniões de trabalho, quer pelo envio de informação por via eletrónica.

## 2.5 – Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado ao Ministro do Planeamento e Infraestruturas, ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, à Autoridade de Gestão do POISE, à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, e à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, não se tendo pronunciado o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

As alegações foram, nas partes pertinentes, integradas no texto do relatório, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

<sup>5</sup> Amplitude total = Valor máximo – Valor mínimo = 24.217.544,91 – 98,92 = 24.217.445,99

<sup>6</sup> €210.845.922,85 / € 213.675.150,50 x 100.

## 3 – PARTE EXPOSITIVA

### 3.1 – Enquadramento do POISE

O financiamento do Programa Inclusão Social e Emprego - POISE veio a ser aprovado pela Decisão de Execução da Comissão Europeia C (2014) 9621, em 9 de dezembro, nos termos do Acordo de Parceria, obedecendo ao Regulamento n.º 1303/2013 (Regulamento geral dos FEEI) e às regras específicas aplicáveis ao cofinanciamento pelo Fundo Social Europeu (FSE).

O POISE estrutura-se em 4 grandes Eixos prioritários<sup>7</sup>, constituindo a “Iniciativa Emprego Jovem”, o Eixo 2 do Programa, o qual se integra no objetivo temático 8 dos FEEI: OT8 - “Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores” com financiamento do FSE a que acresce a dotação específica IEJ e destina-se à Prioridade de Investimento 8.ii - “Integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho, em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e os jovens de comunidades marginalizadas, inclusive através da execução da Garantia Jovem”<sup>8</sup>.

Os diplomas nacionais relevantes sobre a matéria em análise, para além do regulamento europeu sobre os FEEI<sup>9</sup>, são a Portaria n.º 60-A/2015, de 2 de março<sup>10</sup>, que contém o regulamento que estabelece as normas comuns sobre o FSE e a Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março<sup>11</sup>, que adota o regulamento específico do domínio da inclusão social e emprego, tendo ambos os regulamentos sido aprovados pela CIC Portugal 2020. Ainda, no que se refere aos normativos nacionais aplicáveis, existe um regulamento geral dos fundos europeus e de investimento (FEEI)<sup>12</sup>.

O POISE contempla 46 tipologias de operações, tendo particular relevância na presente auditoria as 16 tipologias do Eixo 2 “IEJ”, 10 relativas ao continente e 6 dedicadas às regiões autónomas (RA).

#### 3.1.1 – Caracterização da IEJ

Para dar resposta ao aumento da taxa de desemprego dos jovens na União Europeia, nas Conclusões sobre o Quadro Financeiro Plurianual de 8 de fevereiro de 2013, o Conselho Europeu decidiu criar uma Iniciativa para o Emprego dos Jovens que, com uma dotação específica para o período de 2014-2020, serviria de apoio às medidas estabelecidas no pacote relativo ao emprego dos jovens, proposto pela Comissão em 5 de dezembro de 2012, em particular à Garantia Jovem.

A Garantia Jovem veio a ser adotada pelo Conselho Europeu a 22 de abril de 2013 (2013/C 120/01), colocando o desafio de prestar apoio a todos os NEET - jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação - “*Neither in employment, education or training*”, e não apenas aos que estavam registados como desempregados e ainda que o apoio prestado deveria conduzir a uma

<sup>7</sup> Eixo 1 – “Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego”; Eixo 3 – “Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação” e Eixo 4 – “Assistência Técnica”.

<sup>8</sup> De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro - estabelecer o quadro de ação dos cinco fundos europeus estruturais e de investimento, Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro - estabelece as missões do FSE, incluindo a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, o âmbito do seu apoio, disposições específicas e os tipos de despesas elegíveis para assistência.

<sup>10</sup> Alterado pela Portaria n.º 242/2015, de 13 de agosto e Portaria n.º 123/2016, de 4 de maio.

<sup>11</sup> Alterada pela Portaria n.º 181-C/2015, de 19 de junho.

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 215/2015, de 6 de outubro.



oferta de emprego, estudo ou formação, no prazo de quatro meses após deixarem o ensino formal ou ficarem desempregados.

O Plano Nacional da Implementação da Garantia Jovem aprovado pela RCM n.º 104/2013, de 31 dezembro, visou reforçar e acelerar as medidas definidas em 2012 e complementar as ações empreendidas a nível nacional, designadamente as que recebem apoio FSE.

Segundo dados de 2016, Portugal surge no quinto lugar dos países com maior taxa de desemprego dos jovens de entre os 28 da UE.

O grupo NEET foi definido em Portugal como os jovens do grupo etário 15-29<sup>13</sup>. A inserção da IEJ no Eixo 2 do POISE que mobiliza a Prioridade de Investimento 8.ii, impõe ainda uma maior atenção aos jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, como estabelece o regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego<sup>14</sup>.

De acordo com dados publicados no sítio do POISE, todas as regiões do País têm taxas de desemprego jovem superiores a 25%, havendo 280 mil jovens NEET, atingindo 16% os que em Portugal não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação.

Em Portugal, a IEJ abrange todas as regiões de Portugal - regiões menos desenvolvidas, região de transição e regiões mais desenvolvidas - dado que todas apresentam uma taxa de desemprego jovem igual ou superior a 25%.

A IEJ visa aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos NEET, nomeadamente através do desenvolvimento de competências, sendo os resultados esperados os seguintes:

- ◆ Aumentar a empregabilidade dos participantes nas ações apoiadas, garantindo que, após a qualificação, estes tenham um grau de integração no mercado de trabalho superior aos não abrangidos;
- ◆ Fomentar a conclusão da formação de nível superior por jovens que tenham abandonado esse nível de ensino.

---

<sup>13</sup>A justificação para a inserção do grupo 25-29 anos assenta no seu valor estimado de 123 mil indivíduos, quase tão representativo como o grupo dos 15-24 anos estimado em 157 mil, segundo o texto do POISE, mas também outras características específicas deste subgrupo, nomeadamente: dificuldades de acesso ao trabalho relacionadas com ausência de experiência profissional e desajustamentos entre as qualificações e as necessidades dos empregadores; crescente duração e complexidade dos processos de transição entre a educação, o trabalho e a vida adulta, bem como a manutenção de níveis de abandono escolar precoce e abandono do ensino superior, que resultam em situações de inatividade ou inserções precárias ou informais no mundo do trabalho.

<sup>14</sup>Cfr. Portaria 97-A/2015, artigo 17.º.

**Quadro 1 – Tipologias de operações do Eixo 2**

Tipologias de Operações - IEJ		BREPP ou OI*
2.01 -	Vida Ativa IEJ	IEFP
2.02 -	Programa Retomar	DGES
2.03 -	Estágios Iniciativa Emprego Jovem	IEFP
2.04 -	Emprego Jovem Ativo	IEFP
2.05 -	PEPAL	DGAL
2.06 -	Estágios PEPAC – Missões	SG_MNE
2.07 -	Estágios Internacionais de Jovens Quadros - INOV Contacto	AICEP
2.08 -	Apoios à contratação Iniciativa Emprego Jovem	IEFP
2.09 -	Empreende Já - Rede de Perceção de Negócios	IPDJ
2.10 -	COOP Jovem	CASES
2.11 -	Programa de Reconversão Profissional - AGIR Açores	DREQP (RAA)
2.12 -	Estagiar T	DREQP (RAA)
2.13 -	Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE	DREQP (RAA)
2.14 -	INTEGRA	DREQP (RAA)
2.15 -	Projetos locais de empreendedorismo	DREQP (RAA)
2.16 -	Estágios Madeira	IEM (RAM)

Fonte: POISE.

\*Só existe um Organismo Intermédio (OI): a DGAL

Não existem regulamentos específicos para as diferentes tipologias de operações da IEJ (16 tipologias, das quais 10 no Continente e 6 nas RA), sendo que os Avisos de Abertura das candidaturas são os únicos documentos divulgados que indicam os diplomas normativos enquadradores do instrumento de política pública por tipologia.

### 3.1.2 – Plano financeiro

O financiamento proporcionado pelo POISE não abrange as regiões mais desenvolvidas como Lisboa e Algarve na generalidade dos seus quatro Eixos, sendo apenas elegíveis beneficiários destas regiões no âmbito do Eixo 2, financiado pela dotação específica IEJ e pelo FSE a ela associado.

O pré-financiamento inicial estabelecido nas disposições que regem os programas operacionais do FSE, corresponde a 1% da dotação total (ou 1,5%, no caso dos Estados-Membros beneficiários de ajuda financeira).

Quanto à componente IEJ, foi aprovada pela CE, a título excecional, em 2015, uma taxa mais elevada do pré-financiamento a fim de assegurar uma rápida mobilização dos fundos. Este pré-financiamento excecional ascendeu a cerca de 30 % da dotação específica IEJ, valor muito superior à taxa normal de 1-1,5%.

Este aumento permitiu maximizar o impacto dos apoios aos beneficiários, considerando o orçamento disponível, dada a necessidade das autoridades nacionais iniciarem a execução dos projetos a nível nacional, antes de estes serem reembolsados pela UE. Com efeito, os condicionalismos orçamentais com que Portugal se deparava na fase inicial do período de programação causaram atrasos na implementação das medidas a nível nacional e regional.

O financiamento aprovado para os 4 Eixos que compõem o POISE, no período de programação 2014-2020, ascende a uma despesa pública de € 2.477,7 milhões, com a seguinte distribuição:



Quadro 2 – Programação do POISE

(em euros)

Eixos prioritários / POISE	Despesa pública	FSE / IEJ	%	Componente nacional	%
	(1)	(2)	$\frac{(3)}{(2) / (1) \times 100}$	(4)	$\frac{(5)}{(4) / (1) \times 100}$
Eixo 1 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego	672 183 995	571 356 396	85	100 827 599	15
Eixo 2 - Iniciativa Emprego Jovem	349 915 897	321 544 338	92	28 371 559	8
Eixo 3 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	1 386 211 765	1 178 280 000	85	207 931 765	15
Eixo 4 - Assistência técnica	69 411 765	59 000 000	85	10 411 765	15
<b>Total</b>	<b>2 477 723 422</b>	<b>2 130 180 734</b>	<b>86</b>	<b>347 542 688</b>	<b>14</b>

Fonte: POISE.

O Eixo 2 - IEJ contempla um financiamento público de cerca de € 350 milhões, destacando-se dos restantes Eixos por registar a maior taxa de financiamento comunitário, 92%, com a consequente menor taxa de financiamento nacional.

De acordo com dados da AG, a última alteração à programação do Eixo 2 (4.ª programação) destinou-se a transferir verbas previstas da tipologia 2.09 – “Empreende Já” para a tipologia 2.16 – “Estágios Madeira”, mas que em nada alterou o montante global afeto ao Eixo 2<sup>15</sup>.

### 3.1.3 – Sistemas de informação

O POISE tem ao seu dispor dois sistemas de informação, em *front-office*, o Balcão 2020, e em *back-office*, o Sistema de Informação Integrado para o FSE (SIFSE), ambos da responsabilidade da ADC. O SIFSE resultou da adaptação da solução implementada nos períodos de programação anteriores, em consonância com os requisitos funcionais específicos decorrentes da atual legislação nacional e comunitária.

O Balcão 2020 integra o Sistema de Informação Portugal 2020 (PT 2020) o qual foi concebido e desenvolvido, de acordo com o definido no Acordo de Parceria, constituindo, na perspetiva do promotor, o único ponto de acesso, nomeadamente, para apresentação de candidaturas, pedidos de pagamento, independentemente do Programa, e ainda o *interface* de relação entre todos os Programas e as entidades beneficiárias.

No âmbito do Portugal 2020, as candidaturas aos apoios do POISE só podem ser apresentadas na sequência de avisos de abertura de concursos ou de convites publicitados no Balcão 2020. A gestão dos avisos de concurso é feita em *back-office*, sendo a sua inserção no Balcão 2020 da responsabilidade das AG.

O SIFSE foi concebido para permitir gerir todo o ciclo de vida das operações, designadamente a análise e decisão das candidaturas, a análise de pedidos de pagamento, as verificações de gestão e o encerramento das operações, e assenta na desmaterialização de todo o processo. No entanto, à data do trabalho de campo, tal ainda não se verificava, estando ainda inoperacionais algumas funcionalidades. Tal impedia a submissão de informação sobre a execução física das operações, bem com a submissão de pedidos de reembolsos e dos saldos finais por parte dos beneficiários. As

<sup>15</sup>Cfr. Quadro 3 sobre as diferentes tipologias financiadas pela IEJ.

situações de reembolso só contemplavam, à data do trabalho de campo, três tipologias de operações (2.03, 2.07 e 2.08) e basearam-se numa solução de recurso desenvolvida para o efeito.

Este SI, inclui um repositório de documentos, referentes à candidatura das operações, à análise de admissibilidade, às análises técnica e financeira e à execução. Relativamente à execução física são registados os indicadores de realização e de resultado e, no que se refere à execução financeira, os pedidos de reembolso. A submissão do pedido de reembolso ou saldo final gera automaticamente uma amostra aleatória de 30 ocorrências para verificação, sendo solicitada à entidade beneficiária o *upload* dos documentos justificativos da despesa constante da amostra. Após submetida esta informação pelos promotores, o pedido de reembolso ou saldo final é aceite.

A necessidade de recolha de novos dados, designadamente de informação sobre os indicadores de realização e de resultado a contratualizar com os beneficiários nas diversas tipologias de operações, obrigou à definição de procedimentos em termos de recolha e reporte de informação e introduziu dificuldades acrescidas na definição do sistema de gestão e controlo do PO e no desenho do Sistema de Informação.

Com efeito, a diversidade das operações a financiar e dos respetivos indicadores de realização e de resultado a reportar obrigaram a um trabalho de articulação de toda a informação disponível sobre as *baselines* e as fórmulas de cálculo usadas para determinação das metas definidas.

As dificuldades de reporte sentidas pelos beneficiários das operações no SIFSE decorrentes das alterações do sistema de informação implicaram o atraso no registo dos indicadores a reportar, bem como na submissão de pedidos de reembolso e de saldo final.

Em sede de contraditório, a AG do POISE referiu um conjunto de medidas já tomadas no âmbito das suas atribuições, para complementar e promover a melhor utilização da informação residente no SIFSE, acrescentando que estão ainda em curso diversos ajustamentos ao sistema, bem como a elaboração de outros instrumentos de carácter operacional.

### **3.1.4 – Modelo de governação**

O modelo de governação dos FEEL, que inclui o Fundo Social Europeu (FSE), foi definido pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabeleceu a estrutura orgânica relativa ao exercício das competências de apoio, monitorização, gestão, acompanhamento e avaliação, certificação, auditoria e controlo.

O modelo de governação em vigor não se encontra completo, já que o cargo de Curador do beneficiário se encontra vago desde fevereiro de 2016, como se desenvolve no ponto 3.2.4.

A AG do POISE é a entidade responsável pela gestão, acompanhamento e execução do respetivo PO, criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 16 de dezembro, contemplando 3 níveis de direção/responsabilidade: Comissão Diretiva, Secretários Técnicos e Coordenadores das equipas de projeto. De acordo com a lista dos recursos humanos, a 31 de dezembro de 2016, estavam alocados à AG 87 elementos.

A Comissão Diretiva é constituída por 1 Presidente e 2 vogais executivos, sendo apoiada pelo Secretariado Técnico que funciona sob a sua responsabilidade. Este dispõe de instalações na sede em Lisboa onde funcionam 6 unidades: Unidade Financeira de Manutenção Estratégica (UFME), Unidade Gestão Institucional (UGI), Unidade de Auditoria e Controlo (UAC), Unidade de Gestão Operacional I - Formação (UGO I), Unidade de Gestão Operacional II – Emprego (UGO II) e



Unidade de Gestão Operacional V – Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas e Deficiência (UGO V). Na cidade do Porto encontram-se a funcionar 3 unidades: Unidade de Coordenação (UC), Unidade de Gestão Operacional III – Inclusão Social (UGO III) e Unidade de Gestão Operacional IV – Empreendedorismo e Igualdade (UGO IV).

Os recursos humanos, regra geral, dispõem de qualificações adequadas, realçando-se o facto de não haver colaboradores com formação jurídica colocados nas Unidades de Gestão Operacional, onde se procede à análise das candidaturas nas várias vertentes (admissibilidade, técnica e financeira), à análise dos pedidos de reembolso e respetivas verificações de gestão, tornando mais difícil a tarefa de analisar a contratação pública quando aplicável, considerando-se, assim, uma área de risco. Todos os colaboradores têm acesso a orientações e formação nas competências requeridas, nomeadamente em termos de regulamentação nacional e comunitária.

As novas regras do atual ciclo de programação, quer em matéria de estratégia antifraude, de gestão de risco, de orientação para os resultados, de adoção de modelos de custos simplificados e a obrigação de verificação administrativa de uma amostra mínima de 30 elementos em todos os pedidos de reembolso, impuseram a necessidade de adaptação e de aquisição de conhecimentos, exigindo um maior envolvimento de todos os recursos humanos.

Conforme disposto na Circular Normativa n.º 10/UC/2016, de 8 de junho, cada UGO deve assegurar o registo exaustivo e rigoroso dos técnicos que intervêm em todas as fases e, conseqüentemente, a segregação total de funções entre as tarefas incluídas nas fases de análise de candidaturas, de análise e validação de pedidos de reembolso intermédio e de saldo final e de verificações no local. Na medida em que a parametrização desta funcionalidade do SIFSE não estava ainda completa e operacional, foi concebido o mapa anexo à referida circular, o qual comporta uma série de formatações condicionais suscetíveis de sinalizar eventuais ocorrências que ponham em causa o princípio da segregação de funções.

### 3.2 – Controlo interno

Nos termos estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, os Estados-Membros devem adotar medidas adequadas para garantir o correto estabelecimento e funcionamento dos seus sistemas de gestão e de controlo, a fim de dar garantias sobre a utilização legal e regular dos FEEL.

A AG do POISE é responsável pela implementação de um sistema de controlo interno que previna e detete irregularidades, bem como de um sistema adequado de verificação da realização física e financeira das intervenções e de validação das despesas, de modo a contribuir para a concretização dos objetivos da auditoria, tal como estabelece o n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, o sistema de controlo interno implementado deve ainda permitir a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas.

Deve ainda adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados, tal como prevê a alínea c) do n.º 2 do artigo 26.º do mesmo diploma.

### 3.2.1. – Normas adotadas

O processo de designação<sup>16</sup> da Autoridade de Gestão do Programa iniciou-se em meados de maio de 2015, tendo culminado com a designação formal da AG em 22/10/2015, com base na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo aprovada pela Comissão Diretiva do POISE em 15/10/2015. Este documento já conta com 4 versões, a última de novembro de 2016.

Segundo a AG, a criação de indicadores de realização e de resultado a contratualizar com os beneficiários nas diferentes tipologias de operações introduziu um grau de dificuldade na definição do sistema de gestão e controlo e no desenho do sistema de informação do FSE.

Cerca de um ano após a designação da AG do POISE, foi efetuada a primeira atualização da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, com vista a alargar o espetro de tipologias de operações abrangidas, bem como a rever, completar e concretizar determinados procedimentos.

O Manual de procedimentos<sup>17</sup> institui um conjunto de normas, as quais servem de orientação ao trabalho desenvolvido pelas equipas do POISE, bem como de suporte à produção de manuais técnicos a divulgar às entidades beneficiárias.

A Descrição do Sistema de Gestão e Controlo inclui os procedimentos e os instrumentos associados à gestão de 46 tipologias de operações, sendo 10 delas abrangidas pelos contratos de delegação de competências celebrados com organismos intermédios sem subvenção. O referido documento não abrange 13 tipologias por estarem contempladas nos manuais de procedimentos dos respetivos organismos intermédios com subvenção.

Realça-se, no entanto, que a implementação dos diversos procedimentos previstos no Manual estava condicionada, dada a falta de estabilização de algumas funcionalidades do SIFSE, ainda em fase de conceção e implementação pela ADC em articulação com a AG.

A AG elaborou alguns documentos, disponíveis no seu sítio, a exemplo: Carta de missão e valores; Declaração de política antifraude; Código de ética e de conduta; Balanço anual do código de ética e de conduta de 2016 e Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas de 2016 (PGRIC).

Realça-se ainda a elaboração e igual publicitação dos Relatórios anuais de 2014, 2015 e 2016 (POISE), com versões resumidas para os cidadãos, bem como o Relatório Intermédio do Estudo de Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)<sup>18</sup>.

### 3.2.2 – Verificações de gestão

A AG do POISE procede a verificações de gestão que se consubstanciam em dois tipos:

---

<sup>16</sup>A designação das Autoridades de Gestão dos PO e das Autoridades de Certificação dos Fundos seguiu no Portugal 2020 um modelo formalizado de verificação *ex-ante* do cumprimento dos critérios previstos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, baseando-se num relatório e num parecer da Autoridade de Auditoria que avalia a conformidade das autoridades com os critérios relativos ao ambiente de controlo interno, à gestão de riscos, às atividades de gestão e controlo e aos restantes requisitos previstos no Anexo XIII do Regulamento.

<sup>17</sup>Versão de 29/11/2016.

<sup>18</sup>Elaborado pela Universidade Católica.



- ◆ Verificações administrativas relativamente a cada pedido de reembolso apresentado pelos beneficiários e;
- ◆ Verificação das operações no local.

As verificações administrativas são realizadas antes da despesa ser autorizada, paga e certificada perante a CE, visando garantir o cumprimento dos prazos fixados para a emissão da competente decisão de aprovação por parte da AG e capacitar a Autoridade de Certificação, a ADC, a elaborar as contas e a Autoridade de Auditoria, a IGF, a proceder ao envio atempado à Comissão Europeia dos documentos referidos no n.º 5 do artigo 59º do Regulamento (UE) n.º 966/2012, de 25 de outubro.

Os documentos enviados, nomeadamente as contas sobre as despesas incorridas no exercício contabilístico e a declaração de gestão incidem obrigatoriamente sobre todos os pedidos de reembolso, ou seja, sobre os pedidos de reembolso intermédio e de saldo final, e baseiam-se na análise de uma amostra representativa de documentos comprovativos de despesa e de pagamento, bem como de outros documentos complementares considerados relevantes para a avaliação da legalidade e conformidade das despesas declaradas pelos beneficiários e/ou para confirmar as atividades desenvolvidas.

Conforme já referido, aquando da submissão dos pedidos de reembolso ou de saldo final através do Balcão 2020, estes são submetidos a uma análise documental, nunca inferior a 30 documentos, sendo analisados na totalidade quando o número de documentos for inferior a este limite.

As verificações das operações no local são realizadas quando se considera que existem aspetos respeitantes à legalidade e regularidade da despesa que não podem ser verificados na AG, e têm em vista, designadamente, confirmar a realidade da operação, o seu progresso físico, o efetivo fornecimento dos produtos/bens em conformidade com as condições estabelecidas no termo de aceitação, a exatidão da informação sobre execução física e financeira declarada à AG, bem como o respeito pelas regras comunitárias, designadamente em matéria de publicidade.

A AG do POISE optou pela elaboração de *check lists* específicas por tipologia de operações ou conjunto de tipologias de operações, e por tipo de verificação, existindo *check lists* diferenciadas para as verificações administrativas e para as verificações no local.

As verificações no local incidem, no mínimo, sobre 30 operações por exercício contabilístico, sendo que, em relação ao exercício de 2015/2016, por só existirem 12 operações com despesa, foram todas incluídas na programação relativa àquele exercício. No entanto, só foram verificadas 6 operações, tendo a AG transferido as restantes 6 para a programação relativa ao exercício de 2016/2017, embora, efetivamente, só tenha vindo a verificar uma.

Em sede de contraditório, a AG do POISE confirmou a situação referenciada, justificando-a, por um lado, com a falta de disponibilidade dos recursos humanos então existentes e, por outro, pelo facto de as 12 operações em causa terem sido objeto de diversas ações de controlo pela ADC e IGF, bem como pelo Tribunal de Contas Europeu.

Para além dos dois tipos de verificação identificados, o POISE dispõe de um sistema de reporte de denúncias, disponibilizando, para o efeito, um formulário que permite a qualquer interessado, sob absoluta confidencialidade, relatar o que entender.

Foram facultados pela AG dois processos de denúncias de estagiários, no âmbito da tipologia 2.05 – PEPAL (Programa de estágios profissionais na administração local), ambas de agosto de 2016, tendo

estas resultado no arquivamento dos processos, que foi comunicado aos denunciante, num caso, 6 meses após a data da denúncia, e noutro, após 7 meses.

As denúncias tiveram origem em diferentes situações:

Num dos casos<sup>19</sup>, foi considerado pela estagiária a existência de incorreções nos valores patentes no portal da segurança social declarados pela entidade, na declaração de rendimento de 2015 emitida pela entidade, bem como nos valores pré-preenchidos do modelo de declaração de IRS do Portal das Finanças. A própria denunciante comunicou a situação junto das Finanças e foi-lhe aconselhado fazer as devidas alterações na versão pré-preenchida da declaração de IRS.

Em sede de contraditório a AG do POISE confirmou os factos apurados, referindo que se encontra “(...) esgotada a matéria suscetível de tomada de diligências por parte desta AG (...)”. Considera-se, contudo, que a idoneidade do beneficiário/promotor deve ser objeto de atenção, devendo a AG diligenciar pelo cabal esclarecimento da incorreção objeto da denúncia, tendo em vista obviar a situações semelhantes, no futuro.

No outro caso<sup>20</sup>, a denunciante refere que o estágio fora atribuído a uma candidata que não cumpria a condição de NEET, e anexou à sua exposição uma lista dos estudantes inscritos numa faculdade, onde constava essa estagiária. Consultados os elementos da operação no sistema de informação (SIFSE), pela AG do POISE, esta verificou que a operação estava em execução – com emissão de autorização de pagamento do 1.º adiantamento, mas, não existindo nenhum reembolso, não era possível consultar a lista de estagiários nem as listagens de despesas pagas, inviabilizando deste modo a confirmação dos requisitos de NEET para a situação referida.

A AG diligenciou junto da DGAL (organismo intermédio nesta operação), vindo esta a responder que não dispunha de evidências que permitissem pôr em causa a elegibilidade da estagiária em causa. Complementarmente, solicitou esclarecimentos ao município, tendo este respondido que a estagiária assinou declaração em como preenchia os requisitos obrigatórios e nessa base declarativa entende que, atenta as competências cometidas aos Municípios, não podem estes aferir da veracidade das declarações.

A AG do POISE consultou as listagens dos alunos inscritos na faculdade em causa e confirmou a inscrição da estagiária, concluindo pela sua não elegibilidade no âmbito da operação. Contudo, não se obteve evidência das consequências financeiras dessa não elegibilidade, uma vez que, à data do trabalho de campo, não tinha sido submetido o pedido de reembolso da operação que inclui a NEET em causa.

Em sede de contraditório, a AG do POISE veio referir que “ (...) a correção da despesa associada à estagiária em causa será efetuada pela AG aquando da análise do 1.º pedido de reembolso submetido pela entidade”.

