



**Auditoria Financeira  
ao  
Instituto Financeiro para o  
Desenvolvimento Regional, I.P**

Relatório  
Janeiro de 2012





**Tribunal de Contas**

---

**PROCESSO N.º 17/11 – AUDIT**

**AUDITORIA**

**Financeira ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento  
Regional, I.P. (IFDR)**

**Relatório de Auditoria n.º 02/2012-2.ªS  
Janeiro de 2012**

## Índice

<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>5</b>
1.2 – RECOMENDAÇÕES .....	8
<b>2 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS.....	9
2.2 – SÍNTESE METODOLÓGICA .....	9
2.3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	10
2.4 – CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE .....	11
2.4.1 – <i>Natureza e regime</i> .....	11
2.4.2 – <i>Objeto, atribuições e competências</i> .....	11
2.4.3 – <i>Órgãos</i> .....	12
2.4.4 – <i>Sistema contabilístico</i> .....	12
2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	12
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>13</b>
3.1 – CONTROLO INTERNO.....	13