Questionada a ADC sobre a eventualidade de também lhe terem sido apresentadas denúncias, a mesma informou que não tinha recebido, até ao momento, denúncias ou queixas diretamente relacionadas com projetos da Iniciativa Emprego Jovem, no âmbito do POISE.

---

<sup>19</sup>Operação POISE-02-3220-FSE-000094, promovido pela Freguesia Encosta do Sol (denúncia de 27/06/2016, encerramento do processo e envio de resposta à denunciante a 24/02/2017).

<sup>20</sup>Operação POISE – 02-3220-FSE-000202, promovida pela Câmara Municipal de Barcelos (denúncia em 29/08/2016 com envio de resposta em 13/03/2017).



### 3.2.3 – Controlo por outras instâncias nacionais

Em conformidade com o estabelecido no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, a Comissão e os Estados-Membros asseguram a eficácia dos FEEI durante a sua preparação e execução, acompanhamento, avaliação e comunicação de informações.

A Inspeção-Geral de Finanças<sup>21</sup> é a autoridade de auditoria única para todos os programas operacionais, cabendo-lhe assegurar que os sistemas de gestão e controlo dos PO funcionam de forma eficaz e estão instituídos em conformidade com os requisitos estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, bem como prevenir e detetar irregularidades, contribuindo para a correção e recuperação dos montantes indevidamente pagos no âmbito dos FEEI e do FEAC<sup>22</sup>.

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, dispõe de uma estrutura segregada de auditoria<sup>23</sup>, respetivamente para o FEDER, FSE e FC e executa as auditorias a operações, em articulação com a autoridade de auditoria, com respeito pelo princípio da separação de funções e da salvaguarda de conflitos de interesses com o exercício das restantes atribuições daquele organismo, enquanto autoridade de certificação.

De acordo com a informação facultada pela AG do POISE, as ações de auditoria efetuadas sobre as operações do Eixo 2 - IEJ abrangeram quatro tipologias: 2.01 – “Vida Ativa IEJ”, 2.03 – “Estágios IEJ”, 2.05 – “PEPAL” e 2.08 – “Apoios à contratação”, e foram da responsabilidade da Estrutura Segregada da ADC e da IGF, no âmbito do exercício das competências definidas no modelo de governação.

As observações mais relevantes formuladas pelas entidades acima indicadas, apresentam-se seguidamente:

#### ◆ Autoridade de Auditoria

Considerou necessário melhorar o sistema de gestão e controlo face ao atraso no desenvolvimento do sistema de informação. A nível de operações selecionadas no IEFP foram detetadas insuficiências no âmbito de verificações administrativas, relacionadas com a ausência de análise de aspetos relativos à elegibilidade de despesas, designadamente dos destinatários finais das operações, despesas indevidamente validadas e não cumprimento das obrigações constantes dos termos de aceitação.

#### ◆ Estrutura segregada

Foram apuradas despesas irregulares a nível de operações do IEFP e ainda inconformidades formais na documentação de suporte às despesas apresentadas, ausência de avaliação do cumprimento das metas contratualizadas para os indicadores de realização e de resultados, observando ainda que as decisões de aprovação das candidaturas analisadas não se encontravam assinadas e não estavam registadas no sistema SIFSE.

<sup>21</sup>Cfr. artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

<sup>22</sup>Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC).

<sup>23</sup>Cfr. n.º 2 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

### 3.2.4 – Curador do Beneficiário

O Curador do beneficiário é um órgão<sup>24</sup> criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2015, de 6 de maio<sup>25</sup>, com o objetivo de receber e apreciar as queixas apresentadas pelos beneficiários, diretamente relacionadas com atos ou omissões dos órgãos de governação responsáveis pela aplicação dos FEEI, emitir recomendações e propor a adoção de medidas que contribuam para a melhoria da qualidade do serviço, sendo um importante garante dos interesses dos beneficiários e promotor de soluções.

De acordo com o n.º 3 desta Resolução “*o mandato do curador do beneficiário e da respetiva estrutura de missão têm a duração prevista para a execução dos programas operacionais, devendo manter a sua atividade até ao envio, à Comissão Europeia, da declaração de encerramento dos mesmos*”.

Os meios financeiros, administrativos e técnicos necessários ao exercício das competências do curador do beneficiário são suportados pelo PO de assistência técnica, nos termos do n.º 5 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 137/2014.

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos observou-se que o cargo de “Curador do beneficiário” se encontra vago desde 1 de fevereiro de 2016, embora se mantivesse uma estrutura com dois elementos afetos, sem condições para exercer a sua missão, por ausência do titular do órgão.

De entre as constatações acerca deste órgão há que destacar o seguinte quanto a:

#### ◆ Portal 2020

Desde logo se verifica que, embora seja indicado na mensagem de apresentação do sítio do Curador do Beneficiário, “*O Curador do Beneficiário cessou funções em 01-02-2016*” / *A estrutura de apoio técnico mantém a sua atividade*”, a mensagem de boas vindas termina com a identificação do Curador cessante. Como se constata, a informação sobre a atividade da estrutura técnica e o seu responsável não retrata a realidade.

Está ainda publicitado no sítio do Curador o relatório anual de 2015, de 29/12/2015, bem como os balanços mensais de janeiro a junho de 2016, a maioria destes no período de vacatura do cargo do Curador, não sendo assim possível identificar quem responde pelas informações publicitadas.

O Portal mantém um formulário eletrónico para recolha de queixas, a apreciar pelo Curador. Em julho de 2017, apurou-se a existência de 179 queixas, 29 das quais relacionadas com o POISE, com documentos publicados sobre recomendações formuladas em 2015 e 2016, no período em que o Curador exercia o cargo, sendo as entidades objeto das queixas a AG do POISE, a ADC e a Comissão Interministerial de Coordenação do PT 2020, e respeitavam, fundamentalmente, a dificuldades de submissão de candidaturas pelos beneficiários. No entanto, em relação às denúncias apresentadas a partir de 04/12/2015, consta no campo “Resposta / Estado” a indicação “a aguardar Curador”, sendo a data da última queixa apresentada 29/06/2016.

#### ◆ Estrutura de apoio técnico

Nas instalações da Agência para o Desenvolvimento e Coesão permanece uma estrutura de apoio técnico composta por duas juristas.

---

<sup>24</sup>Cfr. artigos 62.º e 63.º Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

<sup>25</sup>Tendo produzido efeitos a partir de 1 de maio.



Todo o trabalho preparatório da estrutura de apoio técnico carece de decisão do Curador, pelo que os elementos a exercer funções na referida estrutura não podem assegurar a missão do órgão “Curador do beneficiário”, prevista no artigo 63º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, por não terem competência para dar sequência às queixas apresentadas pelos beneficiários dos fundos comunitários, emitir recomendações e propor as medidas de melhoria do serviço prestado pelos órgãos de governação.

Neste âmbito foi solicitada ao Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão informação sobre esta situação anómala de não estar nomeado o Curador do Beneficiário, em junho, com insistência em outubro, sem ter havido qualquer resposta.

De acordo com dados facultados pela ADC, em 7 de novembro de 2017, as despesas pagas envolvendo a estrutura do Curador desde 2015, ascenderam a € 409 393,67, das quais € 229.231,05 em 2016, e € 49.858,70 em 2017, até à data da referida comunicação.

Apesar da estrutura de apoio técnico do Curador ser inoperacional desde fevereiro de 2016, tem envolvido um conjunto de despesas de funcionamento de milhares de euros que não se justificam à luz da exigência da boa gestão dos dinheiros públicos.

Na sua resposta, o Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão, veio referir que “(...) *no que diz respeito à estrutura do Curador do Beneficiário (...) o modelo de Governação do Portugal 2020 será objeto de ajustamento no âmbito da reprogramação em curso (...)*”.

## 3.3 – Execução da IEJ

### 3.3.1 – Candidaturas

Os procedimentos concursais, no âmbito do Eixo 2 do POISE, iniciaram-se em maio de 2015, momento a partir do qual foi considerado possível assegurar as condições necessárias ao arranque do PO, dando prioridade às tipologias que integram a IEJ.

A demora na definição do circuito de aprovação dos avisos, desde a sua elaboração até à publicação, bem como a ausência de regulamentos de política pública para certas tipologias de operações, esteve na origem de alguns atrasos.

No decurso da auditoria foi verificado, para as diferentes tipologias de operações (16 tipologias, sendo 10 no Continente e 6 nas RA), o lançamento de 18 concursos para apresentação de candidaturas no âmbito da IEJ, 16 no ano de 2015 e 2 em 2017, todos publicitados no portal do Portugal 2020 e na página da internet do POISE.

A maioria dos concursos para apresentação de candidaturas foram lançados entre maio e novembro de 2015, dirigindo-se apenas a uma entidade beneficiária dos apoios (ponto 6 dos avisos), com exceção do relativo à tipologia 2.05 – PEPAL<sup>26</sup>, configurando, assim, tratar-se de convites específicos às entidades em causa, e não de concursos.

---

<sup>26</sup>Cujas entidades beneficiárias dos apoios (ponto 6 do aviso) foram autarquias locais, entidades intermunicipais, associações de municípios e de freguesias de direito público e ao setor empresarial local. O organismo intermédio (OI) responsável pela análise é a DGAL, com contrato de delegação de competências administrativas e técnicas celebrado com a AG do POISE.

Esta situação foi, entretanto, alterada em 2017, com o lançamento de um convite (e não de um concurso), dirigido à Secretaria Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, para apresentação de candidatura para a tipologia 2.06 – “Estágios PEPAC – Missões”, embora fosse idêntico ao concurso divulgado em 2015.

Realça-se, ainda, que para 3 tipologias (2.01, 2.03 e 2.06) o valor da despesa pública aprovada excedeu o montante indicativo dos avisos, tal como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 3 – Valor indicativo / Avisos de abertura do Eixo 2 / Continente**

(em euros)

Tipologia	Avisos POISE		Valor indicativo	DP aprovada
	Número	Data		
2.01 – Vida Ativa IEJ	20-2015-14	junho 2015	20 616 000	24 767 172,71
2.02 – Programa Retomar	20-2015-24	setembro 2015	9 795 000	584 400,00
2.03 – Estágios IEJ	20-2015-04	maio 2015	156 500 000	201 059 102,98
2.04 – Emprego Jovem Ativo	20-2015-05	maio 2015	13 000 000	6 942 121,12
2.05 – Estágios PEPAL	20-2015-31	novembro 2015	17 500 000	13 278 720,92
2.06 – Estágios PEPAC	20-2015-26	outubro 2015	2 295 000	2 547 167,48
2.07 – Estágios INOV Contacto	20-2015-11	junho 2015	12 000 000	11 444 755,57
2.08 – Apoios à Contratação IEJ	20-2015-07	maio 2015	54 300 000	53 858 861,09
2.09 – Empreende Já	20-2015-28	novembro 2015	4 800 000	4 633 615,80
2.10 - COOPJOVEM	20-2015-29	novembro 2015	16 800 000	15 204 090,72
-	-	-	<b>307 606 000</b>	<b>334 320 008,39</b>

Fonte: AG POISE – Dados a 31/12/2016.

As entidades beneficiárias tiveram dificuldades no processo de submissão de candidaturas, as quais estiveram relacionadas com a adaptação às novas regras instituídas no POISE, decorrentes das novas tipologias de intervenção e com o facto de o sistema de informação (SIFSE) não estar, à data, em pleno funcionamento.

### 3.3.2 – Indicadores de realização

No atual quadro de programação é dado destaque aos indicadores de realização e de resultado bem como ao seu reporte, em diferentes fases.

Neste âmbito, a AG teve de diligenciar pela criação das condições adequadas ao reporte dos indicadores de realização e de resultado, no SI. Assim, procedeu à revisão do guia de monitorização estratégica que inicialmente apenas previa indicadores de realização, incorporando a vertente de indicadores de resultado, e preparou um compêndio de indicadores composto pelas fichas dos indicadores de realização e de resultado de cada tipologia, onde constam as justificações, os conceitos-chave, as fontes de informação, os meios de verificação e as metodologias de apuramento.

De acordo com a informação publicada no Relatório Anual de Execução de 2016, o Eixo 2 contemplava 17 operações<sup>27</sup> em execução, abrangendo 29.376 jovens NEET em estágios

<sup>27</sup>As 17 operações com execução no Eixo 2, envolvem: 7 operações nos “Estágios IEJ”, 1 “Estágio INOV Contacto”, 3 “Estágios T”, 1 “Estágios Madeira” e 5 “Apoios à Contratação IEJ”.



profissionais e 13.799 com apoios à contratação, atingindo estes números, respetivamente, 68% e 42%, das metas definidas para 2018 (43.100 em estágios IEJ e 32.800 com apoios à contratação). O ponto de situação a 31/12/2016, disponibilizado pela AG no decurso da auditoria, referia que apenas 16 operações contemplavam despesa pública validada, designadamente 7 operações nos “Estágios IEJ”, 1 “Estágio INOV Contacto”, 3 “Estagiar T” e 5 “Apoios à Contratação IEJ”. A operação relativa à tipologia “Estágios Madeira” considerada no Relatório anual, não apresentava despesa validada no final de 2016.

Ainda segundo aquele Relatório, apenas 25% dos jovens que chegaram ao fim da intervenção IEJ conseguiram emprego ou tinham uma atividade por conta própria nas 4 semanas subsequentes, passando este indicador para 78% se considerado o período de 6 meses após o término da participação.

### 3.3.3 – Execução financeira

Os pagamentos aos beneficiários<sup>28</sup> são efetuados a título de adiantamentos, reembolsos e de saldo final. Perante as dificuldades quanto à submissão do pedido de saldo final pelos beneficiários, acima referidas, a CIC Portugal 2020<sup>29</sup> fixou um sistema específico que admitiu, para determinadas operações aprovadas dos Eixos 1 e 2 do POISE, a possibilidade dos adiantamentos representarem 35%, 60% ou 65% do valor total aprovado para as operações<sup>30</sup>. Estes adiantamentos apenas foram previstos para tipologias da responsabilidade de entidades públicas (IEFP e SG do MNE).

O montante da despesa validada do Eixo 2, em 31/12/2016, ascendeu a € 176.282.608,11, sendo € 170.747.958,23 respeitante ao Continente, enquanto que o total dos pagamentos de fundos europeus (FSE e dotação específica IEJ) ascendeu a € 217.347.151,95, superior à despesa validada em € 41.064.543,84, devido aos adiantamentos efetuados ao abrigo do sistema específico acima indicado.

<sup>28</sup>De acordo com o n.º 6 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, os adiantamentos e reembolsos são efetuados até ao limite, respetivamente de 85 %, para a componente FSE. O saldo final (15%) solicitado pela Autoridade de Gestão, após a apresentação pelo beneficiário do relatório final e confirmada a execução prevista no termo de aceitação, é processado, no todo ou em parte, na medida das disponibilidades financeiras da ADC.

<sup>29</sup>O n.º 12 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, permite que a CIC Portugal 2020 possa fixar para projetos cofinanciados pelo FSE um sistema de financiamento específico.

<sup>30</sup>Deliberação n.º 2-U/2015, de 7 de outubro: Adiantamento de 60% para as operações aprovadas em 2015 em que o IEFP é beneficiário (tipologias 2.03 e 2.08); Deliberação n.º 2-J/2016, de 7 de junho: Adiantamento de 65% para as operações aprovadas em 2014, 2015 e 2016 no âmbito do aviso de abertura POISE-20-2015-05 / tipologia 2.04 e no âmbito do aviso de abertura POISE-20-2015-14 / tipologia 2.01; Deliberação n.º 2-J/2016, de 7 de junho: Adiantamento de 35% para as operações aprovadas em 2015 no âmbito da tipologia 2.06.

A execução do Eixo 2, a 31 de dezembro de 2016, foi a seguinte:

**Quadro 4 – Execução do Eixo 2**

(em euros)

Tipologia	Programação		Aprovação		Execução			
	Despesa Pública	Fundos europeus	Despesa Pública	Fundos europeus aprovados	Despesa Pública	Fundos europeus pagos	Nº operações	BREPP ou OI*
-	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	-	-
2.01 - Vida Ativa IEJ	20 615 910,00	18 944 350,00	24 767 172,71	22 785 798,89	0	7 807 143,45	25	IEFP
2.02 - Programa Retomar	9 794 118,00	9 000 000,00	584 400,00	537 648,00	0	80 026,20	7	DGES
2.03 - Estágios Iniciativa Emprego Jovem	156 524 003,00	143 832 868,00	201 059 102,48	184 974 374,28	127 806 841,34	151 771 843,21	7	IEFP
2.04 - Emprego Jovem Ativo	13 058 824,00	12 000 000,00	6 942 121,12	6 386 751,44	0	2 490 833,07	5	IEFP
2.05 - PEPAL	17 515 082,00	16 094 940,00	13 278 720,92	12 216 423,59	0	1 127 426,28	285	DGAL
2.06 - Estágios PEPAC / Missões	8 705 882,00	8 000 000,00	2 547 167,48	2 343 394,08	0	820 187,93	1	SG_MNE
2.07 - Estágios Internacionais de Jovens Quadros - INOV Contacto	11 970 588,00	11 000 000,00	11 444 755,57	10 529 175,12	4 714 055,57	5 083 216,44	1	AICEP
2.08 - Apoios à contratação Iniciativa Emprego Jovem	54 276 054,00	49 875 293,00	53 858 861,09	49 550 152,21	38 227 061,32	40 416 609,94	5	IEFP
2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção de Negócios	4 801 627,00	4 412 305,00	4 633 615,80	4 262 926,54	0	0	1	IPDJ
2.10 - COOP Jovem	16 787 023,00	15 425 913,00	15 204 090,72	13 987 763,46	0	0	1	CASES
<b>Total Continente</b>	<b>314 049 111,00</b>	<b>288 585 669,00</b>	<b>334 320 007,89</b>	<b>307 574 407,61</b>	<b>170 747 958,23</b>	<b>209 597 286,52</b>	<b>338</b>	<b>-</b>
2.11 - Programa de Reconversão Profissional - AGIR Açores	901 634,00	828 529,00	625 262,40	575 241,41	0	38 349,43	1	DREQP (RAA)
2.12 - Estagiar T	17 170 176,00	15 778 000,00	17 163 357,77	15 790 289,15	5 534 649,88	5 986 035,87	3	DREQP (RAA)
2.13 - Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE	3 352 553,00	3 080 724,00	3 517 085,00	3 235 718,20	0	394 460,58	3	DREQP (RAA)
2.14 - INTEGRA	1 156 101,00	1 063 363,00	2 104 955,11	1 936 558,71	0	290 483,81	2	DREQP (RAA)
2.15 - Projetos locais de empreendedorismo	1 286 322,00	1 182 025,00	0	0	0	0	0	DREQP (RAA)
2.16 - Estágios Madeira	12 000 000,00	11 027 028,00	13 043 478,26	12 000 000,00	0	1 040 535,74	2	IEM (RAM)
<b>Total Regiões Autónomas</b>	<b>35 866 786,00</b>	<b>32 959 669,00</b>	<b>36 454 138,54</b>	<b>33 537 807,47</b>	<b>5 534 649,88</b>	<b>7 749 865,43</b>	<b>11</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>349 915 897,00</b>	<b>321 545 338,00</b>	<b>370 774 146,43</b>	<b>341 112 215,08</b>	<b>176 282 608,11</b>	<b>217 347 151,95</b>	<b>349</b>	<b>-</b>
<b>Overbooking</b>				<b>19 566 877,08</b>	-		-	-

Fonte: AG POISE.

De acordo com os dados obtidos, existiam 349 candidaturas aprovadas para 15 das 16 tipologias do Eixo 2, abrangendo 293 beneficiários: 285 no âmbito da tipologia 2 05 – “PEPAL” e 8 das restantes tipologias, incluindo as regiões autónomas.



Apesar das tipologias das Regiões Autónomas, em número de 6, não estarem abrangidas no âmbito desta auditoria, salienta-se a tipologia 2.15- “Projetos locais de empreendedorismo jovem”, por ser a única que, com concurso publicitado e candidaturas apresentadas, não teve aprovações devido à decisão da Região Autónoma da Madeira de suspender o concurso.

O montante do fundos europeus pagos no Eixo 2, a 31 de dezembro de 2016, representa 67,6%<sup>31</sup> do total programado e 63,7%<sup>32</sup> do aprovado, face à situação de overbooking registada por o valor aprovado exceder em € 19.567.877,08<sup>33</sup> o programado. A taxa de overbooking nas tipologias de operações do Continente foi de 6,6% e nas das Regiões Autónomas de 1,8%.

De acordo com a AG, esta situação decorre da expectativa de haver quebras de execução, face ao histórico, em algumas operações, em concreto, nas das tipologias 2.01 e 2.03, do beneficiário IIEFP, e 2.13 e 2.16, dirigidas às Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

No exercício do contraditório, a AG do POISE veio referir “(...) que se trata de um overbooking técnico, para acomodar as quebras de execução expectáveis, não sendo antecipável, à data, que a IEJ teria um reforço da sua dotação e um prolongamento do seu prazo para execução (...)”.

O IIEFP, beneficiário exclusivo de 4 tipologias de operações, detém o maior peso no financiamento do Eixo 2, representando a DP programada 69,9%<sup>34</sup> do total e a DP aprovada 77,3%<sup>35</sup>. No entanto, as operações da tipologia 2.03 – “Estágios Iniciativa Emprego Jovem”, representam mais de metade da DP aprovada, 54,2%<sup>36</sup>.

A nível da execução no Continente, a DP validada de € 170.747.958,23 respeita apenas a 3 das 10 tipologias com operações contratualizadas (tipologias 2.03, 2.07 e 2.08). Além das 3 tipologias indicadas, 5 outras tiveram apenas adiantamentos (2.01, 2.02, 2.04, 2.05 e 2.06). No que se refere às tipologias 2.09 e 2.10, embora tenha sido contratualizada uma operação em cada, não apresentavam DP validada, nem qualquer adiantamento processado.

Questionadas as várias entidades beneficiárias<sup>37</sup> sobre não terem efetuado pedidos de reembolso, estas confirmaram a sua dificuldade a nível de registo de informação no SIFSE, bem como a alteração dos indicadores fixados na fase de candidatura, o que obrigou à recolha de informação junto dos NEET após o encerramento das ações apoiadas.

Na operação relativa à tipologia 2.10 – “COOP Jovem”, a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) referiu, para além dos motivos acima indicados, o atraso na publicação de documentos regulamentares.

<sup>31</sup> € 217.347.151,95 / € 321.544.338,00 x 100.

<sup>32</sup> € 217.347.151,95 / € 341.112.215,08 x 100.

<sup>33</sup> (€ 341.112.215,08 - € 321.545.338,00) / € 321.545.338,00 \* 100.

<sup>34</sup> € 224.652.511 / € 321.545.338 x 100.

<sup>35</sup> € 263.697.076,82 / € 341.112.215,08 x 100.

<sup>36</sup> € 201.059.102,48 / € 370.774.146,43 x 100.

<sup>37</sup> Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direção-Geral do Ensino Superior, Direção-Geral das Autarquias Locais, Instituto Português do Desporto e da Juventude e Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES).

### 3.4 – Circuito financeiro

As contribuições dos fundos europeus são creditadas pela Comissão Europeia diretamente em conta bancária específica para cada fundo (Contas Fundo), criadas para o efeito pela ADC, junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE (IGCP). Complementarmente, a ADC, promove a abertura, no IGCP, de uma conta específica para cada um dos PO (Contas PO), por fundo, para as quais são canalizados os recursos financeiros a mobilizar para a execução desse PO<sup>38</sup>. A conta bancária onde se registaram as transferências da Comissão é designada PT2020 FSE, onde são recebidas também as transferências relativas à dotação específica IEJ.

A ADC<sup>39</sup> efetua pagamentos aos beneficiários e transferências para as autoridades de gestão dos PO das regiões autónomas, para os organismos intermédios com competências delegadas de pagamento aos beneficiários e para as entidades responsáveis pela aplicação de instrumentos financeiros<sup>40</sup>. Os pagamentos e as transferências são executados com base em pedidos emitidos pelas autoridades de gestão.

Através do Despacho n.º 6237/2016, de 5 de novembro, a ADC (entidade pagadora) delegou no IGFSS a competência para efetuar pagamentos do FSE aos beneficiários das operações aprovadas no âmbito do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego. No entanto, a norma invocada pela ADC para delegar no IGFSS a competência de proceder aos pagamentos, no âmbito do POISE - n.º 1 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de dezembro – não constitui norma habilitante suficiente para tal delegação, pois o IGFSS não é um organismo intermédio, nem entidade responsável pela aplicação de instrumentos financeiros.

Sobre esta matéria, o Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão, no exercício do contraditório, refere que “(...) no que diz respeito (...) às entidades pagadoras (...) o modelo de Governação do Portugal 2020 será objeto de ajustamento no âmbito da reprogramação em curso (...)”.

No mesmo sentido responde a ADC, indicando que “(...) foi já dirigida à tutela proposta de alteração do citado artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de programação 2014-2020 (...)”.

Segundo o IGFSS, a conta bancária por onde efetua os pagamentos aos beneficiários, no caso concreto do FSE/POISE, reside no Millennium bcp, tendo sido aberta após aprovação do Programa.

Os pagamentos da componente nacional são normalmente efetuados por outra conta bancária, igualmente do Millennium bcp, conta esta que não é específica do PO, podendo também ser utilizada para movimentos da gestão corrente do IGFSS.

Foram analisadas as transferências efetuadas, como referido no ponto 2.3, verificando-se, à data de 31/03/2017, que os fluxos financeiros do POISE provenientes da UE totalizavam € 317.408.100,85, em resultado dos montantes recebidos a título de pré-financiamento e dos pagamentos intermédios, por conta do FSE e da IEJ.

Os montantes recebidos da UE a título de pré-financiamento, nos anos de 2014, 2015 e 2016, ascenderam a € 157.815.369,27, conforme indicado no quadro seguinte:

<sup>38</sup>De acordo com o artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

<sup>39</sup>Entidade pagadora ao abrigo da alínea e) n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro.

<sup>40</sup>De acordo com o artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.



Quadro 5 – Adiantamentos transferidos pela UE / POISE

(em euros)

Adiantamentos	FSE	IEJ	Data movimento da conta bancária	N ° Extrato bancário
Adiantamento 2014 (1,5%)	27 913 355,72	2 411 582,54	29/12/2014	1/2015
Adiantamento 2015 (1%)	18 608 903,81	1 607 721,69	01/03/2015	4/2015
Adiantamento Extraordinário IEJ 2015 (29%)	0	46 623 929,01	28/05/2015	6/2015
Adiantamento 2016 (1%)	0	1 607 721,69	(IEJ) 29/01/2016	2/2016
Adiantamento 2016 (1%)	18 608 903,81	0	04/02/2016	3/2016
Adiantamento 2016 (2%)	37 217 807,62	3 215 443,38	24/02/2016	3/2016
<b>TOTAL</b>	<b>102 348 970,96</b>	<b>55 466 398,31</b>		
	<b>157 815 369,27</b>			

Fonte: AG POISE / situação a 31/03/2017.

No decurso da execução do Programa, foram submetidas despesas à Comissão Europeia que foram objeto de reembolso, tendo ocorrido até 31/03/2017 4 pedidos de pagamento intercalares (PPI), respeitantes ao Eixo 2 e ao Eixo 1, objeto de certificação prévia pela ADC, totalizando € 159.592.731,58 (dos quais € 137.808.981,86 do Eixo 2), como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 6 – Pedidos de pagamento intermédios / POISE

(em euros)

PPI	Eixo	Submetido pela AG	Certificado pela ADC	Recebido da CE		Total FSE e IEJ	Data movimento da conta bancária	N ° Extrato bancário
				FSE	IEJ			
PPI 1_15_16	2	51 869 736,91	51 673 855,70	21 367 837,63	21 367 837,63	42 735 675,26	07/12/2015	1/2016
PPI 2_15_16	2	a)166 033 902,66	a)161 097 125,48	45 248 000,78	45 248 000,78	90 496 001,56	22/12/2015	1/2016
PPI 3_15_16	2	a)166 033 902,66						
<b>Subtotal 15_16</b>		<b>166 033 902,66</b>	<b>161 097 125,48</b>	<b>66 615 838,41</b>	<b>66 615 838,41</b>	<b>133 231 676,82</b>		
	1	56 406 292,24	28 599 185,99	21 783 749,72	0	21 783 749,72		
	2	5 534 649,90	5 534 649,88	2 288 652,52	2 288 652,52	4 577 305,04		
PPI 1_16_17	1 e 2	61 940 942,14	34 133 835,87	24 072 402,24	2 288 652,52	26 361 054,76	30/12/2016	1/2017
<b>Subtotal 16_17</b>		<b>61 940 942,14</b>	<b>34 133 835,87</b>	<b>24 072 402,24</b>	<b>2 288 652,52</b>	<b>26 361 054,76</b>		
<b>TOTAL</b>		<b>227 974 844,80</b>	<b>195 230 961,35</b>	<b>90 688 240,65</b>	<b>68 904 490,93</b>	<b>159 592 731,58</b>		

Fonte: AG POISE / situação a 31/03/2017

a) Despesa acumulada.

O ciclo anual de certificação não corresponde ao ano civil mas sim ao exercício contabilístico, iniciando-se em cada ano a 1 de julho e concluindo-se a 30 de junho do ano seguinte, com exceção do primeiro exercício contabilístico que se iniciou a 1 de janeiro de 2014 e terminou a 30 de junho de 2015<sup>41 42</sup>.

As contas relativas aos 1.º e 2.º exercícios, apresentadas em fevereiro de 2016 e de 2017, respetivamente, foram acompanhadas por uma declaração de gestão e uma síntese anual dos

<sup>41</sup>O primeiro exercício incluiu despesa desde 01/09/2013.

<sup>42</sup>O prazo para apresentação das contas junto da Comissão é 15 de fevereiro do ano seguinte ao do final do exercício.

relatórios elaborados pela AG<sup>43</sup> e por um parecer de auditoria e um relatório de controlo elaborados pela AA<sup>44</sup>, tendo estes documentos como período de referência o exercício contabilístico.

No dia 13/02/2017 foi enviada à Comissão a síntese anual das contas do período contabilístico de 01/07/2015 a 30/06/2016, cujo montante total da despesa elegível inscrita nos sistemas contabilísticos, relativa ao POISE, ascendeu a € 158.515.479,94, menos € 2.581.645,54<sup>45</sup> do que o valor de despesa anteriormente declarada, sendo o valor de € 2.326.624,53 devido a correções resultantes de ações controlo posteriores<sup>46</sup>.

Sobre os pagamentos (adiantamentos e reembolsos) a análise incidiu sobre uma amostra, selecionada de acordo com a metodologia indicada no **ponto 2.3**, constituída por 120 pagamentos, tendo sido realizada junto do IGFSS.

Para efeitos de processamento dos pagamentos às entidades beneficiárias, a AG remete ao IGFSS ordens de transferência (OT), com indicação das autorizações de pagamentos (AP) abrangidas.

O Instituto retira o ficheiro da plataforma eletrónica do PT2020, verifica a dotação orçamental, e integra esse ficheiro no sistema de informação do IGFSS para gerar os necessários documentos contabilísticos. Após os pagamentos envia ficheiro de retorno. A AG lança manualmente os dados no SIFSE, existindo operações sem indicação das datas em que ocorreram os pagamentos, verificando-se que apenas estavam lançadas as datas dos pagamentos ocorridos em 2015.

Da análise aos elementos obtidos concluiu-se pela regularidade e legalidade dos pagamentos realizados até ao momento em que são transferidos para as contas bancárias dos beneficiários candidatos aos apoios, que nem sempre são os destinatários finais desses apoios.

### 3.5 – Análise de operações

Conforme referido no **ponto 2.3**, foram objeto de verificação 2 operações selecionadas de acordo com os critérios aí enunciados, designadamente, operação POISE-02-3220-FSE-000004 – Estágios Iniciativa Emprego Jovem (IEFP) e operação POISE-02-3220-FSE-000031 – Estágios Internacionais de Jovens Quadros – INOV Contacto (AICEP), representando 9,1% da despesa pública validada até 31/12/2016, relativa ao continente.

O IEFP e a AICEP são beneficiários responsáveis pela execução das políticas públicas (BREPP), enquanto organismos da administração pública, dotados de competências próprias em conformidade com a legislação nacional que estabelece o âmbito, a natureza dos apoios, os destinatários, as condições, os requisitos, as modalidades e os montantes dos apoios a conceder, tendo ainda competências institucionais de gestão, decisão e avaliação das operações cofinanciadas que contribuem para a execução da política pública por que são responsáveis.

Conforme já referido foram analisados 10 processos internos de cada uma das duas operações, que envolveram a verificação dos critérios de elegibilidade dos jovens NEET e das entidades promotoras, a execução da operação e os pagamentos efetuados no âmbito dos pedidos de reembolso.

---

<sup>43</sup>Nos termos do disposto na alínea e) do n.º 4 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>44</sup>Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 127.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>45</sup>Montantes corrigidos nas contas correntes em resultado de auditorias a operações, aos sistemas de gestão e controlo, de suporte às contas e de verificações no local.

<sup>46</sup>Em conformidade com o artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.



As observações suscitadas são apresentadas seguidamente, por entidade beneficiária.

### 3.5.1 – Instituto do Emprego e Formação Profissional

#### Operação POISE-02-3220-FSE-000004

##### ◆ Enquadramento

O IEFP é a entidade beneficiária que concorre ao POISE no âmbito da medida “Estágios Emprego” / Tipologia 2.03 - “Estágios Iniciativa Emprego Jovem”, enquanto entidade responsável pela concretização da política pública, designado BREPP.

O IEFP era a única entidade que, nos termos previstos no artigo 25 ° do Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego<sup>47</sup>, se podia candidatar aos apoios concedidos no âmbito da tipologia 2.03, por ser o organismo responsável pela concretização dos respetivos instrumentos de política pública.

Este tipo de apoio foi instituído pela Portaria n. °204-B/2013, de 18 de junho, alterada pela Portaria n. 375/2013, de 27 de dezembro, tendo a respetiva comparticipação financeira sido regulada pelo Despacho n °1573-B/2014, de 30 de janeiro, Portaria n. ° 20-A/2014, de 30 de janeiro, Portaria n.°149-B/2014, de 24 de julho e Despacho n ° 9841-A/2014, de 30 de julho, enquadrando-o nas tipologias do POISE.

Os apoios a conceder no âmbito desta tipologia revestem a natureza de subvenção não reembolsável, assumindo a modalidade de custos simplificados, prevista na alínea c) do n ° 2 do artigo 7 ° do Decreto-Lei n.° 159/2014, de 27 de outubro, na medida em que a comparticipação financeira do IEFP às entidades promotoras é realizada através da aplicação de custos unitários.

Esta medida consubstancia-se em estágios profissionais desenvolvidos por jovens NEET nas entidades promotoras e visam complementar e desenvolver as suas competências, permitindo-lhes ter melhores condições quando procuram o primeiro emprego ou um novo emprego.

Os compromissos assumidos entre a AG e o IEFP e entre este e as entidades promotoras constam dos respetivos termos de aceitação e os compromissos entre a entidade promotora e os jovens NEET constam dos contratos de estágio celebrados.

O IEFP assume o compromisso com a AG de respeitar as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis à candidatura de acordo com o aviso de abertura publicitado, assinando o termo de aceitação. A candidatura só contempla o número indicativo de participantes e o financiamento necessário para a execução da operação. O IEFP recebe o financiamento comunitário e transfere para as entidades promotoras o valor das bolsas<sup>48</sup>, e as entidades pagam mensalmente aos estagiários, de acordo com o definido no contrato de estágio.

O cálculo dos montantes de despesa a aprovar pelo IEFP no âmbito dos reembolsos é efetuado com base na realização física declarada, designadamente através do preenchimento pelas entidades promotoras dos mapas de assiduidade dos estagiários, incluindo justificação de faltas.

<sup>47</sup>Pulicado através da Portaria n.° 97-A/2015, de 30 de março.

<sup>48</sup>Sendo 35% a título de adiantamento, 50% de reembolso e 15% no encerramento de contas final.

## ◆ Candidatura

A operação POISE-02-3220-FSE-000004 – Estágios Iniciativa Emprego Jovem, surgiu no âmbito do Aviso de abertura n.º POISE-20-2015-04, publicitado a 29/05/2015 e cujo período para apresentação das candidaturas decorria entre 29/05/2015 e 30/11/2015. O IEFP, através do Balcão 2020, submeteu esta candidatura para a região Alentejo<sup>49</sup>, no dia 6/10/2015, dentro do prazo previsto, a qual, após a análise de admissibilidade, técnica e financeira, foi aprovada pela AG do POISE a 14/10/2015, data em que foi assinado o termo de aceitação.

O investimento elegível aprovado foi de € 13.487.025,49, dos quais € 12.408.063,45 da componente comunitária (92%) e € 1.078.962,04 da componente nacional, aplicando-se a metodologia de custos simplificados, através da utilização de tabelas normalizadas de custos unitários (bolsa, alimentação e seguro).

A data de início e fim da realização desta operação foi 01/01/2014 e 31/12/2015 (plurianual), verificando-se que ao ser submetida em 6/10/2015 a candidatura estava já a 2 meses do final da conclusão. Refira-se que tanto o Regulamento referente à medida, como o termo de aceitação assinado pela entidade promotora, como o contrato de estágio assinado pela entidade promotora e o estagiário referiam como fonte de financiamento o POPH e não o POISE.

Esta situação inviabiliza, desde logo, a possibilidade de as entidades nacionais referidas no modelo de governação, no devido tempo, exercerem as funções de controlo previstas, designadamente as verificações no local da realização dos estágios, sendo apenas possível, à *posteriori*, a verificação documental e dos sistemas de informação. Apenas o IEFP, no âmbito das suas competências, enquanto responsável pela política pública, poderia ter levado a cabo o controlo da execução física, mas, sendo simultaneamente beneficiário dos apoios, não parece poder garantir, nestas condições, a necessária independência.

O IEFP, no exercício do contraditório, alega que, à data de apresentação da candidatura, 467 participantes encontravam-se em estágio, sendo estes passíveis de verificação pela AG. No entanto o escasso período de tempo que mediou entre a data da assinatura do termo da aceitação (14/10/2015) e o fim dos estágios (31/12/2015), impossibilitou, na prática, o lançamento de ações de controlo no local dos estágios.

Destaca-se ainda o facto de, em julho de 2017, 2 anos e meio após o encerramento físico da operação, o IEFP ter apresentado um pedido de alteração, que foi aprovado, e que se consubstanciou na alteração do número de participantes, de 3.025 para 2.859, e dos indicadores de realização de 3.025 para 2.735, com um acréscimo de custo de € 3.349.244,83, fixando o financiamento em € 16.836.270,32. O custo por participante subiu de € 4.458,5 para € 5.888,9.

O IEFP, sobre esta matéria, informa nas suas alegações que “(...)  *muito embora a necessidade de apresentação do pedido de alteração tivesse sido identificada atempadamente (ano 2016), o mesmo só foi possível concretizar quando o respetivo formulário ficou disponível no Sistema de Informação do Fundo Social Europeu (SI FSE), que só veio a verificar-se em julho de 2017*”.

A argumentação do IEFP, reiterada em sede de contraditório, é de que os estágios foram desenvolvidos ao abrigo de diplomas legais distintos em termos de custos unitários, e de a operação ter decorrido na fase da implementação da nova metodologia, tendo sido previsto na candidatura um número de estagiários com um custo médio abaixo do que veio a verificar-se. No entanto, o

---

<sup>49</sup>Elegíveis neste concurso operações localizadas nas regiões NUTS II do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve).



enquadramento legal de todos os estágios após 31/07/2014 (Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07) envolveu um financiamento por estágio inferior ao que vigorava anteriormente (Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01), pelo que não se compreendia o argumento de que um número inferior de estagiários carecesse de um financiamento superior ao considerado na candidatura.

A AG do POISE, no exercício do contraditório, também referiu o facto de “(...) em sede de candidatura ter sido estimado um número de abrangidos com um custo médio mais baixo do que aquele que se veio verificar”, e que a redução dos custos unitários “não conduz necessariamente a alterações significativas ao custo de uma operação, uma vez que são as especificidades e características dos estagiários e das entidades promotoras (...) que determinam a aplicação dos valores de referência”.

Considerando-se as justificações apresentadas, é, todavia, de observar que o IEFP deve zelar pelo correto planeamento, coerência e rigor das operações que promove.

Realça-se ainda que, ao serem consideradas elegíveis despesas a partir de setembro de 2013, o IEFP incluiu para efeitos de financiamento os estágios que já decorriam ou tinham terminado, e que se enquadram no contexto da sua atividade habitual enquanto BREPP.

A utilização de apoios como os previstos nesta operação, ao financiar despesas anteriormente suportadas por outras fontes de financiamento, não permite identificar o contributo dos fundos da IEJ/FSE para um aumento das intervenções dirigidas aos NEET, como se pretendia com a dotação específica do orçamento europeu criada para esse efeito, a não ser através do aumento global do financiamento disponível.

#### ◆ Dossier da operação

No IEFP, os sistemas de informação que contemplam a informação de suporte à sua atividade são três, designadamente: Sistema de Gestão de Candidaturas (SGC), Sistema de Gestão da Área de Emprego (SIGAE) e o Sistema de Gestão Orçamental, Financeira e Administrativa (SIGOFA).

No SGC encontra-se a informação relativa à receção, análise e decisão de candidaturas submetidas eletronicamente, via NET EMPREGO, pelas entidades promotoras.

O SIGOFA destina-se à área da contabilidade do IEFP, integra os documentos relativos aos reembolsos pagos por conta do POISE, bem como das transferências para as entidades promotoras dos estágios.

O SIGAE é o sistema onde estão registados os candidatos a emprego que recorrem ao serviço público de emprego e onde reside a informação existente para promover a seleção dos estagiários e a gestão e acompanhamento dos estágios e respetivos resultados.

Perante a existência de 3 sistemas de informação foi difícil obter de uma forma clara e rápida a informação relativa à operação em análise. No que respeita à informação dos estagiários, residente no SIGAE, verificou-se a repetição de vários documentos e a ausência de informação relativa aos comprovativos dos pagamentos aos jovens, nomeadamente, as folhas de remunerações e respetivas transferências, elementos fundamentais para a existência da pista de controlo. Estes documentos foram facultados posteriormente pelo IEFP, em suporte digital, após a sua obtenção junto dos centros de emprego / entidades promotoras.

Nas suas alegações, o IEFP indica que tem vindo a tomar medidas “(...) no sentido de introduzir melhorias constantes na organização processual e acesso mais célere a toda a documentação”.

Em matéria de processamento dos apoios aos promotores (reembolsos), o IEFP faz verificações suportadas na análise dos mapas de assiduidade submetidos por estes e que constam do SIGAE. Apesar desta verificação estar prevista na metodologia de aplicação de custos simplificados, considera-se que a mesma não é suficiente, uma vez que apenas os recibos de vencimento dos estagiários e os comprovativos das transferências atestam que os apoios pagos chegam ao destino final, os jovens NEET.

No exercício do contraditório, o IEFP veio informar que em sede de processamento de apoios aos promotores “(...) passaram a ser solicitados documentos comprovativos dos pagamentos ao estagiário e declaração de que a entidade tem os pagamentos e contribuições em dia”.

#### ◆ Entidades promotoras dos estágios

As entidades promotoras dos estágios apresentam as candidaturas através do preenchimento do formulário eletrónico disponível no Portal NET EMPREGO, após o registo da entidade no Portal. O modelo formal do IEFP usado no envio das candidaturas pelas entidades promotoras faz menção ao POPH, QREN.

As entidades promotoras podem indicar os jovens NEET, sendo que estes têm de estar inscritos no IEFP como desempregados ou à procura de primeiro emprego.

Da análise da amostra observou-se que 9 dos 10 estagiários foram indicados pelas entidades promotoras, aquando da apresentação da candidatura. Não se pretendendo colocar em causa a possibilidade de os promotores poderem selecionar quem consideram mais adequado para o desempenho das funções nas suas instituições, realça-se que esta prática não se compadece com o objetivo da Garantia Jovem de abranger, em especial, os menos qualificados, em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas (cfr. ponto 3.1.1), que poderão nem constar das bases de dados do IEFP.

O IEFP, nas suas alegações, refere que “(...) a condição de desfavorecimento que não seja de acesso ao mercado de trabalho, não consta do conceito de jovem NEET”.

A AG do POISE, também no exercício do contraditório, acrescenta que “(...) a estratégia da Garantia Jovem tem como objetivo a sinalização e registo de jovens NEET não inscritos, que podem não ser necessariamente os mais desfavorecidos, mas os desencorajados por outras razões, e proporcionar-lhes uma oferta de educação, formação, estágio ou emprego”.

Estas observações, porém, não contemplam o facto da IEJ constituir o Eixo 2 do POISE que mobiliza exclusivamente o objetivo temático 8.ii do FEEI que refere concretamente a “Integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho, em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e os jovens de comunidades marginalizadas, inclusive através da execução da Garantia Jovem”.

Neste pressuposto, os estagiários tendo como condição prévia a sua inscrição enquanto desempregados ou à procura de primeiro emprego, poderão se inscrever em momento imediatamente anterior à sua indicação pelas entidades promotoras, não existindo qualquer exigência sobre a antiguidade dessa inscrição para ser alocado ao estágio.

Por outro lado, as 10 entidades promotoras dos estágios indicaram no formulário de candidatura a sua intenção em não contratar os estagiários, após a conclusão do estágio.



## ◆ Jovens NEET

No âmbito da análise aos documentos comprovativos da condição de Jovens NEET foi possível comprovar que todos tinham idade inferior a 30 anos à data de início do estágio, mas não foi possível apurar a sua condição de não estarem a estudar, nem estarem a frequentar cursos de formação, por o IEFP não solicitar essa informação. No que respeita à condição de desempregado, a mesma era verificável pelo facto de os jovens candidatos terem de estar inscritos nas bases de dados do IEFP.

Sobre esta matéria, no exercício do contraditório, o IEFP veio informar que “(...) adotou, através da *Orientação Técnica n.º 10/DEM-DFP/2015 de 30 de dezembro, o modelo da Declaração Jovem NEET na qual o candidato atesta a situação face ao emprego, educação e formação na data em que integrou a medida de política pública. Esta declaração passou a integrar os respetivos processos que iniciaram a partir de 2016.01.01.*”

Também em sede de contraditório, a AG do POISE salientou o papel da entrevista ao jovem aquando da elaboração do plano pessoal de emprego, realizada pelo IEFP, para a sua indicação como potencial beneficiário da Garantia Jovem.

Foi verificada a conformidade dos processos técnicos relativos aos Jovens NEET selecionados, designadamente, existência dos contratos de estágio celebrados entre estes e as entidades promotoras, o certificado de qualificação/habilitação, o comprovativo do seguro de acidentes de trabalho, o mapa com o registo da assiduidade, relatórios de estágio, entre outros. Foram ainda analisados os documentos comprovativos dos reembolsos pagos aos promotores e recalculado o valor das bolsas atribuídas aos estagiários, bem como foram verificados os pagamentos efetuados pelos promotores aos estagiários.

No decurso da auditoria verificou-se que para 1 dos jovens<sup>50</sup> a decisão de aprovação da candidatura da entidade promotora não se encontrava assinada e que, no caso de 8 jovens<sup>51</sup> apenas se encontravam no dossier documentos não assinados (decisão de aprovação, ofícios).

Observou-se que nos documentos de despesa de 6 Jovens NEET<sup>52</sup> não foi aposto o carimbo com indicação da fonte de financiamento e, em 4 casos<sup>53</sup>, a entidade promotora utilizou o carimbo relativo ao PO Potencial Humano, e não ao POISE.

O IEFP, em contraditório, refere que, embora assegure a adequada instrução dos processos, admite que “(...) em situações pontuais os mesmos não se encontrem cabalmente organizados”.

Sobre a correta utilização do carimbo, o IEFP acrescenta que, à data da candidatura da operação, os estágios apoiados já tinham iniciado e muitos dos mesmos até já se encontravam encerrados, não permitindo, assim, a adequada utilização do logotipo do Programa. Acresce que “(...) atualmente, todos os documentos já contêm os logotipos do Programas em vigor”.

Em 7 dos jovens<sup>54</sup> o recálculo do subsídio de alimentação recebido, e também, por vezes, da remuneração, de acordo com o mapa da assiduidade revelou divergências entre o previsto no contrato de estágio e o efetivamente pago pela entidade promotora. A relativa pouca monta das divergências

<sup>50</sup>Estagiário SV.

<sup>51</sup>Estagiários: AA, AO, CG, EM, IP, JC, LG e MS.

<sup>52</sup>Estagiários: AA, AO, EM, IP, JC e PP:

<sup>53</sup>Estagiários: CG, LG, MS e JV.

<sup>54</sup>Estagiários: AO, CG, IP, JC, LG, MS e PP.

e muitas vezes em favor do jovem permitem concluir que resultam das políticas próprias seguidas pelas entidades.

No caso de um jovem<sup>55</sup>, o montante da bolsa paga em maio, junho e julho de 2015 foi de € 519,22, superior à dos restantes meses, de € 419,22, valor contratualizado. Esta situação, em que o valor pago é superior ao fixado para a bolsa de estágio, está prevista e consta do termo de aceitação assinado pela entidade promotora, carecendo de reporte ao IEFP, que não se verificou.

De acordo com informação remetida pelo IEFP, no âmbito do contraditório, os pagamentos efetuados a uma jovem<sup>56</sup> ficaram justificados.

Com exceção de um estagiário<sup>57</sup>, o período de frequência dos estágios decorreu em data anterior à data da submissão da candidatura à AG pelo IEFP.

Constatou-se ainda que dos 10 estagiários apenas existe informação relativa a 5 sobre a sua situação profissional 4 semanas após a conclusão do estágio, estando 4 empregados e 1 continuava à procura do 1.º emprego. Refira-se que um dos que estava empregado não tinha completado o seu estágio de 12 meses, tendo celebrado um acordo de cessação por mútuo acordo ao fim de 7 meses.

O IEFP, nas suas alegações, vem indicar uma taxa de empregabilidade de 80% relativamente aos 10 estagiários. No entanto, apenas dispunha de informação sobre 5 dos 4 estagiários empregados, pelo que o apuramento desta taxa não reporta a realidade por não considerar a informação da totalidade dos dez estagiários.

#### ◆ **Adiantamentos e pedidos de reembolso**

A operação POISE-02-3220-FSE-000004, em apreço, não estava ainda encerrada financeiramente, tendo sido submetido o pedido de saldo final em 11/10/2017, o qual se encontrava em análise pela AG. A submissão do pedido de saldo final 2 anos após a conclusão da operação ficou a dever-se a constrangimentos do SIFSE já referidos anteriormente.

Até à data da auditoria tinham sido efetuados dois adiantamentos, um referente a 2014, no valor de € 2.233.451,42 (transferido para o IEFP em 30/10/2015), e outro em 2015, de € 5.211.386,65 (transferido para o IEFP em 26/11/2015), num total de € 7.444.838,07 de financiamento comunitário.

O IEFP submeteu, no SIFSE, dois pedidos de reembolso, um relativo a 2014 e outro a 2015. O primeiro ocorreu a 28/10/2015, no valor de € 741.435,07, e o segundo a 6/11/2015, no valor de € 10.226.914,81.

Tendo em conta o valor dos adiantamentos realizados (60% do valor de fundos aprovado), apenas foi pago € 3.102.015,86 do segundo pedido de reembolso, transferido para o IEFP em 17/12/2015, completando os 85% de pagamentos admissíveis até ao saldo final.

Como se pode constatar os pagamentos efetuados ocorreram em 2015, não recebendo a entidade financiamento desde então, devido à inoperacionalidade do SIFSE, que não permitia o registo da execução física da operação encerrada em 31/12/2015.

---

<sup>55</sup>Estagiário LG.

<sup>56</sup>Estagiária MS

<sup>57</sup>Estagiário AA, terminou o estágio em 30/10/2015, 24 dias após submissão da candidatura desta operação, em 06/10/2015.



Considerando a despesa pública contratualizada entre o IIEFP e a AG do POISE, de € 16.836.270,32, após a reprogramação da operação, correspondendo à comparticipação comunitária de € 15.489.368,70, e o total do fundo comunitário pago de € 10.546.853,93, a execução financeira da operação, representa 68,1%<sup>58</sup>.

### 3.5.2 – AICEP

#### Operação POISE-02-3220-FSE-000031

##### ◆ Enquadramento

A AICEP é a entidade beneficiária exclusiva dos apoios da tipologia 2.07 “Estágios Internacionais de Jovens Quadros – INOV Contacto”<sup>59</sup>, enquanto entidade responsável pela concretização deste instrumento de política pública. Esta Agência tem sido responsável pela organização e gestão destes estágios, cuja primeira edição ocorreu em 1997/1998 (C1)<sup>60</sup> sendo cofinanciados por fundos comunitários.

Esta tipologia pretende apoiar a formação de jovens com qualificação superior em contexto internacional, bem como permitir a troca de informação entre os participantes, através de uma rede informal de conhecimento e de uma crescente rede de contactos internacionais: a *networkcontacto*.

Os estágios têm duração de 6 a 9 meses e incluem 3 fases de frequência obrigatória, nomeadamente:

- ✓ 1ª fase: Curso de práticas internacionais (campus), podendo incluir um período de formação em contexto real de trabalho em Portugal;
- ✓ 2ª fase: Estágio no estrangeiro que termina com o regresso dos estagiários;
- ✓ 3ª fase: Seminário de encerramento que dura um dia, com a participação dos estagiários da edição e da equipa da AICEP, sob a temática “gestão do regresso”, e inclui ainda uma avaliação conjunta sobre a edição e entrega de certificados com a respetiva avaliação final.

O INOV contacto é regulado pela Portaria n.º 183/2015, de 22 de junho, sendo aplicável às edições anteriores a Portaria n.º 1103/2008, de 2 de outubro, alterada pela Portaria n.º 110-A/2011, de 16 de março.

São elegíveis as despesas previstas nos diplomas enquadradores da política pública, designadamente, despesas por estagiário durante as fases de realização em Portugal e o período de estágio no estrangeiro, contemplando ainda quaisquer outros encargos decorrentes da implementação da medida que sejam qualificados como custos elegíveis para efeitos de financiamento europeu<sup>61</sup>.

A AICEP é a entidade que assume o compromisso com a AG de respeitar as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis à candidatura de acordo com o aviso de abertura publicitado, assinando

<sup>58</sup>(€ 10.546.853,93 / € 15.489.368,70)\*100.

<sup>59</sup> Nos termos previstos no artigo 25.º do Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego - Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março.

<sup>60</sup>Os estágios INOV – Contacto, de 2015/2016, foi a vigésima edição (C20).

<sup>61</sup>Como se indica no ponto seguinte, esta regra de elegibilidade não pode, contudo, afastar as regras específicas do IEJ, que não admitem o financiamento de despesas de assistência técnica.

o termo de aceitação. A candidatura contempla o financiamento necessário para a execução da operação e refere um número indicativo de participantes.

A AICEP recebe o financiamento comunitário e transfere para os estagiários o valor das bolsas contratualizadas, além de efetuar todos os restantes pagamentos relativos aos estagiários, designadamente, despesas de alojamento durante o *campus* para estagiários que residam a uma distância superior a 50km, viagens, vistos e outras formalidades necessárias, seguros (acidentes trabalho/acidentes pessoais/saúde) e encargos sociais. Além destas despesas são financiados ainda outro tipo de custos, designadamente encargos gerais e diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação, como adiante se desenvolve.

#### ◆ Candidatura

A operação em referência surgiu no âmbito do aviso de abertura n.º POISE-20-2015-11, publicitado a 30/06/2015, tendo a candidatura sido submetida, através do Balcão 2020, no dia 02/11/2015. A candidatura, após a análise de admissibilidade, técnica e financeira, foi aprovada pela AG, tendo o termo de aceitação sido assinado a 8/09/2016.

A data de início e de fim desta operação é de 01/07/2015 e 31/12/2017, respetivamente. Como se verifica, o início da execução desta operação ocorreu 4 meses antes da data da submissão da candidatura e cerca de 14 meses antes da assinatura do termo de aceitação.

O concurso para apresentação de candidaturas indicava um total de 600 NEET para um financiamento público a alocar de €12 milhões (uma média de € 20.000 por NEET), tendo sido contratualizado um total 580 jovens a apoiar e aprovado um montante de € 11.444.755,57 (cerca de € 17.442,50 por NEET, excluindo do financiamento total € 1.328.100,00 destinados a assistência técnica). Porém o indicador de realização<sup>62</sup> contratualizado limita-se a 500 jovens NEET.

A estrutura de custos aprovada consta do quadro seguinte:

**Quadro 7 – Operação POISE-02-3220-FSE-000031**

(em euros)

Rubrica	Montante	%
1. Encargos com estágios	10 116 655,57	<b>88,4</b>
1.1 - Bolsas	3 332 891,00	<b>29,1</b>
1.2 - Encargos com alimentação	54 485,20	<b>0,5</b>
1.3 - Encargos com transporte	551 000,00	<b>4,8</b>
1.4 - Encargos com alojamento	4 226 112,00	<b>36,9</b>
1.5 - Outros encargos	1 952 167,37	<b>17,1</b>
2. Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação	180 000,00	<b>1,6</b>
3. Encargos gerais da operação	1 148 100,00	<b>10,0</b>
<b>Total</b>	<b>11 444 755,57</b>	<b>100,0</b>

Fonte: AG POISE

<sup>62</sup>Indicador de realização: Participantes NEET que beneficiam dos estágios profissionais.



Como se pode observar no quadro anterior, 10% do financiamento contratualizado destina-se a “Encargos gerais de operação”<sup>63</sup> e 1,6% a “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação”, ou seja, um total de 11,6% é canalizado para este tipo de despesas. Estas despesas, porém, têm natureza de assistência técnica, pois destinam-se a reforçar a capacidade administrativa da AICEP na gestão e controlo do INOV Contacto.

De acordo com o indicado no ponto 2.A.10. do texto integral do POISE / quadro que resume a utilização prevista de assistência técnica (pág. 93), estas despesas não são elegíveis no Eixo 2.

Este entendimento é claramente reforçado no documento temático da Comissão Europeia “Orientações relativas à execução da Iniciativa para o Emprego dos Jovens” que, no capítulo dedicado a esta matéria, refere que “A IEJ não pode financiar ações de assistência técnica devido à sua natureza e foco numa única prioridade de investimento”.

Refira-se que o financiamento comunitário das despesas enquadradas no Eixo 4 - Assistência Técnica do POISE, tem por base uma taxa de cofinanciamento de 85% que é inferior à taxa de cofinanciamento assumida para o Eixo 2 – IEJ, de 92%, tendo, assim, aquelas despesas sido cofinanciadas numa taxa superior em 7 p.p. à taxa devida.

A AICEP, no exercício do contraditório, alega que este tipo de despesas está previsto na Portaria n.º 183/2015, que regulamenta a medida de política pública.

No exercício do contraditório, a AG do POISE argumenta “ (...) que as despesas realizadas a título de “Encargos gerais de operação” e “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação” não configuram assistência técnica ao beneficiário, porquanto estão relacionadas com a execução da operação e constituem-se assessórias ao desenvolvimento da operação e à prossecução dos objetivos fixados para a TO, merecendo enquadramento na prioridade de investimento perseguida pela IEJ – “Integração sustentável no mercado laboral dos jovens (IEJ), em especial os que não trabalham não estudam nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude”.

Analisando a questão, apesar da alínea f) do artigo 8.º do citado diploma apontar para a elegibilidade de “Quaisquer outros encargos decorrentes da implementação da medida que sejam qualificados como custos elegíveis para efeitos de financiamento europeu”, a Comissão Europeia refere claramente nas suas orientações que “A IEJ não pode financiar ações de assistência técnica devido à sua natureza e foco numa única prioridade de investimento”.

Não existem normas regulamentares específicas da União Europeia dirigidas à IEJ e às respetivas elegibilidades. A remissão para os regimes do FSE, por um lado, e as acima citadas orientações, por outro, conduzem a que o regime aplicável deva ser o que resulta da Portaria n.º 97-A/2015 e da Portaria n.º 183/2015, com um entendimento prudencialmente restritivo quanto aos encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação e quanto aos encargos gerais da operação INOV Contacto, que não devem ser considerados elegíveis enquanto permanecer o enquadramento desta tipologia no Eixo 2 do POISE.

Note-se que na tipologia de operação do IEFP analisada, também financiada pela IEJ, não foi incluído este tipo de despesas.

<sup>63</sup>As despesas gerais de operação incluem: Rendas Instalações; Vigilância e Segurança; Conservação/ Reparação de Equipamento Básico e Maquinas; Material Escritório; Eletricidade; Água; Equipamento; Estacionamento; Comunicações; Limpeza Instalações e Despesas de Pessoal (Vencimentos; Subsídio de Almoço; Subsídio de Férias; Subsídio de Natal; Subsídio de Função; Isenção de horário de trabalho; Prémio de Antiguidade; Subsídio de Estudo e Segurança Social).

Recorde-se que a taxa de cofinanciamento do Eixo 2 é superior em 7 p.p. à taxa de cofinanciamento de 85% definida para os restantes eixos do POISE, incluindo a Assistência Técnica, evidenciando o carácter especialmente consignado da dotação IEJ.

Para além deste facto, é de referir que os destinatários destes estágios têm de possuir qualificação superior concluída, designadamente, licenciatura, mestrado ou doutoramento, não se dirigindo, portanto, ao grupo menos favorecido visado pela IEJ e pela prioridade de investimento 8.ii, ou seja, jovens menos qualificados, em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas (**cf. ponto 3.1.1**).

Acresce ainda que, à semelhança do verificado na operação analisada do IEFP, esta tipologia já existia anteriormente, financiada por outros quadros comunitários, apresentando-se, assim, como uma continuidade e não como um apoio para complementar o já existente, como se pretendia com a dotação específica do orçamento europeu criada para a IEJ.

Verifica-se, assim, que o enquadramento do INOV- Contacto no Eixo 2 do POISE, nos termos do n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego, aprovado pela Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março, coloca várias situações de difícil compatibilidade com as características específicas deste Eixo.

#### ◆ **Dossier da operação**

A informação relativa aos participantes no INOV Contacto encontra-se organizada na AICEP por estagiário, e contempla as diferentes peças com a informação digitalizada, desde a candidatura apresentada via plataforma *Networkcontacto* até ao final do estágio. Os documentos existentes no dossier da operação/estagiário incluem ainda o protocolo celebrado entre a AICEP e a entidade de acolhimento do estagiário. Toda a documentação disponível na plataforma informática era completa, organizada e de fácil acesso. A informação atinente às despesas cofinanciadas encontra-se organizada de acordo com as regras contabilísticas comuns da instituição.

#### ◆ **Jovens NEET**

Os 10 estagiários selecionados, que constituem a amostra, participaram no INOV Contacto de 2015/2016. A candidatura dos jovens bem como a das entidades promotoras foi simultânea e decorreu entre julho e setembro de 2015. A seleção das entidades promotoras e a alocação dos NEET às empresas ocorreu aquando do início do Campus, em janeiro de 2016. Os estágios dos NEET no estrangeiro (2.ª fase) decorreram entre janeiro e julho de 2016, data do seu regresso a Portugal. Em setembro de 2016, foi realizada a sessão de encerramento (3.ª fase) na qual foram entregues os certificados de participação, indicando a avaliação atribuída.

A análise efetuada englobou a elegibilidade dos estagiários e das despesas realizadas no âmbito do estágio, bem como a regularidade e legalidade dos pagamentos efetuados pela AICEP aos fornecedores e aos estagiários. Estas verificações tiveram por base os documentos constantes do processo dos estagiários<sup>64</sup>, bem como os documentos dos processos de despesa, na área de gestão financeira da AICEP.

---

<sup>64</sup>Documento de identificação dos estagiários, certificados de habilitações, declaração da situação face ao emprego, acordo realizado entre a AICEP e o estagiário, protocolo com a entidade acolhedora e a AICEP, certificado de frequência do estágio, relatórios intermédios e final.



Embora o artigo 8.º da Portaria n.º 183/2015, de 22 de junho, indique como despesa elegível o subsídio de refeição, nas fases realizadas em Portugal, o Regulamento Interno do Programa INOV Contacto, para a edição de 2015-2016, não prevê este custo, tendo-se verificado, no entanto, que o mesmo foi financiado<sup>65</sup>.

O subsídio de estadia no exterior (2.ª fase) atribuído aos estagiários desde o dia da partida para o estrangeiro até ao último dia do estágio no país de destino, é apurado atendendo ao índice de custo de vida da ONU<sup>66</sup>, como previsto na al. b) i) do n.º 1 do mesmo artigo, tendo a AICEP atribuído ao índice 100 (Nova York) o valor correspondente a € 1.100.

Sobre esta matéria, a AICEP, no exercício do contraditório, propõe-se providenciar pela regulamentação deste valor, através da sua inserção nas normas aplicáveis ao INOV Contacto.

Verificou-se ainda que o subsídio de alojamento calculado para os 10 estagiários constantes da amostra apresentava valores arredondados.

Com efeito, como já havia sido observado pela AG no parecer emitido no âmbito da análise da candidatura “(...) o beneficiário não deverá proceder a arredondamentos que resultem em valores superiores aos máximos elegíveis aos valores tomados por referência”. No entanto, a AICEP, manteve a prática de arredondar o montante apurado para os subsídios de alojamento, e a AG do POISE, em sede de análise do pedido de reembolso com referência 1/2016, assinala que “ Tendo sido detetados subsídios de alojamento que excedem, para alguns países, os valores indexados à tabela de custo de vida da ONU de agosto de 2015, nos termos do ponto 14 do Aviso n.º POISE-20-2015-11 e da subalínea i) da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 183/2015, de 22 de junho, procedeu-se ao ajustamento das situações identificadas na amostra, para o período total de realização dos respetivos estágios no estrangeiro. Atendendo à natureza da não elegibilidade detetada, procedeu-se ao apuramento da extensão das correções para todas as despesas da mesma natureza imputadas à operação (...)”.

Considera-se, assim, que a despesa elegível relativa ao subsídio de alojamento deve corresponder aos valores exatos apurados.

A AICEP, nas suas alegações, vem indicar que “(...) após ter sido alertada pelo POISE para o facto de não dever processar os subsídios de alojamento arredondando os respetivos valores, passou de imediato a corrigir esta situação a partir da edição 2017/18 (C21), pelo que a recomendação efetuada neste Relatório já se encontra devidamente implementada”.

Da informação disponível, retira-se que, dos 10 estagiários houve um desistente ao longo do estágio, estando sujeito ao previsto no n.º 2 do artigo 12.º da Portaria n.º 183/2015 “A não entrega do relatório final implica o reembolso do valor auferido como bolsa de estágio”. Após a conclusão dos estágios, dos 10 analisados apenas 5 receberam uma oferta de emprego, de educação contínua ou oportunidade de aprendizagem ou estágio, sabendo-se que apenas um ficou a trabalhar na entidade promotora fora de Portugal.

## ◆ Adiantamentos e pedidos de reembolso

Para a operação POISE-02-3220-FSE\_000031 – “Estágios internacionais de jovens Quadros – INOV Contacto”, a AG do POISE realizou dois adiantamentos anuais, um referente a 2015, no valor de € 22.072,30, e outro a 2016, no valor de € 746.285,31.

<sup>65</sup>Foram considerados 13 dias de subsídio de refeição (€ 4,27/dia), respeitantes à 1.ª fase, para os 10 estagiários constantes da amostra, totalizando € 555,10 (=13\*€ 4,27\*10).

<sup>66</sup>De acordo com os índices relativos a agosto de 2005 da tabela de referência da ONU, coluna “Index Excluding housing”

No âmbito desta operação, a AICEP submeteu dois pedidos de reembolso, um relativo a 2015 e outro a 2016. Os dois pedidos foram submetidos em 2/11/2016, tendo o alusivo a 2015, no valor FSE/IEJ de € 1.469,96, sido deferido pela AG, sem pagamento associado, e o de 2016, deferido no valor de € 4.335.461,17. Nessa sequência foi transferido para a AICEP um montante de financiamento comunitário de € 4.314.858,83<sup>67</sup>.

Embora a execução financeira pelo promotor, designadamente os pagamentos aos destinatários finais, bem como os pagamentos das restantes despesas apresentadas, esteja concluída, a execução financeira da operação, ou seja, o total do financiamento comunitário pago à AICEP pela AG do POISE, só representa 48,3%<sup>68</sup>.

## 4 - VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES

### 4.1 - Plano de prevenção de riscos

A AG do POISE dispõe de um “Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas” (PGRCCIC)<sup>69</sup> criado em 18/06/2015.

Aquele Plano já foi objeto de 3 revisões, tendo em 09/10/2015 ocorrido a primeira revisão no decurso do projeto de relatório emitido pela IGF no âmbito do processo de designação da AG do PO APMC. A segunda revisão resultou das conclusões do Relatório de Avaliação de Risco do POISE, de abril de 2016 e a terceira revisão, de 7 de novembro de 2017, decorreu das conclusões do Relatório de setembro de 2017.

O Plano identifica um conjunto de riscos e de medidas preventivas, de entre as quais se destacam a existência de declarações de política antifraude, ausência de conflito de interesses, existência de segregação de funções e de manuais de procedimentos, para além da identificação dos responsáveis pelas áreas, sendo de salientar a revisão regular que denota a preocupação de assegurar a respetiva atualidade.

## 5 - 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.º98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer.

---

<sup>67</sup>€ 4.314.858,83= € 4.335.461,17 (reembolso de 2016) + € 1.469,96 (reembolso de 2015) - € 22.072,30 (adiantamento de 2015).

<sup>68</sup>€ 5.083.216,44 / (€ 11.444.755,57\*0,92).

<sup>69</sup>Documento divulgado no sítio institucional do POISE. Abrange este PO e também o Programa de Apoio às Pessoas mais Carenciadas em Portugal



## 6 - 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, são devidos emolumentos, no montante de € 1.716,40, a suportar pelo Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego.

## 7 - DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Planeamento e Infraestruturas;
- ◆ Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- ◆ Autoridade de Gestão do POISE;
- ◆ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P.;
- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.;
- ◆ Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P.;
- ◆ Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.

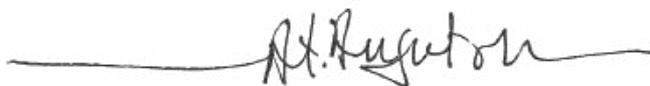
7.2. O Relatório deverá ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

7.3. Após a entrega do relatório às entidades referidas será o mesmo divulgado no sítio do Tribunal na *internet*.

7.4. 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 30 de janeiro de 2018.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

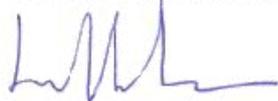


(Ana Margarida Leal Furtado)



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Fui presente,  
A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



(Teresa Almeida)



**Tribunal de Contas**

---

**ANEXO I - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO  
DO DESENVOLVIMENTO E COESÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 425/2018  
2018/1/9



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	22-12-2017	Nº: 56/2018 ENT.: 6736/2017 PROC. Nº: 420/2017	09-01-2018

ASSUNTO: Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - Iniciativa Emprego Jovem

Na sequência das recomendações constantes do relatório da auditoria supra identificada, no que diz respeito à estrutura do Curador do Beneficiário e às entidades pagadoras do FSE, encarrega-me o Sr. Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão de informar que o modelo de Governação do Portugal 2020 será objeto de ajustamento no âmbito da reprogramação em curso, incluindo a resposta às questões suscitadas no Relatório.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

(Conceição Moreno)

CM/CC

Gabinete do SECRETÁRIO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO E COESÃO  
Av. Barbosa du Bocage, nº 5 1049-039 Lisboa, PORTUGAL  
TEL + 351 210 426 200 EMAIL gabinete.sedc@mpi.gov.pt www.portugal.gov.pt



00108 18-01-12

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		ENT.: 11913/MTSSS/2017 PROC. Nº: 1406/2017/382	

ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO INICIATIVA EMPREGO JOVEM

Na sequência do envio do Relatório acima referido, para efeitos do disposto nos art.s 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n. 20/2015, de 9 Março e face à recomendação constante no ponto 1.2 -B, encarrega-me o Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, apresentar as suas observações sobre esta matéria, que consta em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE



(Sandra Ribeiro)

/AS



### **Breves Comentários ao Relatório da Auditoria à IEJ**

A presente auditoria recomenda ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social *“implementar medidas junto dos jovens mais desfavorecidos e afastados do mercado de trabalho de modo a ter maior impacto na empregabilidade dos NEET”*.

Embora do relato da auditoria não resulte claro, na nossa perspetiva, quais os fundamentos objetivos que determinam a referida recomendação, depreendemos que a mesma possa assentar num entendimento do Tribunal de Contas quanto à representatividade dos jovens mais desfavorecidos e afastados do mercado de trabalho no âmbito das medidas financiadas pela Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), em particular os Estágios Profissionais.

As referências que no relatório se alinham com esta perceção suscitam alguns comentários que em seguida se aduzem.

✓ **Enquadramento da IEJ, da Garantia Jovem e de outras Medidas da Política de Emprego e Formação dirigidas aos Jovens NEET na Política de Coesão e a sua integração no Portugal 2020**

A IEJ constitui um instrumento financeiro para apoio a medidas dirigidas à promoção do emprego dos jovens e, em particular, àquelas que se incluem na Garantia Jovem (GJ). A IEJ foi proposta pela Comissão através da sua COMUNICAÇÃO ao PE, CONS, CESE e CR em 12.3.2013 (COM(2013) 144 final), no seguimento das conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de Fevereiro sobre o Quadro Financeiro Plurianual.

Tal como refere a COMUNICAÇÃO antes mencionada, os recursos da IEJ devem ser complementados por outras fontes de financiamento, em especial, pelo Fundo Social Europeu (FSE), de forma a acelerar e potenciar a sua aplicação no âmbito do combate ao desemprego juvenil. Esta iniciativa tem como objetivo apoiar a execução de Medidas com vista ao combate ao desemprego jovem, em particular, a Recomendação relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, acordada a nível político pelo Conselho em 28 de fevereiro de 2013, e que dá origem à Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 (23/C 120/01), relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (Garantia Jovem-GJ) constituindo assim uma das possíveis fontes de financiamento da GJ. No entanto, tendo em conta a dimensão do desafio do desemprego juvenil, e o montante limitado de recursos afetos à IEJ<sup>1</sup>, tal como referido pela Comunicação supra referida, as medidas financiadas pela IEJ deveriam ser complementadas pelo apoio do FSE e outras fontes de financiamento, não podendo como tal a IEJ constituir a única fonte de financiamento da Garantia Jovem. A IEJ seria aprovada pelo Conselho da UE e Parlamento Europeu, com

<sup>1</sup> Refira-se que a IEJ foi aprovada do ponto de vista orçamental, no âmbito do quadro financeiro plurianual, para o período de 2014-2015, com um valor total de 6.4 mil milhões, abrangendo este valor quer o montante de apoio da dotação específica para a IEJ, quer o apoio correspondente do FSE a esta iniciativa. Os recursos da IEJ foram recentemente aumentados, no seguimento da revisão do quadro financeiro plurianual.

<sup>2</sup> Para que a Garantia para a Juventude seja uma realidade são necessários investimentos públicos

a adoção Regulamento do FSE (Regulamento (EU) N. 1304/2013 – Reg FSE) e do Regulamento das Disposições Comuns sobre os FEEI (Regulamento (EU) N. 1303/2013 - RDC).

Por força dos referidos regulamentos, a IEJ encontra-se totalmente integrada na programação do FSE. Como tal, as medidas a desenvolver na IEJ foram acordadas entre a Comissão e os Estados-Membros no contexto do processo de programação do Fundo Social Europeu e demais Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou seja, no âmbito do Acordo de Parceria (AP) e nos Programas Operacionais (POs) e executadas no quadro da Programação da Política de Coesão no presente período de programação.

**A GJ procura dar uma resposta a todos os jovens NEET**, estabelecendo como meta a atribuição de uma oportunidade de emprego, formação ou estágio. No caso de Portugal, a GJ destina-se a jovens com idade entre os 15 e os 29 anos que não estão a trabalhar, não estão a estudar nem estão a frequentar formação. A delimitação do âmbito do programa pressupõe que o mesmo se dirija a jovens com perfis diverso do ponto de vista das qualificações, da situação face ao mercado de trabalho, bem como do ponto de vista do contexto social e económico de partida. Assim, o objetivo de oferecer uma resposta no prazo de quatro meses após a entrada dos jovens na condição de NEET aplica-se de modo igual a jovens com baixas e altas qualificações, assim como a jovens com contexto sociais mais ou menos desfavorecidos.

A este propósito, importa evocar a Recomendação do Conselho de 22 de Abril, relativa ao estabelecimento da Garantia Jovem (2013/C 120/01), aliás citada no ponto 3.1.1 do relato da auditoria, que explicita o seguinte:

*“Na conceção de um instrumento de Garantia para a Juventude deste tipo, os Estados-Membros deverão ter presentes questões gerais como o **facto de os jovens não constituírem um grupo homogéneo inserido em contextos sociais similares**, bem como o princípio das obrigações mútuas e a necessidade de contrariar o risco de ciclos de inatividade.”*

Decorre claro desta nota que a eficácia e o sucesso da implementação da GJ não é independente do perfil dos jovens, mas a imperatividade do objetivo não se altera em função da heterogeneidade do público, requerendo, antes, uma abordagem multifacetada, capaz de dar resposta às necessidades específicas de ativação, qualificação e colocação no mercado de trabalho dos jovens NEET.

Importa pois fazer uma referência à estrutura e diversidade de medidas dirigidas aos jovens NEET existentes no quadro do Plano Nacional da Garantia Jovem (PN-GJ), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro de 2013.

A Garantia Jovem estrutura-se em dois níveis de intervenção: um eixo de **intervenção precoce e ativação**, que visa garantir a sinalização, o diagnóstico, o acompanhamento e o encaminhamento dos jovens para as medidas de apoio à integração no mercado de trabalho, e um eixo de **medidas de resposta/integração no mercado de trabalho**, que engloba um vasto conjunto de medidas ativas, nas áreas da Educação e Formação, Estágios e Emprego, sendo algumas de continuidade,

---

bem direcionados, aos quais o FSE pode dar um contributo significativo. A Iniciativa para o Emprego dos Jovens deve reforçar o apoio necessário do FSE ao investimento em capital humano, indo assim ao encontro do apelo do Conselho.



outras criadas na vigência da GJ como resposta a necessidades específicas dos jovens e outras ainda que, apesar de já existentes, foram ajustadas no sentido de alargar a sua abrangência e potenciar os seus efeitos.

Dando cumprimento ao disposto na Recomendação relativa à GJ, e de forma a potenciar a sua execução, as medidas previstas no PN-GJ são integradas na programação associada ao FSE – evidentemente de acordo com o enquadramento e limites decorrente das regras da Política de Coesão em geral e do FSE em particular.

É neste quadro que:

**O Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), para além do seu Eixo dedicado à IEJ (eixo 2),** cuja dotação financeira é limitada não só ao nível do montante alocado mas também do ponto de vista temporal aos anos de 2014 e 2015, integra nos seus outros Eixos (1 e 3) medidas dirigidas a jovens onde são incluídos, designadamente os jovens NEET. Desse quadro de medidas, destacamos as medidas de estágios e apoios à contratação, especificamente dirigidas para jovens NEET e não NEET <sup>3</sup>Formação Modular para desempregados que abrange jovens NEET e não NEET e adultos e Medidas de Formação associadas à capacitação para a Inclusão.

**Também o Programa Operacional Capital Humano (POCH), nos seus Eixos 1 e 3, inclui medidas dirigidas a jovens NEET e não NEET, onde se privilegiam respostas no domínio da qualificação** que permitam simultaneamente elevar o seu nível de escolaridade e as suas competências profissionais. Deste quadro, destacamos as respostas disponibilizadas no âmbito do Sistema de Aprendizagem (sistema dual), os Cursos de Educação e Formação de Jovens, os Cursos Profissionais e os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC).

**Nos Programas Operacionais Regionais, encontram-se programadas medidas dirigidas aos jovens NEET e não NEET,** bem como a adultos, das quais destacamos as medidas de qualificação de nível pós secundário não superiores (Cursos de Especialização Tecnológica – CET e Cursos Técnicos Superiores Profissionais – TESP), bem como as medidas de apoio ao empreendedorismo, entre as quais sublinhamos o COOP-Jovem, que foram aliás inicialmente programadas e aprovadas nestes POs com a referência de que deveria ser dar continuidade à sua execução após o término da IEJ, aprovada pela COM para os anos de 2014 e 2015.

A integração das Medidas antes enunciadas na programação do PT 2020, em diferentes POs, decorre de uma opção global do atual período de programação (RCM 33/2013, de 2013) que definiu a sua organização em torno de diferentes domínios temáticos (Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Competitividade; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), dando origem a uma estruturação operacional que se organiza em torno destas áreas e que resulta em diferentes POs associados. (4 POs Temáticos e 5 POs Regionais)

---

<sup>3</sup> Algumas destas Tipologias embora muito similares forma programadas noutra eixo que não o da IEJ, visto que ultrapassavam a dotação afeta à IEJ, e o seu prazo de execução, ou seja deveriam ser programadas do ponto de vista orçamental com um horizonte que ia para além de 2015. O que não estava previsto para a IEJ.

A definição desta **estrutura operacional negociada e aprovada com a Comissão** determinou que as diferentes medidas dirigidas a jovens estivessem integradas em diferentes POs de acordo com o domínio temático, dentro e fora da IEJ.

É neste quadro de pressupostos de programação<sup>4</sup>, que obviamente limitam a “arrumação” na programação das respostas para os jovens, que é programada a diversidade das medidas, incluindo as que são **dirigidas a jovens NEET e integradas na Garantia Jovem e, consequentemente, na IEJ.**

Como já se deixou expresso, as medidas referidas são maioritariamente acomodadas nos dois POs temáticos mais relevantes nestes domínios – o PO Capital Humano e o PO Inclusão Social e Emprego – e de forma menos intensa nos PO Regionais, evidentemente de acordo e em função das limitações decorrentes das dotações financeiras aprovadas para cada um deles em sede da Comissão Europeia.<sup>5</sup>

Clarificada que está a questão da integração das respostas de política de emprego e formação para jovens, incluindo os jovens NEET, em particular as previstas na Garantia Jovem e consequentemente as da IEJ (visto que só são elegíveis à IEJ as medidas **previstas na Garantia Jovem** e desde que dirigidas a NEET, **na programação do PT 2020**), podemos afirmar que:

As diferentes respostas direcionadas para jovens NEET encontram-se associadas a diferentes POs, em função, essencialmente, do domínio temático onde se encontram inseridas.

A IEJ encontra-se programada apenas num PO, sendo a verba aprovada para a IEJ **uma fonte de financiamento limitada**, quer do ponto de vista da dotação afeta, quer, tal como foi concebida inicialmente, do ponto de vista da sua duração no tempo, pelo que **a IEJ é pela sua natureza um instrumento limitado para dar resposta à diversidade das necessidades apresentadas pelo universo de jovens NEET.**

Por fim, é de referir que se considerou necessário levar a cabo um esforço de concentração de recursos da IEJ em determinadas áreas e respostas de forma a potenciar a sua execução e a **produzir um maior impacto na empregabilidade, sustentada e com qualidade, dos jovens NEET.**

- ✓ **Da diversidade das Respostas e medidas de Política dirigidas aos Jovens e do seu racional e adequação à diversidade do universo dos NEET**

A resposta à diversidade do público-alvo é feita, igualmente, com base numa diversidade de respostas que fazem parte da Garantia Jovem, sendo que apenas uma parte dessas respostas é financiada através da IEJ e que mesmo as respostas financiadas através da IEJ são-no parcialmente.

<sup>4</sup> Entre outros que cuja referência nesta sede se escusa por se correr o risco de tornar a presente exposição demasiado longa.

<sup>5</sup> Acresce esclarecer que a dotação específica da IEJ, aprovada de forma limitada pela COM, é mandatoriamente integrada na programação do FSE, de acordo com as regras aí aplicáveis, podendo o Estado membro optar por a integrar em diferentes Eixos de PO, ou concentrá-la num Eixo único de um PO. Esta última modalidade foi adotada por Portugal, de forma a poder beneficiar de uma melhor taxa para todas as regiões que integram este Eixo, o que de outra forma não teria tido lugar.

É de referir que, independentemente da opção de programação específica da IEJ, quer a dotação global inicialmente aprovada, quer o período pelo qual foi aprovada inicialmente, se mantiverem estáveis, ou seja limitadas do ponto de vista temporal para o período de 2014 e 2015 e a uma dotação de 160 772. 169€ (ao qual acresceu obrigatoriamente o mesmo valor de FSE).

Neste quadro, numa nota prévia ao esclarecimento mais detalhado sobre os pressupostos que presidem à diversidade e adequação das respostas de política pública nesta área, e em particular no âmbito da Garantia Jovem, importa sublinhar e esclarecer que a análise substantiva às medidas de política que consta no relato do Tribunal de Contas reporta-se às ofertas de Estágio do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e da AICEP, que representam apenas uma parte do conjunto de medidas da IEJ, o que, do nosso ponto de vista, levanta obstáculos de base à elaboração de uma apreciação fundamentada sobre o tipo de respostas existentes quer na IEJ, quer na Garantia Jovem, bem como sobre a sua adequação aos públicos heterogéneos a que se dirigem.

Efetivamente, **no caso dos jovens menos qualificados e com contextos sociais de origem e/ou pertença mais desfavorecidos, as respostas existentes privilegiam a intervenção no domínio da qualificação, ou seja, são priorizados os encaminhamentos para medidas que permitam elevar o nível de escolaridade dos jovens e desenvolver as suas competências profissionais, potenciado, por essa via, as suas perspetivas de empregabilidade.** Ou seja, para um jovem com perfil de baixa qualificação, a resposta mais adequada e prioritária de política pública tende a não ser centrada em medidas vocacionadas para a promoção de uma entrada mais rápida no mercado de trabalho, mas antes medidas de qualificação que, embora não promovam um ingresso tão rápido no mercado de trabalho, promovem um ingresso com maior sustentabilidade, com melhores horizontes de permanência no mercado de trabalho e com melhores perspetivas remuneratórias e de progressão nos percursos profissionais.

A este propósito, cumpre notar que a medida Estágios Profissionais é vocacionada para apoiar as transições entre a escola/formação e o mercado de trabalho, apoiando a consolidação das aprendizagens de natureza profissionalizante, sendo que esta transição deve ser feita, por maioria de razão no caso dos jovens, após a obtenção de patamares mínimos de qualificação (atualmente referenciados ao 12º ano de escolaridade).

O PN-GJ inclui diversas respostas qualificantes, destacando-se, os Cursos de Aprendizagem (sistema dual), os Cursos de Educação e Formação (Cursos de Educação e Formação de Jovens e Cursos de Educação e Formação de Adultos para os jovens com mais de 18 anos) e os Cursos Profissionais. As respostas de formação no âmbito da medida Vida Ativa, integrada no PN-GJ e na IEJ, embora não constituam respostas autónomas do ponto de vista da atribuição de níveis de qualificação escolar e profissional, afiguram-se relevantes em complemento a percursos de dupla certificação incompletos ou em articulação com outras medidas, como por exemplo os processos de RVCC, podendo contribuir para a conclusão de um ciclo de estudos.

Acresce que a caracterização dos jovens NEET assenta, primeiramente, num modelo simples que conjuga duas variáveis: o nível de qualificação e a situação face ao serviço público de emprego. Esta caracterização, apesar de simples, fornece elementos relevantes para alimentar a reflexão sobre a evolução da estratégia nacional de implementação da GJ e, articuladamente, da IEJ.

No que respeita à caracterização por nível de qualificação, o grupo dos jovens NEET segmenta-se entre os que têm uma qualificação de nível secundário ou superior e os que não concluíram o ensino secundário e, nalguns casos, nem sequer o 3.º ciclo do ensino básico (9º ano de escolaridade). Deste

daqueles que não estão registados no serviço público de emprego e que, portanto, se encontram mais afastados do PN-GJ. Deste grupo (que denominamos de desencorajados) fazem parte, designadamente, os jovens inativos (60 mil no 2.º trimestre de 2017) que, não estando a estudar ou em formação, também não procuram emprego. No entanto, também integram este grupo jovens, que estando à procura de emprego (segundo o inquérito do INE), não optaram por se inscrever no serviço público de emprego (segundo cálculos da OIT, cerca de um terço dos desempregados não estão registados nos SPE). Ora, com um total de jovens NEET desempregados de 106 mil no 2.º trimestre de 2017, somam-se ao grupo dos 60 mil desencorajados cerca de 30 mil desempregados que também não estão registados no serviço público de emprego).

O problema que se coloca ao PN-GJ, com consequências também para a intervenção da IEJ, é de ordem diferente. Com efeito, **neste caso, não se trata tanto de saber se as respostas são adequadas, mas, antes, de saber como será possível chegar a estes jovens de modo a que se inscrevam na GJ, de modo a que seja possível oferecer-lhes uma resposta, seja através da IEJ, seja através dos diferentes instrumentos existentes apoiados pelo PT 2020 ou por Fundos Nacionais.**

**A este propósito, importa sublinhar que a Recomendação para a Garantia Jovem, de 22 de abril de 2013 (parágrafo 3.º do ponto 1) refere que “o ponto de partida para que seja prestada aos jovens a Garantia para a Juventude deverá ser a inscrição num serviço de emprego, devendo os Estados-Membros determinar o ponto de partida, dentro do mesmo prazo de quatro meses, no caso dos jovens NEET que não estejam inscritos em nenhum serviço de emprego”.**

Foi precisamente para responder a este problema que Portugal, através de uma parceria que envolveu o IEFP e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), promoveu o desenvolvimento de uma Estratégia de Sinalização de Jovens NEET. Essa estratégia tem por principal propósito criar condições para que seja possível chegar aos jovens NEET que não estão registados, compreendendo duas fases: i) a primeira (2017 a 2018) contempla a organização de uma rede de sinalização e registo que permita chegar aos jovens que não se encontram registados e, complementarmente, testar novas metodologias de abordagem em matéria de respostas; ii) a segunda (2019 a 2020) contempla a seleção das estratégias que se mostrem mais eficazes e a atribuição de escala às mesmas, integrando-as nas medidas de política contempladas pelo PN-GJ.

Um dos principais desenvolvimentos na operacionalização da Estratégia elaborada por Portugal com a OIT foi a constituição de uma rede multinível de 1.500 parceiros para sinalização e registo dos jovens e que têm como papel, precisamente, identificar e envolver os jovens mais “afastados do sistema”<sup>7</sup>. O elemento de proximidade destes parceiros potencia a confiança dos jovens, que constitui frequentemente um elemento-chave para concretizar o apoio que lhes é proposto.

---

<sup>7</sup> Integrando, designadamente, as seguintes redes: Rede de Sinalização e Registo: aberta a todos os que possam ter um contributo a dar relativamente à mobilização dos jovens a nível local, podendo integrar organizações como IPSS, ONG, juntas de freguesia, associações juvenis, etc. – entidades com disseminação a nível de todo o território continental; Rede de Orientação e Atendimento: inclui os parceiros que assumem um papel relevante nestas funções como os serviços de emprego e formação profissional do IEFP, os Centros Qualifica, as Lojas Ponto Já ou os Gabinetes de Inserção Profissional; Rede de Parceiros Nucleares: integra todos os

modo, as medidas integradas no PN-GJ têm de contemplar, necessariamente, respostas direcionadas para necessidades diferentes.

Assim, **para os jovens que não concluíram o ensino secundário afigura-se prioritário o reforço das suas qualificações** e o PN-GJ deve contemplar medidas que promovam condições de empregabilidade que sejam, a prazo, mais sustentáveis<sup>6</sup>. Com efeito, cumpre sublinhar que a maioria das ofertas de formação contempladas no PN-GJ possibilitam a atribuição de forma autónoma de um diploma de qualificação com progressão escolar e certificação profissional: é o caso dos Cursos de Aprendizagem, dos Cursos Profissionais, dos Cursos de Educação e Formação de Jovens e dos Cursos de Educação e Formação de Adultos.

Quanto à medida Vida Ativa, e como já se disse, compreendendo percursos de curta duração e não sendo a oferta mais ajustada para jovens pouco qualificados, constitui para este grupo uma resposta subsidiária e complementar, quando necessária, a percursos de dupla certificação incompletos ou em articulação com outras medidas.

De resto, cumpre referir que os dados do trabalho de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego sustentam que **as taxas de empregabilidade após a formação são superiores nas modalidades que conferem um nível de qualificação**.

Por outro lado, **no caso dos jovens que concluíram pelo menos o ensino secundário, importa sobretudo assegurar medidas que facilitem a sua transição para o mercado de trabalho**: os estágios, os apoios à contratação e os apoios ao empreendedorismo incluem-se nesta categoria. **Os dados de avaliação disponíveis apontam para um desempenho bastante razoável destas medidas em matéria de empregabilidade**. Porém, e sem prejuízo do maior protagonismo das medidas de emprego na resposta a este grupo, importa salvaguardar a possibilidade que as modalidades de formação pós-secundária não superior (tais como os CET e TESP) contempladas no PN-GJ proporcionam um efetivo reforço da qualificação destes jovens.

Em resultado desta análise, será lógico que a programação da GJ no seu conjunto, assuma duas prioridades: i) consolidar as respostas em matéria de apoio à inserção no mercado de trabalho para os mais qualificados e; ii) garantir que as respostas formativas são efetivamente qualificantes, assegurando a elevação dos níveis de qualificação dos jovens NEET. Sendo igualmente necessário, como já se deixou sobejamente expresso, adequar as respostas de política pública aos instrumentos de financiamento existentes e de acordo com as regras e limites estabelecidos no âmbito da Programação do PT 2020, de forma a potenciar a sua execução e, assim, potenciar os resultados que se pretende atingir com a intervenção das medidas.

**A segunda variável de caracterização dos jovens NEET referida**, i.e. a situação face ao serviço público de emprego, mostra que, no universo de jovens NEET, é muito significativo o grupo

<sup>6</sup> Foi aliás neste pressuposto que, através da Portaria n.º 131/2017, de 7 de abril, que regula os Estágios Profissionais, deixaram de ser elegíveis os jovens dos 18 aos 30 anos com nível de qualificação 2 do QNQ (i.e. 3.º CEB), uma vez que se considera que a estes públicos é preferível a integração em medidas destinadas ao aumento das qualificações, passando a qualificação de nível 2 a ser admitida apenas para públicos com maior dificuldade de integração no mercado de trabalho e destinatários com 30 anos ou mais, desempregados há mais de 12 meses, desde que inscritos em Centro Qualifica.

Todos os parceiros da rede estão ligados por uma plataforma informática comum para facilitar a articulação e até perceber o que aconteceu aos jovens que foram encaminhados para respostas concretas. É de realçar que o funcionamento desta rede, que dá corpo à Estratégia, é maioritariamente assegurado com Fundos Nacionais e só residualmente com o FSE (parcialmente os Gabinetes de Inserção Profissional podem ser apoiados no POISE, noutra Eixo que não o da IEJ).

Face ao exposto, e como nota final, consideramos que a análise da execução da IEJ deve ser enquadrada no quadro mais vasto de medidas de política pública direcionadas para os jovens NEET, designadamente as incluídas no PN-GJ, bem como no enquadramento genérico de instrumentos de financiamento, comunitários e nacionais, que se lhes associam. Sublinhamos, assim, que a IEJ e as medidas associadas constituem uma parte determinada desse quadro mais amplo de política pública, sendo o seu contributo, ainda que relevante, um contributo relativo e não absoluto, que não cobre de modo integral o conjunto mais vasto de medidas vocacionadas para os jovens NEET – medidas de carácter diverso, de emprego e de formação, direcionadas para as necessidades específicas e heterogéneas dos jovens NEET, incluindo daqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho e/ou em situação de desfavorecimento.

---

parceiros que operacionalizam medidas e programas para onde os jovens são encaminhados para obterem uma resposta de emprego, estágio, educação ou formação.

**Julio Ferreira**

**De:** Manuela Mauritti <Manuela.Mauritti@poise.portugal2020.pt>  
**Enviado:** 12 de janeiro de 2018 17:40  
**Para:** Leonor Amaral  
**Cc:** Julio Ferreira; Domingos Lopes; Luísa Machado  
**Assunto:** FW: Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - Iniciativa Emprego Jovem  
**Anexos:** Auditoria POISE\_IEJ\_TC\_Contraditório AG\_2018.01.11.pdf

Exmo. Sra. Dra. Leonor Amaral,

Na sequência da receção do relatório preliminar relativo à Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - IEJ, junto se envia o contraditório ao mesmo.

Encontramo-nos disponíveis para esclarecer eventuais dúvidas que possam resultar das alegações que agora apresentamos.

Com os melhores cumprimentos,

**Manuela Mauritti**

VOGAL EXECUTIVA | EXECUTIVE COMMITTEE  
COMISSÃO DIRETIVA | DIRECTIVE COMMISSION



PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO  
OPERATIONAL PROGRAMME SOCIAL INCLUSION AND EMPLOYMENT

**FSE** 60 ANOS Investir nas pessoas  
**Fundo Social Europeu**

Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, Nº 86, 5º Andar - 1070-165 - Lisboa  
Tel: (+351) 215 895 300 [poise.portugal2020.pt](http://poise.portugal2020.pt)

CONTRADITÓRIO AO RELATÓRIO PRELIMINAR DO TRIBUNAL DE CONTAS

NO ÂMBITO DA AUDITORIA AP PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO –  
INICIATIVA EMPREGO JOVEM

PROCESSO DE AUDITORIA N.º 14/2017 - AUDIT

---

Em 22 de dezembro de 2017 foi rececionada a versão preliminar do relatório de auditoria identificado em epígrafe, que teve por objeto a apreciação da aplicação dos recursos financeiros afetos à Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), a qual se desenvolve no quadro do Eixo prioritário 2 do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), com incidência nos resultados alcançados, ao nível financeiro e físico, nos sistemas de informação e controlo, bem como na elegibilidade, legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas.

A auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas (adiante designado de TC) incidiu sobre os apoios concedidos no âmbito da IEJ no território do Continente, no período 2014-2016, tendo sido auditada:

- a) a totalidade dos movimentos de receita, referentes aos montantes transferidos da EU para o PO ISE/IEJ até 31/03/2017;
- b) 2 operações referentes a duas Tipologias e Operações distintas, POISE-02-3220-FSE-000004/TO 2.03 e POISE-02-3220-FSE-000031/2.07, que foram selecionadas a partir do universo das operações aprovadas até 31/12/2016;
- c) 120 registos de pagamentos efetuados aos beneficiários até 31/03/2017, tendo esta amostra incluído a totalidade dos pagamentos superiores a € 100.000.

Os trabalhos decorreram na Autoridade de Gestão (AG), na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (ADC), no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS) e em dois Beneficiários: IEFP, IP (BREPP - TO 2.03) e AICEP (BREPP - TO 2.07).

Na sequência do projeto de relatório recebido, vem a AG do PO ISE apresentar o seu contraditório, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

## PONTO 1 – SUMÁRIO

Não obstante o interesse de ponto 1. do relatório, onde se encontram sintetizadas as principais conclusões e recomendações da auditoria, por uma questão metodológica, as observações da AG do PO ISE serão apresentadas relativamente ao exposto no ponto 3 – Parte Expositiva e finalizarão com a apreciação das Recomendações.

### 1.1. CONCLUSÕES

Relativamente ao exposto no **ponto 15.** “...montantes recebidos a título de pré-financiamento (€ 159,6 M) e dos pedidos de pagamentos intermédios (€ 157,8 M)” verifica-se que os montantes se encontram trocados, ou seja, os montantes recebidos a título de prefinanciamento são de 157,8 M e os pedidos de pagamento intermédio ascendem a 159,6 M.

## PONTO 3 – PARTE EXPOSITIVA

### 3.1. ENQUADRAMENTO DO PO ISE

#### 3.1.1 CARACTERIZAÇÃO DA IEJ

Sobre a breve caracterização da IEJ, entendemos fundamental fazer uma pequena anotação sobre a relação existente entre a IEJ e a Garantia Jovem e sobre a apreciação já existente sobre as mesmas:

A IEJ operacionaliza, de forma parcial, o Plano Nacional de uma Garantia Jovem (GJ) que tem como objetivo apresentar uma oferta de qualidade de emprego, educação, formação ou estágio aos jovens entre os 15 e os 29 (inclusive), não integrados no mercado de trabalho, nem em qualquer sistema de educação e formação (NEET), nos quatro meses após o início de um ciclo de desemprego ou inatividade, de acordo com a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013., relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, que enumera vários objetivos a prosseguir e alcançar.

Na sequência da referida recomendação do Conselho, de 22 de abril, foi aprovado o Plano Nacional para a Implementação de uma Garantia Jovem, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro, visando concretizar a recomendação da CE.

Uma das iniciativas mais importantes para resolver a situação do desemprego jovem é a Garantia Jovem, tendo a IEJ surgido com o objetivo de alocar financiamento e alavancar os apoios com o reforço de verbas provenientes de uma rubrica específica do orçamento da UE, em igual montante com as dotações nacionais do FSE, para os jovens com mais dificuldades em termos de desemprego e inatividade. Em suma, a IEJ foi criada para apoiar a execução da GJ e reforçar e acelerar a adoção de medidas dirigidas aos diferentes NEET.

Das avaliações conhecidas, quer a avaliação realizada (e ainda não concluída) pelo CESOP à IEJ, quer a avaliação da GJ e da IEJ realizada pelo Tribunal de Contas Europeu, expressa no Relatório Especial n.º 5/2017, é possível concluir que se registaram progressos na execução da Garantia Jovem e que a IEJ contribuiu para a concretização dos seus objetivos, apesar da pouca execução e resultados registados até à data dessas avaliações.

Embora se reconheça que são necessários mais esforços para chegar a todos os jovens (sobretudo os que se encontram mais afastados do mercado de trabalho), assegurando ofertas de qualidade e em tempo útil, é unânime que a Garantia Jovem assinala resultados positivos, tais como a dinâmica que conferiu às reformas estruturais e à inovação na conceção das políticas.

Estes resultados foram reconhecidos pelo Conselho Europeu que, em 15/12/2016, apelou à continuação da Garantia Jovem e se congratulou com a possibilidade de aumentar o apoio concedido à IEJ.

Relativamente ao exposto no **5º parágrafo da página 15** de que “A Garantia Jovem foi incluída em dezembro de 2013 no pacote do emprego para a Juventude (RCM n.º 104/2013, de 31 dezembro), que tinha como o objetivo alocar financiamento para reforçar e acelerar as medidas definidas em 2012 e complementar as ações empreendidas a nível nacional, designadamente as que recebem apoio FSE para estabelecer ou implementar mecanismos da Garantia Jovem”, cumpre salientar que a referida RCM tem como objetivo aprovar o Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem em Portugal.

No **último parágrafo da página 15** é descrito que “O grupo NEET foi definido em Portugal como os jovens do grupo etário 15-29, exceto na IEJ Madeira, em que o grupo é restrito aos jovens até aos 25 anos de idade”.

Faz-se notar que apenas os estágios abrangidos pela Portaria n.º 136/2014, de 06 de agosto, que aprova e regulamenta o regime de concessão de apoios técnicos e financeiros no âmbito do Programa PROJOVEM, restringem a idade dos participantes à faixa etária até aos 24 anos, inclusive. Os demais diplomas que regulam os estágios apoiados no âmbito da Tipologia de Operações 2.16 preveem faixas etárias mais alargadas, sendo objeto

de financiamento apenas os jovens com idade até aos 29 anos, inclusive, e que observem os demais requisitos subjacentes à condição de Jovem NEET.

### 3.1.2 PLANO FINANCEIRO

No 5º parágrafo da página 17 onde consta “€ 3.027,7 milhões” deverá constar “2.477,7 milhões”.

Relativamente ao **Quadro 2- programação do POISE** verifica-se uma imprecisão relativamente aos valores do Eixo 3, pelo que se junta o quadro com os valores corretos.

EIXOS PRIORITÁRIOS	DPT	FSE/IEJ	%	Componente nacional	%
	1	2	(3)=(2)/(1) X100	4	(5)=(4)/(1) X100
EIXO 1 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego	672.183.995	571.356.396	85%	100.827.599	15%
EIXO 2 - Iniciativa Emprego Jovem	349.915.897	321.544.338	92%	28.371.559	8%
EIXO 3 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	1.386.211.765	1.178.280.000	85%	207.931.765	15%
EIXO 4 - Assistência Técnica	69.411.765	59.000.000	85%	10.411.765	15%
<b>Total</b>	<b>2.477.723.422</b>	<b>2.130.180.734</b>	<b>85%</b>	<b>347.542.688</b>	<b>14%</b>

Nota: Inclui a reserva de desempenho

### 3.1.3 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Relativamente ao sistema de informação, cumpre salientar que o SI FSE foi desenvolvido em consonância com os requisitos funcionais específicos decorrentes da legislação nacional e comunitária, sendo, obrigatoriamente, utilizado pelos beneficiários, por 10 Autoridades de Gestão, pelos Organismos Intermédios e pela ADC no âmbito do FSE.

Neste alinhamento, o SI FSE integra um conjunto de funcionalidades, desenvolvidas de forma modular, que corporizam as necessidades de informação das entidades envolvidas na gestão do FSE, ou seja, Autoridades de Gestão, Autoridade de Certificação e beneficiários, a saber:

- ✓ Formulários de candidatura às diferentes tipologias de operações;
- ✓ Processo de análise e decisão das candidaturas;
- ✓ Processamento de pagamentos aos beneficiários;
- ✓ Registo de execução física e financeira pelos beneficiários;

- ✓ Análise e tratamento dos dados de execução física e financeira que permitem a validação e certificação de despesa, assim como a realização de auditorias, acompanhamento e avaliação pelas entidades competentes, assegurando o fornecimento de elementos necessários às atividades de monitorização e de avaliação das operações e a participação em processos de inquirição relacionados com as mesmas.

As competências das AG, ao nível do sistema de informação, centram-se nos seguintes domínios:

- ✓ Indicação de regras e pressupostos das funcionalidades, designadamente através da transposição dos requisitos definidos no regulamento específico e nos avisos de abertura de concurso, para regras aplicadas aos formulários e no desenvolvimento dos algoritmos de análise financeira aplicados a cada uma das fases do ciclo de vida da operação;
- ✓ Responsabilidade de efetuar a análise dos Desenhos Técnico Funcionais (DTF), documento de especificação dos requisitos de desenvolvimentos a serem efetuados sobre o SI FSE;
- ✓ Realização de testes de aceitação, que consistem na validação e verificação dos requisitos definidos no DTF. Os testes são realizados num ambiente de demonstração réplica do ambiente de produção;
- ✓ Indicação para passagem a produção, após a realização dos testes de aceitação e verificada a conformidade de requisitos, das funcionalidades;
- ✓ Apoio às entidades e aos Organismos Intermédios, no esclarecimento de dúvidas relacionadas com o SI FSE.

Cumpra ainda esclarecer que, após a presente auditoria, procedeu-se à implementação das necessárias funcionalidades no S IFSE, no sentido de possibilitar a operacionalização de todas as tipologias e funcionalidades previstas, não obstante a necessidade de se proceder a alguns ajustamentos decorrentes das especificidades e características das diferentes Tipologias.

Desta forma, informamos que a estrutura modelar base dos formulários no SI FSE já se encontra concluída, ao nível do registo de candidaturas e do registo de execução física, reembolsos e saldos, para todas as tipologias com requisitos já definidos pela AG, permitindo realizar quer o *upload* de toda a documentação relevante nas fases de análise de candidatura e análise de reembolsos, garantindo a pista de auditoria, quer o registo da execução física de todos os participantes, de forma uniforme nas operações que estão a ser executadas, via *template* ou por via de inserção manual, garantindo que os indicadores sejam quantificáveis de forma automática.

Mais se informa que a AG desenvolveu um conjunto de instrumentos de auxílio ao processo de recolha e registo dos indicadores e apoio à monitorização, destacando-se o Guia de Registo do Participante, a ficha de indicadores por tipologia de operações e o formulário do participante, tendo as respetivas orientações sido transmitidas aos beneficiários através da Circular Normativa n.º 3/UFME/2017, de 30 de março.

### 3.1.4 MODELO DE GOVERNAÇÃO

---

No que concerne à capacitação dos colaboradores das Unidades de Gestão Operacional em matéria de contratação pública, cumpre salientar que a Comissão Diretiva tem diligenciado no sentido providenciar a capacitação dos seus colaboradores nesta matéria, tendo decorrido em junho de 2017 uma formação, dirigida a todos os técnicos superiores, sobre o CCP. Foram igualmente emitidas Circulares Normativas sobre esta matéria, tendo sido disponibilizado um Guia de Contratação Pública e divulgadas orientações sobre as verificações de gestão em matéria de contratação pública, com disponibilização de *Checklist* de verificação.

Mais se informa que na sequência da recente alteração ao Código dos Contratos Públicos a AG está a proceder à revisão do referido Guia, tendo solicitado colaboração da ADC relativamente à *Checklist*, bem como a envidar esforços para que se realize uma nova formação em CCP, abrangendo já as recentes alterações.

## 3.2 – CONTROLO INTERNO

### 3.2.2 VERIFICAÇÕES DE GESTÃO

---

#### VERIFICAÇÃO DAS OPERAÇÕES NO LOCAL

No que se refere ao exposto no **último parágrafo da página 21** cumpre informar que a programação das verificações no local assenta na seleção por amostragem de um conjunto de operações a verificar no local, complementada por acréscimos pontuais à programação em resultado da aplicação de critérios de natureza dirigida, designadamente por fatores de risco.

Relativamente ao exercício contabilístico 2015/2016, efetivamente não foram realizadas 6 das 12 Verificações no Local que integraram a respetiva programação, conforme despacho de concordância da Comissão Diretiva exarado sobre a Informação n.º 234/2016, de 19/10/2016, dado que a totalidade destas operações se encontram sob a responsabilidade da Unidade Gestão Operacional II do PO ISE, originando um esforço acrescido que não permitiu a sua concretização, numa altura em que o quadro de pessoal ainda não se encontrava totalmente preenchido e os recursos humanos existentes se encontravam afetos quer ao encerramento do POPH quer ao arranque do PO ISE.

Salienta-se, no entanto, que se tratou de um ano atípico, configurando uma situação de exceção.

Cabe evidenciar que, para a decisão supra, ponderou-se ainda, o facto das 12 operações supramencionadas, que constituíam o universo das operações com despesa executada, terem sido objeto de diversas ações de controlo e

de auditoria, realizadas por outras instâncias, de origem nacional e comunitária, com competências de certificação, auditoria e controlo, nomeadamente:

- ✓ Tribunal de Contas Europeu;
- ✓ Agência para o Desenvolvimento e Coesão;
- ✓ Inspeção-geral de Finanças.

Para efeitos das contas anuais relevam quer as verificações no local realizadas quer pela AG PO ISE quer as ações de controlo e de auditoria realizadas pelas outras instâncias nacionais e internacionais.

Cumprir informar que relativamente ao exercício contabilístico 2016/2017, por forma a dar cumprimento às normas instituídas sobre o âmbito das verificações no local, em termos de abrangência de 30 operações por exercício contabilístico, e tendo presente a necessidade de colmatar a falta de recursos humanos, a AG do PO ISE recorreu à contratação de serviços externos para esse efeito. Nesta sequência foi celebrado contrato com a entidade A. Zózimo & M. Lourenço S.ROC para a realização de verificações no local, tendo a respetiva programação sido cumprida na íntegra.

#### PROCESSOS DE DENÚNCIAS

Relativamente aos dois processos de denúncias referenciados, no âmbito da tipologia de operação 2.05 – PEPAL (Programa de Estágios Profissionais na Administração Local), os quais tiveram como resultado o arquivamento dos respetivos processos, cumpre informar o seguinte.

- ✓ Num dos processos o auditor refere que “(...) Não tendo sido evidenciadas diligências do POISE relativamente à entidade, questiona-se a AG sobre o seguimento dado à denúncia (...)” - **8º parágrafo da página 22**. Considerando que a denúncia em causa se insere no âmbito da Operação POISE-02-3220-FSE-000094, Freguesia Encosta do Sol (NIF 510.833.071) e que não havia, à data da sua receção pela AG, informação de execução física registada no SI FSE, não foi possível confirmar que a denunciante correspondia efetivamente à estagiária que integrava a referida operação.

Destaca-se que a denúncia versava sobre incorreções nos valores patentes no portal da segurança social declarados pela entidade, nos valores que constam na declaração de rendimentos de 2015 e nos valores patentes no pré-preenchimento do modelo de declaração de IRS no portal das Finanças, tendo a situação sido comunicada, pela estagiária, à Autoridade Tributária e ao Instituto da Segurança Social, IP, aconselhada, pela própria AT, a efetuar as devidas correções e a submeter a declaração com os valores corretos.

Assim, afigurou-se esgotada a matéria suscetível de tomada de diligências por parte desta AG, pelo que se procedeu ao arquivamento da denúncia, em 22-02-2017. A AG não procedeu ao reencaminhamento da denúncia aos respetivos órgãos competentes (designadamente, AT e ISS, I.P) atendendo a que essa comunicação foi feita pela estagiária.

Mais se informa que, após notificação de arquivamento à estagiária em 24-02-2017, a mesma não voltou a entrar em contato com a AG.

- ✓ No outro processo, o auditor conclui que *"Na sequência de uma denúncia a AG concluiu pela não elegibilidade da despesa em questão, não existindo, no entanto, evidência das consequências financeiras dessa decisão (...)" - conclusão nº 6 da página 7.* Cumpre referir que a denúncia em causa se insere no âmbito da Operação POISE-02-3220-FSE-000202, Município de Barcelos (NIF 505.584.760), sendo que a correção da despesa associada à estagiária em causa será efetuada pela AG aquando da análise do 1.º pedido de reembolso submetido pela entidade. Atendendo a que o primeiro reembolso se encontra ainda no estado "registado", ou seja, sem listagem de despesas ainda inserida por parte da entidade, não foi possível à AG do PO ISE refletir a não elegibilidade da estagiária.

### 3.2.3 CONTROLO POR OUTRAS INSTÂNCIAS NACIONAIS

---

A respeito das auditorias de sistemas e de operações realizadas pela IGF e pela Equipa Segregada de Auditoria da AD&C cumpre realçar que a IGF classificou o funcionamento do Sistema de Gestão e Controlo do PO ISE na Categoria 2 (Funcionamento correto, mas são necessárias melhorias), conforme previsto na Nota de Orientações EGESIF\_14-0010-Final de 18/12/2014.

Informamos que as insuficiências detetadas, ao nível das operações serão devidamente tratadas até ao encerramento dos respetivos saldos, sendo de referir que nesta data já se encontram analisados os saldos finais das 5 operações aprovadas ao IEFPP na modalidade de custos simplificados no âmbito da Tipologia de Operações 2.03, tendo a AG encetado as seguintes diligências:

- ✓ As verificações administrativas foram reforçadas tendo sido alargado o âmbito das verificações, nomeadamente no que respeita aos aspetos relacionados com a elegibilidade dos destinatários;
- ✓ Foram vertidas as correções financeiras e recomendações decorrentes dos relatórios de auditoria;
- ✓ Foi avaliado o cumprimento das metas contratualizadas para os indicadores de realização e de resultados;
- ✓ Quanto às decisões de aprovação das candidaturas por parte da AG, as mesmas encontram-se assinadas, quer as decisões de candidatura, quer as decisões de pedido de alteração.

### 3.3 – EXECUÇÃO DA IEJ

#### 3.3.1 CANDIDATURAS

Não obstante as conhecidas dificuldades na implementação da IEJ e da demora no desenvolvimento do sistema de informação, há que realçar que Portugal se tem destacado por uma performance positiva no contexto europeu, sendo o país com a maior percentagem de pagamentos intermédios vs. valores alocados à IEJ (42,86% em dezembro de 2016), o que evidencia as dificuldades de arranque sentidas em todos os Estados Membros, motivadas pela complexidade das regras do atual período de programação.

Relativamente à existência de avisos e de convites para apresentação de candidatura, importa esclarecer que, nos termos da Deliberação n.º 82/2015 da Comissão Interministerial de Coordenação, não obstante a apresentação de candidaturas ser feita, em regra, no âmbito de um procedimento concursal, em casos excecionais são admissíveis convites para apresentação de candidaturas, nomeadamente quando as candidaturas respeitem à Assistência Técnica ou quando, nos termos da regulamentação específica aplicável, as candidaturas possam ser apresentadas por um único beneficiário.

Realçamos que o **Quadro 3 - Valor indicativo / Avisos de abertura do Eixo 2 / Continente** reporta-se a 31/12/2016.

#### 3.3.2 INDICADORES DE REALIZAÇÃO

Relativamente ao exposto no relatório, *“No entanto, de acordo com a informação referente a 31/12/2016, disponibilizada pela AG no decurso da auditoria, verificou-se que apenas 16 operações contemplavam despesa pública validada, designadamente 7 operações nos “Estágios IEJ”, 1 “Estágio INOV Contacto”, 3 “Estagiar T” e 5 “Apoios à Contratação IEJ”. A operação relativa à tipologia “Estágios Madeira” considerada no Relatório anual, não apresentava despesa validada no final de 2016, pelo que se questiona o rigor da informação publicitada.”*, cumpre esclarecer que, para o Relatório de Execução Anual são consideradas as despesas validadas até a uma data de corte (entre abril e maio do ano n+1), data essa, convencionada com a AD&C e as AG (difere de ano para ano), desde que a despesa seja reportada ao ano do relatório, ou inferior, neste caso o ano de 2016. O reembolso 4/2014 da operação POISE-02-3220-FSE-000048 encontra-se dentro das condições enunciadas, pelo que, apesar ter sido validada em 13-02-2017, a despesa respeitar ao ano de 2014.

### 3.3.3 EXECUÇÃO FINANCEIRA

---

No que concerne ao overbooking referido ao nível das aprovações no Eixo 2 - IEJ, cumpre mencionar que se trata de um overbooking técnico, para acomodar as quebras de execução expectáveis, não sendo antecipável, à data, que a IEJ teria um reforço da sua dotação e um prolongamento do seu prazo para execução.

No **último parágrafo da página 29** é referido que *“Na operação relativa à tipologia 2.10 – “COOP Jovem”, a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) referiu, para além dos motivos acima indicados, o atraso na publicação de documentos regulamentares, o que levou à submissão do primeiro pedido de reembolso apenas em abril de 2017.”*

Clarifica-se que as funcionalidades de execução física e reembolsos para a tipologia em causa apenas entraram em funcionamento no passado mês de dezembro de 2017, sendo que nesta data ainda não foram submetidos quaisquer reembolsos.

### 3.4 – CIRCUITO FINANCEIRO

Relativamente à redação do **3.º parágrafo da página 32** é de realçar que efetivamente os destinatários finais são pessoas, as quais não podem ser “beneficiários” no âmbito do FSE, de acordo com o artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 20 de dezembro.

### 3.5 – ANÁLISE DE OPERAÇÕES

#### 3.5.1 IEFP, IP – OPERAÇÃO PO ISE-02-3220-FSE-000004

---

##### CANDIDATURA

No **1.º parágrafo da página 34** é referido que *“(…) tanto o Regulamento interno referente à medida, como o termo de aceitação assinado pela entidade promotora, como o contrato de estágio assinado pela entidade promotora e o estagiário referem como fonte de financiamento o POPH e não o PO ISE”.*

Refira-se que em sede de verificações de gestão esta situação foi assinalada. Todavia, estando em causa estágios iniciados antes da publicação do Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego e do próprio

processo de designação do PO ISE e atendendo ao tipo de documentos em causa, considerou-se adequado a emissão de recomendações.

Relativamente ao exposto no **1.º e 2.º parágrafo da página 34** cumpre clarificar que nos termos previstos no n.º 2 do artigo 65.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 20/12, as despesas no âmbito da IEJ são elegíveis a partir 01-09-2013, pelo que aquando da aprovação das candidaturas alguns dos estágios podiam já ter terminado.

Refere ainda o n.º 6 do art.º 65.º do referido Regulamento que as "*operações não podem ser selecionadas, para apoio dos FEEL, quando tenham sido materialmente concluídas ou totalmente executadas antes da apresentação do pedido de financiamento ao abrigo do programa...*", e nesse sentido, as operações incluíam estágios que já poderiam ter terminado, mas outros ainda estavam em execução, dando assim cumprimento à imposição regulamentar. Acresce referir que, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12/09, a execução dos PO pode ser contratualizada pelas autoridades de gestão com os organismos públicos formalmente competentes pela concretização das políticas públicas nacionais ou dos respetivos instrumentos (BREPP), pelo que o IEFPP se assume nessa qualidade como beneficiário de algumas TO, nomeadamente no Eixo 2 do PO ISE.

Não obstante as funções de controlo exercidas pelas entidades nacionais referidas no modelo de governação, o IEFPP, mais concretamente os seus Serviços de Emprego, no âmbito das suas competências, realizam visitas de acompanhamento, por amostra, a processos da sua área de intervenção, cujo acompanhamento se encontra estruturado em *checklist* e relatório *standardizados*.

No **3.º parágrafo da página 34** é destacado "*... o facto de, em julho de 2017, 2 anos e meio após o encerramento físico da operação, o IEFPP ter apresentado um pedido de alteração, que foi aprovado, e que se consubstanciou na alteração do número de participantes de 3.025 para 2.859 (...) com um acréscimo de custo (...). O custo por participante subiu de € 4.458,50 € para € 5.888,9"*

Sobre este facto referem ainda os auditores não compreender o argumento de que um número inferior de estágios careça de um financiamento superior ao considerado na candidatura, em virtude do enquadramento legal de todos os estágios após 31/07/2014 (Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07) envolver um financiamento por estágio inferior ao que vigorava anteriormente (Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01).

Sobre esta matéria cumpre em primeiro lugar salientar que a funcionalidade de pedido de alteração apenas foi disponibilizada no início do mês de julho de 2017, sendo inviável a apresentação de pedidos de alteração anteriores àquela data.

Os fundamentos apresentados pelo IEFP para a redução do número de participantes e aumento do financiamento assentaram no facto de em sede de candidatura ter sido estimado um número de abrangidos com um custo médio mais baixo do que aquele que se veio a verificar, bem como no facto da quebra de execução ter sido significativamente inferior à inicialmente prevista (que teve em consideração o facto da operação abranger a primeira experiência de aplicação da metodologia de custos simplificados). Considera-se, não obstante o Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07 ter vindo a reduzir as comparticipações previstas no Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01, que os argumentos apresentados pelo IEFP encontram acolhimento pela seguinte ordem de razões:

- ✓ A aplicação do Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07 produziu efeitos apenas para as candidaturas apresentadas após a sua entrada em vigor. Assim, existiu um número significativo de estágios iniciados após a publicação deste Despacho que foi ainda financiado ao abrigo do Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01;
- ✓ A análise à execução declarada revelou que a maioria dos estágios foi financiada ao abrigo do Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01. No caso concreto da operação POISE-02-3220-FSE-000004, em sede de saldo final, foram declarados 1755 estágios ao abrigo do Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01 e 982 estágios ao abrigo do Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07;
- ✓ A análise realizada pela AG a cada um dos pedidos de alteração, que teve por base o número de participantes proposto, a sua distribuição por medida ativa, o nível de qualificação e duração do estágio, permitiu confirmar que os valores solicitados se apresentavam inferiores aos valores máximos elegíveis aplicáveis, bem como concluir por uma quebra de execução inferior à prevista em candidatura;
- ✓ Do ponto de vista da metodologia de custos unitários aplicável é de salientar que a mesma não se consubstancia na aplicação de um único valor unitário/estágio, mas sim na aplicação de tabelas normalizadas, com 5 segmentos estratificados por níveis de qualificação, sendo aplicável a cada segmento 1 de 4 valores possíveis, determinado em função das especificidades e características dos estagiários e das entidades promotoras. Nos termos do Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01 os custos unitários oscilavam entre 438,16 € e 836,41 € e com a publicação do Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07 passaram a oscilar entre 375,27 € e 801,83 €;

Desta forma, o decréscimo dos custos unitários de referência não conduz necessariamente a alterações significativas ao custo de uma operação, uma vez que são as especificidades e características dos estagiários e das entidades promotoras integrados na operação que determinam a aplicação dos valores de referência.

Relativamente ao exposto no **6.º parágrafo da página 34** de que “*A utilização destes apoios ao financiar despesas anteriormente suportadas por outras fontes de financiamento, não contribuiu para que os fundos da IEJ/FSE originassem um aumento do volume de financiamento disponível para os NEET (...)*” é de realçar que o PO ISE foi

aprovado pela Comissão Europeia (CE) em 2014/12/09, que a respetiva Autoridade de Gestão foi criada através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 16 de dezembro e que a regulamentação específica do domínio da inclusão social e emprego foi adotada através da Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março.

O ano 2015 foi fortemente marcado pelos processos relativos à produção da regulamentação específica, à definição e aprovação dos critérios de seleção e à elaboração da Descrição de Sistemas de Gestão e Controlo do Programa. Este último processo revelou-se extremamente complexo e moroso, tendo-se prolongado por vários meses e culminado com a designação da AG em 2015/10/22. Entre abril e dezembro de 2015, foram lançados 31 concursos para apresentação de candidaturas, relativos a 4 tipologias de operações do Eixo 1, 16 tipologias do Eixo 2, 9 tipologias do Eixo 3 e à única tipologia do Eixo 4.

Não obstante o exposto, a legislação comunitária e nacional conforme já referido anteriormente prevê a elegibilidade retroativa das despesas relativas à IEJ, a partir de 01-09-2013, as quais se encontravam já em execução no terreno, nomeadamente pelos BREPP, os quais possuem a robustez financeira necessária que lhes permite ir adiantando a execução por conta dos Fundos, como foi aliás o caso. Além do que, conforme já referido, a IEJ visa operacionalizar, de forma parcial, o Plano Nacional de uma Garantia Jovem onde estas tipologias/medidas se encontravam previstas.

Se assim não fosse, em virtude da regra n+3 o país correria o risco de perda de financiamento.

No que concerne ao exposto no **3.º parágrafo da página 35**, *“Em matéria de processamento dos apoios aos promotores (reembolsos), o IEFP faz verificações suportadas na análise dos mapas de assiduidade submetidos por estes e que constam do SIGAE. Apesar desta verificação estar prevista na metodologia de aplicação de custos simplificados, considera-se que a mesma não é suficiente, uma vez que apenas os recibos de vencimento dos estagiários e os comprovativos das transferências atestam que os apoios pagos chegam ao destino final, os jovens NEET.”*, cumpre referir que nos termos das Orientações da Comissão Europeia EGESIF\_14-0017 quando se utilizam custos simplificados, os custos elegíveis são calculados de acordo com um método predefinido, com base nas realizações (outputs), resultados ou algumas outras despesas, deixando de ser necessário rastrear cada euro de despesas cofinanciadas até chegar aos documentos comprovativos individuais, sendo aliás o ponto-chave dos custos simplificados, uma vez que permite aliviar significativamente os encargos administrativos.

A aplicação de custos simplificados visa desburocratizar e racionalizar os procedimentos das entidades beneficiárias e reforçar a abordagem dos Fundos orientada para resultados, no caso a efetiva frequência de um estágio por parte de um jovem NEET.

Não obstante o referido, estão previstos mecanismos de acompanhamento por parte do IEFP ao processo de estágio, sendo necessário trimestralmente, para efeitos de pagamento do 2.º reembolso e seguintes, para além do mapa de assiduidade, a realização de um inquérito online ao estagiário, permitindo despistar alguma situação de exceção.

Considera a AG que a metodologia atual se encontra claramente em linha com as orientações da Comissão Europeia em matérias de custos simplificados, permitindo que o foco incida mais na consecução dos objetivos políticos e não na recolha e verificação de documentos financeiros.

#### ENTIDADES PROMOTORAS DOS ESTÁGIOS

A respeito do exposto no **6.º parágrafo e seguintes da página 35** cumpre realçar que nos termos do parágrafo 3.º do ponto 1 da Recomendação do CONSELHO de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (2013/C 120/01), “O ponto de partida para que seja prestada aos jovens a Garantia para a Juventude deverá ser a inscrição num serviço de emprego, devendo os Estados-Membros determinar o ponto de partida, dentro do mesmo prazo de quatro meses, no caso dos jovens NEET que não estejam inscritos em nenhum serviço de emprego.” não existindo qualquer exigência em termos de antiguidade.

Acresce referir que a estratégia da Garantia Jovem tem como objetivo a sinalização e registo de jovens NEET não inscritos, que podem não ser necessariamente os mais desfavorecidos, mas os desencorajados por outras razões, e proporcionar-lhes uma oferta de educação, formação, estágio ou emprego.

#### JOVENS NEET

No **último parágrafo da página 35**, é referido que *“No âmbito da análise aos documentos comprovativos da condição de Jovens NEET foi possível comprovar que todos tinham idade inferior a 30 anos à data de início do estágio, mas não foi possível apurar a sua condição de não estarem a estudar, nem estarem a frequentar cursos de formação, por o IEFP não solicitar essa informação”*.

Sobre esta matéria importa referenciar que em sede de verificações de gestão, o IEFP veio informar que a inscrição como desempregado nos serviços do IEFP exige, ter idade mínima para trabalhar, procurar emprego por conta de outrem e ter disponibilidade imediata e capacidade para o trabalho.

Para além da inscrição como desempregado e na sequência da entrevista que é feita aquando da elaboração do Plano Pessoal de Emprego, é também efetuada uma sinalização do jovem, no sistema de informação do IEFP, enquanto potencial beneficiário da Garantia Jovem.

Quando da mesma entrevista se conclui que o jovem está a estudar ou a frequentar formação, que, embora não constituindo impedimento para emprego, originam a classificação como não NEET.

Importa ainda referenciar que o IEFP já adotou um procedimento de recolha da totalidade dos requisitos inerentes à condição NEET, o qual consiste na adoção de uma Orientação Técnica, OT n.º 10/DEM-DFP/2015, de 30 de dezembro, que prevê que o candidato ateste a sua situação face ao emprego, educação e formação na data em que integrou a política pública, mediante o preenchimento de uma declaração.

### 3.5.2 AICEP - OPERAÇÃO POISE-02-3220-FSE-000031

---

#### CANDIDATURA

No 2.º parágrafo da página 39 é observado que "(...) 10% do financiamento contratualizado destina-se a "Encargos gerais de operação" e 1,6% a "Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação", ou seja, um total de 11,6% é canalizado para este tipo de despesas. Estas despesas, porém, têm a natureza de assistência técnica, pois destinam-se a reforçar a capacidade administrativa da AICEP na gestão e controlo do INOV Contacto"

Sobre esta constatação, importa referir que o PO ISE tem um eixo exclusivo para apoiar operações no âmbito da Assistência Técnico (Eixo 4), não podendo ser financiadas ações de assistência técnica no âmbito dos restantes 3 eixos que compõem o PO.

Cumpra também referir que a Portaria n.º 97-A/2014, de 30 de março, alterada pelas Portarias n.º 181-C/2015, de 19 de junho, e n.º 265/2016, de 13 de outubro, que adota o Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego, onde se encontram reguladas as regras aplicáveis ao cofinanciamento pelo Fundo Social Europeu (FSE) no período de programação 2014-2020, designadamente as referentes às Tipologias de Operações de Estágios abrangidas pela IEJ, consagrou na alínea a) do artigo 26.º a possibilidade das despesas dos organismos responsáveis pela concretização dos respetivos instrumentos de política pública serem comparticipadas, desde que previstas nos respetivos diplomas normativos enquadradores das políticas públicas.

A Portaria n.º 183/2015, de 22 de junho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 33/2015, de 13 de julho, alterada pela Portaria n.º 196/2017, de 23 de junho, que estabelece o enquadramento aplicável à medida INOV Contacto – Estágios Internacionais de Jovens Quadros, elenca no artigo 8.º as despesas elegíveis suportadas no âmbito do INOV Contacto. O n.º 2 deste artigo estabelece um conjunto de despesas que convergem para a concretização dos Estágios INOV Contacto "(...) a) O funcionamento da plataforma digital de interligação dos recursos humanos envolvidos na medida; b) A formação em sala realizada em Portugal; c) A divulgação do INOV

*Contacto; d) O recrutamento e seleção dos estagiários; e) As ações de acolhimento e apoio à integração na vida ativa dos estagiários; f) Quaisquer outros encargos decorrentes da implementação da medida que sejam qualificados como custos elegíveis para efeitos de financiamento europeu."*

Tendo presente este enquadramento a AG publicou o Aviso de Abertura para a apresentação de candidaturas à Tipologia de Operações 2.07 – INOV Contacto, incorporando as condições e limites de elegibilidade previsto no diploma de política pública citado.

Nos termos do ponto 9. do Aviso de Abertura de Concurso (AVISO N.º POISE-20-2015-11) consideram-se elegíveis, para efeitos de financiamento, os estágios de carácter profissionalizante, no âmbito de uma experiência internacional em contexto de trabalho – Medida “INOV Contacto – Estágios Internacionais de Jovens Quadros”, nos termos dos diplomas normativos enquadradores da política pública.

Assim, as despesas de “Encargos gerais de operação” e “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação” financiadas à AICEP no âmbito da operação n.º POISE-02-3320-FSE-000031 surgem da conjugação dos diplomas anteriormente citados, e visam assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento dos estágios INOV Contacto, tendo em vista o desenvolvimento de competências dos jovens e a sua inserção no mercado de trabalho. Estão integradas no objetivo principal da política pública, porquanto a sua realização tem como intuito responder às necessidades objetivas dos estágios INOV Contacto, resultantes das especificidades requeridas e logística associada a estágios realizados no estrangeiro.

A diversidade e complexidade de múltiplas tarefas que a devida implementação e operacionalização desta iniciativa abrangem implicaram desde logo a criação de uma equipa exclusivamente dedicada a este Programa por forma a garantir a execução do mesmo de acordo com os objetivos adequados, critérios rigorosos e cumprimento dos objetivos a que este se propõe.

A equipa é responsável pela gestão e acompanhamento permanente dos estágios em Portugal e no estrangeiro, servindo de interlocutora única entre a entidade recetora e o estagiário, assegurando todo o apoio logístico, na preparação de elementos pedagógicos, realização do follow-up, no pós-estágio, da carreira profissional dos estagiários, aferição dos indicadores da operação, realização do controle orçamental, elaboração de propostas e controlo da sua execução, realização do processamento das bolsas e reembolsos para os estagiários e preparação de toda a informação financeira de suporte.

Assim, no caso dos estágios profissionais apoiados através do INOV Contacto, considera a AG que as despesas realizadas a título de “Encargos gerais de operação” e “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação” não configuram assistência técnica ao beneficiário, porquanto estão relacionadas com a execução da operação e constituem-se assessorias ao desenvolvimento da operação e à prossecução dos

objetivos fixados para a TO, merecendo enquadramento na prioridade de investimento perseguida pela IEJ – “Integração sustentável no mercado laboral dos jovens (IEJ), em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude”.

A respeito do referido no relatório no **6.º parágrafo da página 39**, de que “(...) os destinatários destes estágios têm que possuir qualificação superior concluída, designadamente, licenciatura, mestrado ou doutoramento, o que não se coaduna com o principal público-alvo da IEJ, ou seja, jovens menos qualificados, em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas.” há a referir o seguinte:

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 65.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 20/12, os Estados-Membros estabelecem as regras nacionais de elegibilidade para a IEJ devendo garantir que os participantes na IEJ considerados elegíveis pertencem ao grupo-alvo da IEJ, tal como definido no artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013, de 20/12.

A definição do grupo-alvo de jovens NEET a aplicar pelos Estados-Membros deve ser claramente enunciada nos programas operacionais (PO) ou nos critérios de seleção para as operações da IEJ.

Ora, de acordo com o exposto no Texto Programático do PO ISE, que obteve aprovação pela Comissão Europeia, o INOV Contacto visa a formação de jovens quadros na área internacional colmatando insuficiências de quadros especializados nas áreas da exportação e internacionalização das empresas através do desenvolvimento de competências relevantes.

De acordo com as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação da IEJ, são também objetivos desta Iniciativa proporcionar o desenvolvimento de competências aos jovens NEET, que constituam um instrumento eficaz potenciador e facilitador da sua integração posterior no mercado de trabalho.

Quanto ao facto desta medida já existir no passado e ter sido financiada por anteriores quadros comunitários cumpre realçar que a mesma tem recorrentemente sido considerada como uma Boa Prática a nível europeu pelos excelentes resultados obtidos, nomeadamente ao nível da empregabilidade dos jovens que a frequentam e que ultrapassa os 80%.

Esta foi aliás umas das razões determinantes para a consideração por parte da parte da Comissão Europeia desta Medida quer no âmbito da IEJ, quer no âmbito da Garantia Jovem, encontrando-se prevista no Plano Nacional para a Garantia, no seu Eixo 4 – Estágios e Emprego Jovem, aprovado pela RCM 104/2013, de 31/12, “(...) tendo em vista apoiar a formação de jovens com qualificação superior em contexto internacional, bem como permitir a transmissão de informação entre os participantes no programa, através de uma rede informal de conhecimento e de uma crescente rede de contactos internacionais, a Network Contacto”.

#### JOVENS NEET

No que concerne à existência de subsídios de alojamento com valores arredondados cumpre reiterar que, ao nível da única operação aprovada nesta TO, toda a despesa foi objeto das devidas correções financeiras pela AG.

#### RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À AUTORIDADE DE GESTÃO DO POISE

##### RECOMENDAÇÃO 1: PROMOVER, EM ARTICULAÇÃO COM A ADC, A CONCLUSÃO DAS AÇÕES NECESSÁRIAS AO PLENO DESENVOLVIMENTO E OPERACIONALIDADE DO SI FSE

A AG continua fortemente empenhada para, em articulação com a AD&C, encetar as necessárias ações que permitam o pleno desenvolvimento e operacionalização do SI FSE.

##### RECOMENDAÇÃO 2: EVIDENCIAR AS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DECORRENTES DA DECISÃO DE EXCLUSÃO, EM RESULTADO DE DENÚNCIAS

Relativamente à denúncia que se insere no âmbito da Operação POISE-02-3220-FSE-000202 titulada pelo Município de Barcelos, a AG do PO ISE procederá à correção da despesa em SI FSE associada à estagiária em causa aquando da análise do 1.º reembolso submetido pela entidade, que à data ainda se encontra em estado “Registado”.

##### RECOMENDAÇÃO 3: CUMPRIR O PLANO ANUAL DE VERIFICAÇÕES NO LOCAL

Na sequência da aprovação do Plano das atividades de verificação no local a realizar no âmbito do PO ISE em relação ao exercício contabilístico 2016/2017 informamos que o mesmo foi cumprido na íntegra, tendo sido realizadas 30 verificações no local.

Os respetivos relatórios relevaram para efeitos da Declaração de Gestão relativa ao exercício contabilístico 2016/2017.

A AG considera que a presente recomendação se encontra cumprida.

**RECOMENDAÇÃO 4: DECIDIR SOBRE O ENQUADRAMENTO E RESPECTIVO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELA AICEP, NO ÂMBITO DA GESTÃO E CONTROLO DO INOV CONTACTO**

A AG considera que as despesas realizadas a título de “Encargos gerais de operação” e “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação” não configuram assistência técnica ao beneficiário, porquanto estão relacionadas com a execução da operação, constituindo-se assessorias ao desenvolvimento da operação e à prossecução dos objetivos fixados para a TO, merecendo enquadramento na prioridade de investimento perseguida pela IEJ – “Integração sustentável no mercado laboral dos jovens (IEJ), em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude”.

**PO ISE, 11/01/2018**

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

Nossa referência  
UCA/FO

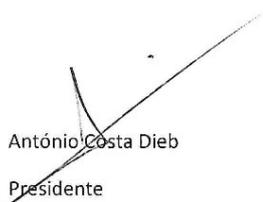


**Assunto:**

**Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - Iniciativa Emprego Jovem  
Processo nº 14/2017 – AUDIT**

Na sequência do V. e-mail de 27.12.2017 e do pedido de prorrogação de prazo, remetido por esta Agência, através do e-mail, de 05.01.2018, junto se remetem a V. Exa. as observações desta Agência ao projeto de relatório da auditoria referida em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

  
António Costa Dieb  
Presidente

Anexo: o citado

9

**Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego –  
Iniciativa Emprego Jovem  
(Processo nº 14/2017 – AUDIT)**

**Relatório Preliminar de Dezembro 2017**

**Exercício de contraditório**

No presente documento são expressos os comentários da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. ao teor do projeto de relatório Tribunal de Contas relativo à auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego – Iniciativa Emprego Jovem, Proc. Nº 14/2017-AUDIT.

Pág. 7

4. A demora no desenvolvimento das diferentes funcionalidades do sistema de informação foi o motivo dos atrasos, quer na submissão de candidaturas, quer no registo da execução física, bem como na submissão de pedidos de reembolso (cfr. pontos 3.1.3, 3.3.1, 3.3.3 e 3.5.1).

E respetiva recomendação à AD&C na Pág. 11:

Promover, em articulação com a AG do POISE, a conclusão das ações necessárias ao pleno desenvolvimento e operacionalidade do SIFSE.

Observações AD&C:

A estratégia definida para o desenvolvimento do SI FSE foi assumidamente faseada com a disponibilização das funcionalidades a respeitarem as prioridades definidas pelas 10 AG utilizadoras deste SI. Tal não poderia ter sido de outra forma, considerando que a regulamentação que estabelece requisitos essenciais ao desenvolvimento do SI foi concluída para o domínio específico ISE a 30/03/2015 com a publicação do RE ISE.

O desenvolvimento do SI FSE é, desta forma, um trabalho conjunto das AG na definição de requisitos e prioridades de desenvolvimento tendo em conta as prioridades das tutelas, cabendo à AD&C tarefas de coordenação/compatibilização dos requisitos e gestão da equipa de desenvolvimento.

Após a definição das prioridades no decorrer do segundo trimestre do ano de 2015, entraram em produção funcionalidades associadas à IEJ que foram consideradas como importantes e a sua prioridade estabilizada em negociação entre as AG sob a coordenação da AD&C.

Considerando que, no cumprimento da definição efetuada pelo PO ISE, a data de submissão da 1.ª candidatura do Eixo 2 aconteceu a 06/10/2015, a data de registo de execução física em 18/10/2015, a data de submissão do 1.º pedido de pagamento em 24/10/2015, com decisão a 28/10/2015. Constatou-se que o desenvolvimento das funcionalidades associadas à gestão do ciclo de vida das operações IEJ foi efetuado entre os meses de abril a setembro de 2015, apesar de 2 anos após o início da elegibilidade IEJ.

1/7

S
 Durante o ano de 2016 e 2017 e no cumprimento da calendarização acordada, foram efetuados desenvolvimentos adicionais, sendo que o pleno desenvolvimento e operacionalização do SI FSE é, por natureza, contraditório face à necessidade de continuamente assegurar respostas às novas necessidades diagnosticadas e definidas pelas AG na sequência de aprofundamentos ou alterações normativas, quer das instâncias comunitárias ou nacionais.

O ponto de situação atual encontra-se espelhado no mapa anexo. Da comparação entre a situação a 31/5/2017 e a 31/12/2017, constatamos que nas 10 medidas IEJ existem neta última data, 241 pedidos de pagamento de reembolso submetido (155 a 31/05/2017) e 27 pedidos de pagamento de saldo (4 a 31/5/2017).

Também, da comparação com os restantes EM, a situação de Portugal é destacada pela positiva, conforme pode ser constatado em apresentações da CE relativas ao final dos anos de 2015, 2016 e 2017, evidenciando a dificuldade de arranque de todos os EM motivada, em parte, por novas regras europeias para este período de programação.

The European Social Fund

## 2014-2020 YEI Financial Execution

<i>Country</i>	<i>Interim Payments vs. Total YEI Allocation</i>	<i>Country</i>	<i>Interim Payments vs. Total YEI Allocation</i>
Belgium	0,00%	Latvia	0,00%
Bulgaria	0,00%	Lithuania	0,00%
Croatia	0,00%	Poland	0,00%
Cyprus	0,00%	Portugal	41,43%
Czech Rep.	0,00%	Romania	0,00%
France	0,00%	Slovakia	0,00%
Greece	0,00%	Slovenia	0,00%
Hungary	0,00%	Spain	0,00%
Ireland	0,00%	Sweden	0,00%
Italy	0,00%	UK	0,00%
		TOTAL	2,07%

12



## 2014-2020 YEI Financial Execution on 31/12/2016

Country	Interim payments / Total Allocation %	Country	Interim payments / Total Allocation %
Belgium	13.41%	Latvia	19.88%
Bulgaria	11.81%	Lithuania	1.36%
Croatia	6.55%	Poland	30.62%
Cyprus	18.02%	Portugal	42.86%
Czech Republic	0.41%	Romania	0.00%
France	7.03%	Slovakia	3.74%
Greece	27.81%	Slovenia	0.00%
Hungary	8.21%	Spain	0.00%
Ireland	0.00%	Sweden	8.57%
Italy	11.58%	United Kingdom	0.00%
		<b>TOTAL</b>	<b>9.87%</b>



## 2014-2020 YEI Financial Execution as of 15/11/2017

Country	Interim payments / Total Allocation %	Country	Interim payments / Total Allocation %
Belgium	13.46%	Latvia	47.89%
Bulgaria	31.68%	Lithuania	17.80%
Croatia	6.55%	Poland	55.50%
Cyprus	19.30%	Portugal	45.37%
Czech Republic	12.38%	Romania	0.00%
France	13.79%	Slovakia	5.02%
Greece	29.18%	Slovenia	37.32%
Hungary	8.21%	Spain	0.00%
Ireland	0.00%	Sweden	29.82%
Italy	20.52%	United Kingdom	0.81%
		<b>TOTAL</b>	<b>15.55%</b>

Da análise efetuada pode concluir-se que a situação reportada em relação à IEJ foi motivada por atrasos decorrentes da complexidade do modelo deste período de programação, que se fez

sentir também ao nível dos restantes EM, refletindo-se na complexidade do SI FSE que, apesar de todos os constrangimentos, respondeu em tempo.

Pág. 8

14. A ADC celebrou um protocolo com o IGFSS e com a AG do POISE, prevendo a delegação de competências no IGFSS para a realização de pagamentos aos beneficiários sem que a norma citada como fundamento constitua norma habilitante para a referida delegação.

Respetiva recomendação ao Ministro do Planeamento e Infraestruturas na Pág. 10:

Rever o modelo de governação instituído, no que respeita às entidades pagadoras, de modo a prever o IGFSS.

#### Observações AD&C:

Na sequência da recomendação do presente Relatório relativamente à norma habilitante para celebração de protocolos entre a AD&C e o IGFSS, I. P., no âmbito dos circuitos financeiros dos FEEI, com vista à realização de pagamentos aos beneficiários, foi já dirigida à tutela proposta de alteração do citado artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de programação 2014-2020, com a seguinte redação para o seu n.º 1, correspondendo a referida alteração à nova redação in fine:

- 1 — A Agência, I. P. efetua pagamentos aos beneficiários e transferências para as autoridades de gestão dos PO das regiões autónomas, para os organismos intermédios com competências delegadas de pagamento aos beneficiários e para as entidades responsáveis pela aplicação de instrumentos financeiros, bem como, no caso das operações apoiadas pelo FSE, para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., (IGFSS, I. P.).

15. Em 31/03/2017, os fluxos financeiros para o POISE provenientes da UE (FSE e IEJ) totalizavam cerca de € 317,4 M em resultado dos montantes recebidos a título de pré-financiamento (€ 159,6 M) e dos pedidos de pagamentos intermédios (€ 157,8 M).

#### Observações AD&C:

2) Verificou-se que a informação que consta deste ponto não coincide com os elementos fornecidos pela AD&C ao Tribunal de Contas:

- Pré-financiamento: 157.815.369,27€ ou seja 157,8 M€
- Reembolso: 159.592.731,61€, ou seja 159,6M €

Os montantes apresentados no relatório encontram-se trocados, devendo a redação do mesmo ser a seguinte:

4/7

*"15. Em 31/12/2017, os fluxos financeiros para o POISE provenientes da UE (FSE e IEJ) totalizavam cerca de € 317,4 M em resultado dos montantes recebidos a título de pré-financiamento (€ 157,8 M) e dos pedidos de pagamento intermédios (€ 159,6M)."*

Pág. 23

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, dispõe de uma estrutura segregada de auditoria, respetivamente para o FEDER, FSE e FC e para o FEAMP, e executa as auditorias das operações, em articulação com a autoridade de auditoria, com respeito pelo princípio da separação de funções e da salvaguarda de conflitos de interesses com o exercício das restantes atribuições daquele organismo, enquanto autoridade de certificação.

Observações AD&C:

De acordo com o artigo 45º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, a estrutura segregada de auditoria da Agência para o Desenvolvimento e Coesão tem responsabilidades no âmbito do FEDER, FSE e FC.

As responsabilidades no âmbito do FEAMP estão atribuídas ao IFAP, IP.

Pág. 27

De acordo com a informação publicada no Relatório Anual de Execução de 2016, o Eixo 2 contemplava 17 operações<sup>28</sup> em execução, abrangendo 29.376 jovens NEET em estágios profissionais e 13.799 com apoios à contratação, atingindo estes números, respetivamente, 68% e 42%, das metas definidas para 2018 (43.100 em estágios IEJ e 32.800 com apoios à contratação).

No entanto, de acordo com a informação referente a 31/12/2016, disponibilizada pela AG no decurso da auditoria, verificou-se que apenas 16 operações contemplavam despesa pública validada, designadamente 7 operações nos "Estágios IEJ", 1 "Estágio INOV Contacto", 3 "Estágios T" e 5 "Apoios à Contratação IEJ". A operação relativa à tipologia "Estágios Madeira" considerada no Relatório anual, não apresentava despesa validada no final de 2016, pelo que se questiona o rigor da informação publicitada.

Observações AD&C:

O Relatório Anual do ano n incide sobre os pedidos de pagamento referentes a períodos desse ano decididos até à data de corte. A data de corte é acordada entre as AG sob a coordenação da ADC que se verifica entre abril e maio do ano n+1, conforme o calendário do tipo de relatório decorrente do regulamento comunitário. Assim são capturadas todas as decisões de pedidos de pagamento relativos ao ano n tomadas até à data de corte.

N

No caso concreto da operação da TO Estágios Madeira, o pedido de pagamento referente ao ano de 2014 foi decidido a 13/02/2017, ou seja, não consta da imagem a 31/12/2016 mas integra os dados que suportam o relatório anual de 2016.

Conclui-se assim que a comparação entre os apuramentos referidos não poderá ser efetuada uma vez que os mesmos assentam em pressupostos diferentes.

Pág. 35

Perante a existência de 3 sistemas de informação foi difícil obter de uma forma clara e rápida a informação relativa à operação em análise. No que respeita à informação dos estagiários, residente no SIGAE, verificou-se a repetição de vários documentos e a ausência de informação relativa aos comprovativos dos pagamentos aos jovens, nomeadamente, as folhas de remunerações e respetivas transferências, elementos fundamentais para a existência da pista de controlo. Estes documentos foram facultados posteriormente pelo IEFP, em suporte digital, após a sua obtenção junto dos centros de emprego / entidades promotoras.

Em matéria de processamento dos apoios aos promotores (reembolsos), o IEFP faz verificações suportadas na análise dos mapas de assiduidade submetidos por estes e que constam do SIGAE. Apesar desta verificação estar prevista na metodologia de aplicação de custos simplificados, considera-se que a mesma não é suficiente, uma vez que apenas os recibos de vencimento dos estagiários e os comprovativos das transferências atestam que os apoios pagos chegam ao destino final, os jovens NEET.

#### Observações AD&C:

A metodologia de custos simplificados da TO Estágios IEJ define que a constituição e apuramento do valor do apoio é suportada pela verificação da assiduidade dos estagiários e não pela verificação das despesas incorridas e pagas.

Sublinham-se os objetivos das opções de custos simplificados:

*Quando se utilizam custos simplificados, os custos elegíveis são calculados de acordo com um método predefinido, com base nas realizações (outputs), resultados ou algumas outras despesas. Deixa de ser necessário rastrear cada euro de despesas cofinanciadas até chegar aos documentos comprovativos individuais: este é o ponto-chave dos custos simplificados, uma vez que permite aliviar significativamente os encargos administrativos. Utilizar custos simplificados significa também que os recursos humanos e o trabalho administrativo envolvidos na gestão das FEEI podem centrar-se mais na consecução dos objetivos políticos em vez de estarem concentrados na recolha e verificação de documentos financeiros. Irá também facilitar o acesso dos pequenos beneficiários aos FEEI graças à simplificação do processo de gestão.*

*Orientações sobre Opções de Custos Simplificados (OCS) EGESIF\_14-0017, pág. 7*

O acompanhamento do processo de estágio – cumprimento do plano de estágio, verificação da adequação das atividades, nível de acompanhamento do tutor, cumprimento do contrato de estágio e a existência de dívidas ao estagiário – assegurado, entre outros documentos, pelo inquérito efetuado pelo IEFP aos estagiários conforme previsto na metodologia e na regulamentação específica (anexo 11).

6/7

As entidades promotoras de estágios estão obrigadas à luz da regulamentação aplicável e reforçado no enunciado do Termo de Aceitação da Decisão, a:

- (i) guardar, organizar e manter permanentemente atualizados e individualizados todos os documentos que digam respeito à execução física e financeira do projeto, no correspondente processo técnico e contabilístico, disponibilizando-o, em qualquer momento, para consulta das entidades legalmente autorizadas a fazê-lo, nomeadamente, aos serviços do IEFP;
- (ii) fornecer ao IEFP informação sobre a execução física e financeira do projeto, bem como o dever de apresentar e/ou enviar toda a documentação necessária para justificar ou complementar o processo em causa, nos termos definidos nas normas aplicáveis e sempre que lhe seja solicitado, com a periodicidade e nos prazos definidos; e
- (iii) efetuar os pagamentos aos estagiários por transferência bancária, salvo se o IEFP previamente autorizar o pagamento por cheque nominativo, em casos excecionais devidamente justificados, não sendo admitidos pagamentos em numerário;

Estará assim assegurada a pista de auditoria na verificação de que o contrato é cumprido, nomeadamente na verificação de que os apoios chegam aos destinatários finais.

Conclui-se que não sendo os comprovativos dos pagamentos aos jovens (folhas de remunerações e respetivas transferências) elementos de apuramento do valor elegível, estão disponíveis no *dossier* de estágio permitindo todas as verificações, não podendo ser apontado como falha do documento metodológico que suporta o método de custeio.

AD&C, 11 de janeiro de 2018





Exma. Senhora Dra.  
Leonor Corte Real Amaral

Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, n.º 65

1050-159 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		N.º 1 /CD-IEFP,IP/2018	2018 - 01 - 10
			Nº Pág:

ASSUNTO: **Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - Iniciativa Emprego Jovem Resposta ao contraditório – Processo de auditoria n.º 14/2017**

Na sequência da V/ comunicação de 22 de dezembro de 2017, que remete o projeto de relatório referente à Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - Iniciativa Emprego Jovem, e em sede de contraditório, apresentam-se a seguir os comentários do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.):

**Quanto às Recomendações:**

**- "E. 1. Assegurar que os sistemas de informação de apoio à gestão contenham a evidência necessária de todo o processo até ao pagamento ao destinatário final."**

O IEFP, I.P. tem efetuado um esforço organizacional no sentido de garantir, de forma progressiva, a desmaterialização das candidaturas e consequentemente dos processos e respetiva tramitação, permitindo assegurar a rastreabilidade de cada processo, através dos sistemas informáticos implementados e certificando que no mesmo suporte se encontra toda a documentação relevante sobre a execução física e financeira do processo.

O IEFP, I.P. dispõe de dossiers individuais para cada um dos processos que integra as Operações candidatas a financiamento. Ou seja, as peças, quer técnicas, quer financeiras de cada processo, no caso das medidas de estágios, objeto da presente auditoria, encontram-se vertidas em dois Sistemas de Informação distintos: o dossier técnico encontra-se disponível, em forma digital, no Sistema de Informação e Gestão da Área do Emprego (SIGAE) o qual integra, ainda, a aplicação Sistema de Gestão de Candidaturas (SGC), e o dossier financeiro é passível de consulta no Sistema de Informação de Gestão Orçamental, Financeira e Administrativa (SIGOFA).

Concretizando, o dossier/processo técnico está disponível em:

- ✓ suporte de papel, no serviço local (centro ou serviço de emprego responsável pelo seu desenvolvimento e acompanhamento) e,
- ✓ em formato digital, no SIGAE, o qual integra, ainda, a aplicação SGC. Neste Sistema são anexados digitalmente ao respetivo dossier todos os documentos relevantes e essenciais em cada fase do projeto (candidatura, análise e decisão, processamento do apoio...).

De notar que em janeiro de 2016, foram atualizadas as orientações aos serviços regionais e locais, sobre a organização e gestão de processos, através da Orientação Técnica n.º 1/DEM-DPG/2016, de 4 de janeiro (**ANEXOS 1 a 1D**).

Modelo IEFP/2017/01/11





A título de exemplo, constam do respetivo dossier técnico, entre outros, os seguintes documentos:

- Documento de identificação do candidato;
- Cartão de identificação fiscal;
- Comprovativos de não dívida à SS e administração tributária;
- Análise do Processo – Parecer;
- Decisão de aprovação e Termo de aceitação devidamente assinado reconhecido;
- Comprovativo do NIB;
- Informação de serviço com proposta de pagamento intermédio (reembolsos);
- Informação de serviço com proposta de pagamento /final ou devolução do apoio (Encerramento de Contas);
- Contrato de estágio;
- Ficha de avaliação do estagiário;
- Relatório de acompanhamento e avaliação do estagiário;
- Certificado de habilitações.

No que respeita ao dossier financeiro, os elementos associados a cada um dos processos são passíveis de consulta no SIGOFA. Todavia, e à semelhança do referido para o dossier técnico, também existe um conjunto de documentos cujos originais apenas estão arquivados nos Serviços Regionais e/ou Locais, nomeadamente os documentos comprovativos da despesa e pagamento por parte do IEFP, I.P. às Entidades promotoras.

Cumpra, ainda, referir que, não obstante o dossier financeiro constar e estar disponível no SIGOGA, as melhorias que têm vindo a ser sucessivamente introduzidas nos dois principais Sistemas de Gestão de suporte à atividade do IEFP, I.P. permitem, presentemente, que os principais elementos financeiros de cada processo integrem o SIGAE, especificamente a aplicação SGC, o que possibilita de imediato a consulta aos montantes pagos, bem como a todos os dados associados a cada pagamento por parte do IEFP, I.P. às Entidades promotoras.

Refira-se, ainda, que todos os documentos, técnicos ou financeiros, são passíveis de consulta nas Unidades Orgânicas, podendo os mesmos ser disponibilizados, sempre que necessário.

Acresce referir que, nos Serviços Centrais, encontra-se organizado um dossier, por operação, que integra todos os documentos relativos ao financiamento comunitário, designadamente decisões de aprovação, termos de aceitação, pagamentos efetuados e correspondência trocada com a Autoridade Gestão e outros Organismos.

Assim, entende-se que o IEFP, I.P. cumpre o estabelecido nos artigos 8º e 9º da Portaria nº 60-A/2015, de 2 de março, uma vez que dispõe de dossiers técnicos e financeiros para todos os processos que integram a operação, bem como de um dossier por operação, com os documentos do financiamento comunitário.

Acresce salientar o esforço que o IEFP, I.P. tem desenvolvido, no sentido de introduzir melhorias constantes na organização processual e acesso mais célere a toda documentação.

**- “E. 2. Garantir a correta instrução dos documentos que integram os processos das operações”.**

A Medida Estágios Emprego foi criada através da Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho, alterada por último pela Portaria n.º 149-B/2014, de 24 de julho.

De acordo com as portarias que regularam a medida, o IEFP, I.P. é responsável pela sua execução, cabendo-lhe elaborar o respetivo regulamento específico. Neste documento constam todos os aspetos inerentes à elegibilidade dos destinatários e das entidades promotoras, bem como as demais matérias relativas a todo o ciclo de vida dos processos (verificação administrativa, análise técnica, análise financeira, decisão, acompanhamento e encerramento de contas).

Conjuntamente com a aprovação do (s) regulamento (s) específicos é elaborada uma Circular Normativa (CN), no caso em apreço a CN nº 9/2013 (ANEXOS 2 e 2A), que contempla matérias gestionárias, com orientações específicas para os serviços regionais e locais, nomeadamente ao nível da definição das competências e procedimentos de cada unidade orgânica no contexto da gestão do processo.

Estas Circulares Normativas incluem, igualmente, assuntos relativos aos critérios de análise das candidaturas, ajustamento dos candidatos, acompanhamento, receção da documentação, pedido de reembolso, regras de informação e publicidade, organização dos processos, entre outros.



Paralelamente, são disponibilizadas orientações sobre aspetos que suscitam questões e reforçada a necessidade de instrução correta dos processos, de acordo com os procedimentos fixados.

Assim, entende-se que o IEFP, I.P. assegura a adequada instrução dos processos, admitindo-se que, em situações pontuais, os mesmos não se encontrem cabalmente organizados.

**- "E. 3. Garantir a aposição do carimbo que identifique o Programa Operacional financiador".**

À data de implementação e desenvolvimento dos projetos, alvo de análise na presente auditoria, não estavam, ainda, claramente definidas quais as medidas / modalidades que iriam ser objeto de financiamento pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE). Com efeito, quer a apresentação da candidatura da operação em apreço, quer a respetiva decisão ocorreram em momentos posteriores ao início dos processos de estágio apoiados pelo IEFP, I.P., sendo que muitos dos mesmos até já se encontravam encerrados. Acresce, por outro lado, que um número significativo de processos decorreu no período de transição entre os Quadros Comunitários, pelo que algumas destas situações deverão ser analisadas tendo em conta este dado.

Não obstante, refere-se que a partir de 2015 o IEFP, I.P. adotou os procedimentos adequados em matéria de informação e publicidade, nomeadamente através dos respetivos ajustamentos nos Regulamentos específicos de todas as Medidas passíveis de serem financiadas pelos diversos Programas Operacionais, bem como a informação disponibilizada no seu site: <https://www.iefp.pt/normas-informacao-publicidade>

De notar que, atualmente, todos os documentos já contêm os logotipos do Programas em vigor.

**Quanto às Conclusões:**

**17.** A candidatura apresentada pelo IEFP, I.P. ao PO ISE observou os requisitos constantes no aviso de abertura publicado pelo PO ISE e demais exigências definidas na regulamentação nacional e comunitária, nomeadamente o n.º 6.º do artigo 65.º do Regulamento (EU) n.º 1303/2013, onde é referido que os projetos (candidaturas) financiados não podem estar materialmente concluídos ou totalmente executadas antes da apresentação do pedido de financiamento pelo beneficiário (IEFP, I.P.). De notar que o exercício de auditoria realizado pelo Tribunal de Contas respeita apenas à informação relativa aos Pedidos de Reembolso Intermédio referentes a 2014 e 2015, sendo que, à data da apresentação da candidatura, o número de participantes que se encontravam a frequentar um estágio, e portanto em execução, ascendiam a 467. Estes eram, pois, passíveis de verificação, pela Autoridade de Gestão, durante a execução do estágio.

De notar, igualmente, que, no âmbito da Tipologia de operação em causa, o IEFP, I.P. intervém na qualidade de Beneficiário Responsável pela Execução de Política Pública (BREPP), sendo possível submeter a financiamento processos que já se encontram concluídos, desde que integrados em candidaturas que não estão totalmente executadas.

**18.** A figura do pedido de alteração encontra-se prevista na regulamentação em vigor e tem por objetivo permitir ajustar eventuais desfasamentos nas candidaturas apresentadas e aprovadas, situações que devem ser devidamente fundamentadas. Foi neste enquadramento que o IEFP, I.P. procedeu à apresentação de pedidos de alteração com a respetiva justificação, a qual foi aceite pelo PO ISE.

De referir que, muito embora a necessidade de apresentação do pedido de alteração tivesse sido identificada atempadamente (ano 2016), o mesmo só foi possível concretizar quando o respetivo formulário ficou disponível no Sistema de Informação do Fundo Social Europeu (SI FSE), o que só veio a verificar-se em julho de 2017.

**19.** O IEFP, I.P. é o organismo, em Portugal, responsável pela execução da política pública de emprego. É unanimemente reconhecido que os fundos comunitários sempre constituíram um fator de alavancagem das medidas ativas de emprego e formação concebidas para o combate ao desemprego, objetivo primeiro de toda a política de emprego. Efetivamente, o envelope financeiro alocado a estas medidas pelos fundos comunitários permitiu abranger um número muito considerável de jovens, que seria impossível sem estes apoios – tendo em conta a informação global dos dados relativos às candidaturas aprovadas no âmbito da Iniciativa Emprego Jovem, foram abrangidos cerca de 37.000 jovens.



- A ficha de avaliação efetuada pelo estagiário no final do estágio passa a ser remetida, pelo próprio, ao serviço de emprego, sem necessidade da intervenção da entidade, devendo o serviço efetuar todas as diligências para que esta entrega se processe. Deve ainda ser efetuada análise dessa ficha e adotados todos os meios convenientes para apurar e regularizar situações de incumprimento que possam decorrer dessa análise;
- Em sede de processamento de apoios, passaram a ser solicitados documentos comprovativos dos pagamentos ao estagiário e declaração de que a entidade tem os pagamentos e contribuições em dia;
- Passou também a ser obrigatória a apresentação do relatório final do estágio e de cópia do certificado de avaliação final do estágio, para se poder efetuar o pagamento do saldo. Nas situações em que tal não suceda deve ser promovida visita de acompanhamento para verificação da situação;
- Será ainda de referir que o IEFP, I.P. está a preparar um pedido à Comissão Nacional de Proteção de Dados para possibilitar a consulta dos movimentos registados pelas entidades na Segurança Social (alargamento das possibilidades que já existem, para outras medidas, através do *webservice* com a Segurança Social). Este alargamento permite o estabelecimento de controlos adicionais sobre a execução dos processos.

22. Relativamente a esta conclusão remete-se para a Nota Metodológica (**ANEXO 4**) elaborada no âmbito da Garantia Jovem, que contempla o conceito de jovem NEET:

*"A Garantia Jovem visa proporcionar aos jovens com menos de 30 anos que não trabalham, não estudam nem estão em formação, uma boa oferta de emprego, educação, formação ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal".*

Consequentemente, a condição de desfavorecimento que não seja de acesso ao mercado de trabalho, não consta do conceito de jovem NEET, muito embora seja também matéria de relevo no desenho da própria medida de política pública nacional, já que prevê um conjunto alargado de públicos prioritários, de acordo com diversas situações de desfavorecimento (pessoais, profissionais, sociais, grupos vulneráveis, entre outros).

23. Sobre esta conclusão, importa referir o seguinte:

Em Portugal, o IEFP, I.P. é o responsável por assegurar a Coordenação da Garantia Jovem, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro, que aprova o "Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem" (PNI-GJ).

Sendo a condição de NEET o requisito essencial para que os jovens pudessem ser integrados nas diferentes medidas do PNI-GJ, desde o primeiro momento que foram desenvolvidos trabalhos no sentido de operacionalizar uma metodologia que permitisse aos serviços, nomeadamente aos que integram a rede de Centros de Emprego e Formação Profissional, a identificação dos jovens NEET e a definição de percursos de integração ajustados.

A Circular Normativa n.º 2/2014 de 27 de fevereiro (**ANEXOS 5 a 5B**) define os procedimentos a observar, nomeadamente a sinalização no SIGAE, a efetuar no âmbito da confirmação ou reformulação do Plano Pessoal de Emprego. Adicionalmente, foi elaborada a Nota Metodológica (**ANEXO 4**) que explicita o conceito de NEET e que inclui o guião de entrevista a seguir para aferir essa condição, distribuída junto de todos os parceiros da rede (internos e externos).

Importa ter presente que, à data a que reporta a informação inscrita no saldo final [2015], o IEFP, I.P., Coordenador Nacional da GJ, tinha implementado todos os procedimentos necessários e suficientes para salvaguardar a identificação dos jovens NEET para efeitos da Garantia Jovem, sendo, aliás, de sublinhar que ainda hoje são os aceites pela Comissão Europeia, nomeadamente pelo Comité do Emprego, a quem é efetuado reporte de informação detalhado semestral e anualmente, sem que demais exigências alguma vez nos tenham sido dirigidas.

No momento em que, para efeitos de apoio comunitário, ficou patente que os procedimentos adotados para a Garantia Jovem não eram bastantes, nomeadamente a necessidade de haver registo comprovativo da condição de NEET, o IEFP, I.P., para obviar a qualquer tipo de questões sobre a matéria, adotou, através da Orientação Técnica n.º 10/DEM-DFP/2015 de 30 de dezembro, o modelo da Declaração Jovem NEET (**ANEXOS 6 e 6A**), na qual o candidato atesta a situação face ao emprego, educação e formação na data em que integrou a medida de política pública. Esta declaração passou a integrar os respetivos processos que iniciaram a partir de 2016.01.01.

*N*



20. Em matéria de sistemas de informação remete-se para o referido na Recomendação n.º E.1, destacando-se o seguinte, quanto à afirmação da ausência de comprovativos dos pagamentos:

Os processos que integram a Operação objeto de auditoria foram desenvolvidos no âmbito da Metodologia de Custos Simplificados e não Custos Reais. Com efeito, a deliberação n.º 2-EE/2015, de 21 de outubro (ANEXO 3), da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC), veio estabelecer a Metodologia de Custos Simplificados mediante a aplicação de tabelas normalizadas de custos unitários, no âmbito dos Estágios Profissionais, promovidos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. No contexto desta Metodologia foi definido o "Regime de Pagamentos" (pág. 13 do Anexo à Deliberação n.º 2-EE/2015, de 21 de outubro), determinando este que o processamento dos apoios está dependente da atividade física registada em cada momento de reembolso, não se verificando qualquer obrigatoriedade de verificação sistemática de documentos financeiros, nomeadamente comprovativos de pagamentos aos destinatários finais. Esta perspetiva é reforçada no descritivo do ponto "Evidências e Verificação" (pág. 16 do anexo da mesma Deliberação), onde estão listados o conjunto dos comprovativos, todos eles relacionados apenas com as matérias técnicas e físicas do projeto.

Não obstante o ora exposto, cumpre salientar que o IEFP, I.P. prevê na sua atuação o desenvolvimento de uma Metodologia de Acompanhamento que estabelece a realização de diversas ações neste domínio, a efetuar pelos Serviços Locais do IEFP I.P., nomeadamente visitas de acompanhamento, abrangendo, pelo menos, 50% dos projetos aprovados na respetiva área de intervenção, conforme se encontra normalizado na Circular Normativa n.º 9/2013, de 16 de julho (ANEXO 2):

*"4.6 Acompanhamento:*

*a) desejavelmente, todos os processos devem ter uma visita de acompanhamento, devendo os Serviços de Emprego do IEFP efetuar obrigatoriamente uma visita de acompanhamento a pelo menos 50% dos processos da sua área de intervenção;*

*b) no decurso do processo será enviado e-mail automático para os respetivos estagiários com link para um inquérito on-line de modo a ser aferido o cumprimento do plano e do contrato de estágio;*

*c) para o efeito, ao efetuar o ajustamento do candidato deve o Serviço de Emprego verificar se a informação de endereço eletrónico constante da ficha do mesmo em SIGAE se encontra correto e atualizado;*

*d) A aplicação do inquérito será efetuada após 2 meses do início do contrato e de 3 em 3 meses após o 1º inquérito, tendo em conta a duração do contrato;*

*e) as respostas aos inquéritos ficarão disponíveis no SGC no formulário de análise de pedidos de reembolso e encerramento de contas;*

*f) se desta inquirição resultar ausência de resposta ou a denúncia de incumprimentos deve ser desencadeada visita de acompanhamento e/ou adotados os procedimentos previstos;*

*g) nos casos em que o estagiário não possuir endereço de correio eletrónico, deve o Serviço de Emprego articular diretamente com o mesmo, sem intervenção da entidade promotora do estágio, para resposta ao mesmo por outra via, de acordo com o modelo anexo ao Regulamento.*

*h) A não aplicação do inquérito não condiciona os pagamentos à entidade."*

Para além destas ações refere-se, igualmente, a existência de momentos de Avaliação realizadas pelos Estagiários e, também, pelos Orientadores de Estágio, conforme previsto no n.º 11 dos Regulamentos aplicáveis à Medida.

21. Sobre esta conclusão remete-se para o referido na conclusão n.º 20.

De notar que, atualmente, e para as novas medidas de estágios, foram introduzidos outros mecanismos de acompanhamento, por forma a minimizar dúvidas sobre a eficácia dos procedimentos aplicados às anteriores medidas desta natureza:

- O contrato de estágio passou a integrar o plano individual de estágio, que deve ser, também, assinado pelo estagiário;
- Realização de Inquérito online, solicitado ao estagiário pelo IEFP, I.P., com periodicidade trimestral, até ao final do estágio. Se desta inquirição resultar ausência de resposta ou a denúncia de incumprimentos deve ser desencadeada visita de acompanhamento e/ou adotados os procedimentos previstos;
- Disponibilização ao estagiário de endereço de correio eletrónico e de contato telefónico que permita estabelecer comunicação direta com o IEFP, I.P., nomeadamente, para denúncia de irregularidades;

N



24. As matérias referidas nesta conclusão encontram-se abordadas nos comentários às recomendações E1. e E.3.

25. Considerando que não estão especificadas as situações de desconformidade referidas nesta conclusão, admite-se que se trata da situação retratada na **página 36, 6.º parágrafo** referente à participante Marta Serra, a qual se encontra esclarecida no item "Quanto a Outros Aspetos".

26. Conforme decorre desta conclusão, a taxa de empregabilidade às 4 semanas para a amostra em causa foi de 80% (dos 5 estagiários da amostra que concluíram – incluindo os desistentes, 4 estavam empregados às 4 semanas após a conclusão do estágio). Trata-se, assim, para esta amostra, de uma percentagem muito elevada, retratando, consequentemente, o contributo efetivo da medida para a empregabilidade dos jovens.

De notar que 5 dos estagiários da amostra encontravam-se na situação de "Em estágio", pelo que apenas em Pedido de pagamento de saldo é apresentada informação da empregabilidade às 4 semanas.

#### Quanto a Outros Aspetos:

Para além das questões suscitadas ao nível das conclusões e recomendações, foram identificadas no **corpo do relatório** outras situações sobre as quais cumpre esclarecer o seguinte:

**Na página 33, na redação do 5.º parágrafo** é referido que *"O IEFP recebe o financiamento comunitário e transfere para as entidades promotoras o valor das bolsas, e as entidades pagam mensalmente aos estagiários, de acordo com o definido no contrato de estágio."*

Sobre esta situação, importa referir que o IEFP, I.P., no âmbito da Tipologia de Operação em causa, assume-se como Beneficiário Responsável pela Execução da Política Pública, sendo que, no caso em concreto, e face aos atrasos verificados na implementação do PO ISE os projetos de estágio submetidos a financiamento comunitário da IEJ foram aprovados e executados com o orçamento do IEFP, I.P. e posteriormente refinanciado por fundos comunitários. Por outro lado, esclarece-se que o IEFP, I.P. processa os pagamentos às entidades promotoras de acordo com o sistema de pagamentos constante no respetivo regulamento específico da Medida Estágios Emprego, tendo por base a respetiva tabela de custos unitários aprovada.

**Na página 34, 4.º parágrafo** é referido que *"A argumentação do IEFP é de que os estágios foram desenvolvidos ao abrigo de diplomas legais distintos em termos de custos unitários, e de a operação ter decorrido na fase da implementação da nova metodologia, tendo sido previsto na candidatura um número de estagiários com um custo médio abaixo do que veio a verificar-se. No entanto, o enquadramento legal de todos os estágios após 31/07/2014 [Despacho n.º 9841-A/2014, de 28/07] envolveu um financiamento por estágio inferior ao que vigorava anteriormente (Despacho n.º 1573-B/2014, de 30/01), pelo que não se compreende o argumento de que um número inferior de estagiários careça de um financiamento superior ao considerado na candidatura."*

Quanto a este aspeto, reitera-se a argumentação já apresentada. Não obstante, julga-se oportuno clarificar a mesma, ou seja, em candidatura foi prevista uma quebra significativa na execução, tendo sido estimado um custo médio associado a cada estagiário bastante inferior ao efetivamente executado. Com efeito, tratando-se da 1.ª experiência de aplicação da metodologia de custos simplificados era expectável que a operacionalização desta nova metodologia implicasse alguma entropia, o que aconteceu, sendo, contudo, essa quebra bastante inferior ao inicialmente previsto.

**Ainda na página 34, último parágrafo**, entende-se que deve ser excluída a referência ao valor das bolsas, dado que os pagamentos efetuados pelo IEFP, I.P. têm por referência a atividade aprovada/validada e o respetivo custo unitário aprovado.

**Na página 35, na redação do 4.º parágrafo** é referido que *"No entanto, não existe referência ao respetivo aviso de abertura de concurso."*

N



Sobre este aspeto, esclarece-se que a medida Estágios Emprego funcionou em regime de candidatura aberta, pelo que apenas se procedeu à divulgação da medida aquando da sua operacionalização, junto das potenciais entidades promotoras e do público em geral.

Já no que se refere ao 6.º parágrafo da mesma página, remete-se para a fundamentação apresentada na conclusão n.º 22.

**Na página 36, 6.º parágrafo,** refere-se que *"No caso do jovem MS, verificou-se que, nos meses de dezembro de 2014, janeiro e fevereiro de 2015 foi pago à estagiária menos € 600 do que o apurado pela empresa. No mês de novembro de 2014 o valor transferido para a estagiária foi superior ao apurado em € 100 e em agosto de 2015 superior em € 270,16. No computo geral a estagiária recebeu a menos € 230 do que o que tinha direito, questionando-se o IEFPP sobre o montante e a regularidade dos valores transferidos para a entidade promotora."*

Quanto a esta situação, e de acordo com informação disponibilizada, informa-se do seguinte:

1. Em 13-11-2014, a entidade efetuou um adiantamento de vencimento à estagiária Marta Serra, no valor de €800 conforme transferência bancária, em anexo, tendo sido deduzidos mensalmente €200, nos meses de dezembro de 2014, janeiro, fevereiro e março de 2015
2. No pagamento do mês de novembro 2014 foi transferido também o valor de €100 relacionados com despesas de deslocação em viatura própria (documento em anexo);
3. No mês de março para além do pagamento normal da bolsa, foi efetuada a dedução referida anteriormente por conta do adiantamento e efetuado o pagamento de €200 referentes a despesas de deslocação em viatura própria, o que compensou a dedução do adiantamento, não existindo, assim, qualquer fluxo financeiro;
4. No mês de agosto de 2015 (*terminus* do estágio) foi efetuada uma transferência bancária de € 641,22, tendo sido emitidos 2 recibos, um referente aos dias em que frequentou o estágio e outro relativo ao início do contrato de trabalho.

Toda a documentação de suporte referida encontra-se organizada nos **ANEXOS 7 a 7C**.

**Ainda na página 36, último parágrafo,** e sobre a desistência do estagiário, importa esclarecer que se trata de situação prevista no regulamento específico da Medida, tendo a mesma cumprido os procedimentos aí definidos, pelo que foi aceite pelos serviços do IEFPP, I.P. como "Desistência com justificação atendível". Conforme consta do Relatório de auditoria, o estagiário em causa encontrava-se empregado ao fim de 4 semanas após a desistência, facto que certamente contribuiu para a desistência ter sido aceite nos referidos termos.

Ao dispor para os esclarecimentos que considerem necessários, apresentam-se os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho Diretivo

António Valadas da Silva



aicep Portugal Global

TRIBUNAL DE CONTAS

E 661/2018  
2018/1/12



**Assunto: Tribunal de Contas – Portugal 2020 - Auditoria ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego – Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)**

**Conclusões AICEP (página 10)**

**Tribunal de Contas:**

*28. Na operação analisada da responsabilidade da AICEP, 16% do financiamento contratualizado destina-se a “Encargos gerais de operação” e “Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação”, enquadrando-se estas despesas no âmbito da Assistência técnica, não sendo assim, elegíveis no âmbito da IEJ.*

**AICEP:**

A Portaria 183/2015 que regulamenta a medida pública e que surge na sequência do ponto 4.2. da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro que aprova o Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem (PNI-GJ), estabelece o enquadramento aplicável à medida INOV Contacto de acordo com os critérios e objetivos da Iniciativa Emprego Jovem. Esta Portaria refere no parágrafo 2 do artigo 8.º, constituírem despesas elegíveis, aquelas relacionadas com:

- a) O funcionamento da plataforma digital de interligação dos recursos humanos envolvidos na medida;*
- b) A formação em sala realizada em Portugal;*
- c) A divulgação do INOV Contacto;*
- d) O recrutamento e seleção dos estagiários;*
- e) As ações de acolhimento e apoio à integração na vida ativa dos estagiários;*
- f) Quaisquer outros encargos decorrentes da implementação da medida que sejam qualificados como custos elegíveis para efeitos de financiamento europeu;*

pelo que se nos afigura, que devem estas despesas ser consideradas elegíveis no âmbito da IEJ.

Acresce que, estas despesas sempre foram elegíveis em todas as edições deste Programa que comemorou em 2017 - 20 anos.

**Tribunal de Contas:**

*29. Aos destinatários dos estágios INOV Contacto é-lhes exigido deter qualificação superior concluída, designadamente, licenciatura, mestrado ou doutoramento, o que não se coaduna com o principal público-alvo da IEJ, ou seja, jovens menos qualificados, em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas.*

**AICEP:**

São também objetivos da IEJ, proporcionar o desenvolvimento de competências aos jovens destinatários desta medida que constitua um instrumento eficaz potenciador e facilitador da sua integração posterior no mercado de trabalho. Ora, o INOV Contacto é um Programa que tem demonstrado ao longo dos anos excelentes resultados obtidos na sua execução, cujo índice de empregabilidade medido ao universo de todos jovens que já fizeram esta experiência e cuja situação profissional é conhecida, ultrapassa os 80 %.

Pág 1 de 4



aicep Portugal Global

**Tribunal de Contas:**

30. *Estes estágios já existiam em anteriores quadros comunitários, apresentando-se, assim, esta operação como uma continuidade e não como um apoio complementar ao já existente, contrariando deste modo o objetivo da Garantia Jovem e da dotação específica IEI.*

**AICEP:**

É um facto de que este Programa já existe há bastante tempo, mas não deixa de ser também um facto relevante o facto de ter obtido por diversas vezes menções de Boas Prática quer pela UE, quer pela OCDE e quer até pelo próprio FSE, que a ele recorreu para divulgar os melhores projetos apoiados a nível dos países membros da UE em 2013, no âmbito de Lançamento da Garantia Jovem em Vilnius, Lituânia no âmbito da presidência europeia naquele país e de novo em 2015/16, no âmbito duma campanha de divulgação em diversos meios de comunicação social a nível local (país). O Programa tem no entanto sofrido algumas alterações no sentido de se modernizar e adaptar à realidade atual, o que irá continuar a fazer para o futuro.

Deverá ter-se, sobretudo, em consideração que o Eixo Prioritário 2 do POISE tem por finalidade aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens (objetivo temático 08 do Programa Operacional) e que os resultados a alcançar não são apenas aumentar a conclusão da formação de nível superior por jovens que a tenham abandonado mas também e não menos importante, garantir que, após a qualificação, no caso resultante do programa Inov Contacto, os jovens têm um grau de integração no mercado de trabalho superior aos não abrangidos pela qualificação. Por essa razão, são previstos, no Eixo em causa, estágios, vistos como “experiência prática em contexto de trabalho, quer a nível nacional, quer internacional” (in POISE página 82). O programa INOV CONTACTO visa, nas palavras do próprio POISE, colmatar “insuficiências de quadros especializados” (idem).

**Tribunal de Contas:**

31. *O subsídio de estadia atribuído aos estagiários pela permanência no exterior é apurado considerando o índice de custo de vida da ONU, tendo a AICEP atribuído ao índice 100 (Nova York) o valor correspondente a € 1.100, sem qualquer suporte legal.*

**AICEP:**

31. O subsídio de estadia atribuído aos estagiários pela permanência no exterior é apurado considerando o índice de custo de vida da ONU, conforme vem referido na Portaria nº 183/2015 de 22 de junho, alterada pela Portaria nº 196/2017 de 23 de junho que regulamenta o Programa INOV Contacto, no ponto 1 do Artigo 8.º:

[...]

1 — No âmbito do INOV Contacto são elegíveis as seguintes despesas por estagiário:

[...]

b) Durante a 2.ª fase são elegíveis, para além das despesas previstas na alínea anterior, as seguintes:

i) Subsídio de alojamento, desde o dia da partida para o estrangeiro até ao último dia do estágio, indexado à última tabela publicada do custo de vida da Organização das Nações Unidas;

Pág 2 de 4



aicep Portugal Global

Sendo a AICEP a BREPP desta medida, pode através do Regulamento específico formalizar sobre a operacionalização de temas que não estejam totalmente explícitos na legislação, pelo que se propõe passar a acrescentar naquele documento a atribuição ao índice 100 NY, o valor correspondente a 1.100€.

**Tribunal de Contas:**

32. *O subsídio de alojamento calculado para os 10 estagiários integrados na amostra selecionada apresentava valores arredondados, contrariando a posição da AG, quer em fase de candidatura, quer em fase de pedido de reembolso.*

**AICEP:**

A AICEP após ter sido alertada pelo POISE para o facto de não dever processar os subsídios de alojamento arredondando os respetivos valores, passou de imediato a corrigir esta situação a partir da edição 2017/18 (C21), pelo que a recomendação efetuada neste Relatório já se encontra devidamente implementada.

**Tribunal de Contas:**

33. *Após a conclusão dos estágios do INOV Contacto, apenas 5 receberam uma oferta de emprego, educação continua ou oportunidade de aprendizagem ou estágio, tendo um permanecido na entidade promotora do estágio, fora de Portugal (cfr. ponto 3.5.2).*

**AICEP:**

33. Pese embora o facto de na amostra dos 10 estagiários, apenas 5 terem recebido uma proposta de emprego, os elementos de que dispomos e que resultam de inquéritos realizados às 4 semanas após o final do estágio e ao longo do tempo, demonstram uma taxa de empregabilidade pós estágio de cerca de 70% dos inquiridos respondentes; além disso foram efetuadas mais de 1.350 ofertas de emprego pós-estágio nas últimas 13 edições, pelas entidades que acolheram estes jovens durante o estágio INOV Contacto, e dos quase quatro mil que já participaram no Programa de que conhecemos a sua situação profissional, mais de 90% estão empregados ou a desenvolver projetos por conta própria e 10% - cerca de 390, ainda se encontra na entidade onde fez o estágio.

### Recomendações AICEP (página 11)

**Tribunal de Contas:**

1. *Deverá a AICEP calcular os valores exatos devidos a título do subsídio de alojamento.*

**AICEP:**

A AICEP foi alvo de uma visita física no local pelo POISE com início a 6 de março 2017, tendo a amostra selecionada correspondido a despesas da edição 20 (C20). No relatório desta visita foi-nos recomendado que não deveria haver lugar a arredondamentos. De referir, que a AICEP refez de imediato os cálculos dos subsídios e passando a aplicar os valores exatos, tendo inclusivamente o POISE, que de início cortou a despesa relativa aos referidos arredondamentos quando efetuados

Pág 3 de 4



aicep Portugal Global

para acima do valor exato, reanalisada esta situação em função da contestação da AICEP foi repostado valor de cerca de vinte mil euros no momento do pagamento de reembolso.  
Podemos constatar na tabela (em anexo) publicada para a edição 21 (C21) que os valores são os reais e não arredondados.

Lisboa, 11 de janeiro de 2018

Pág 4 de 4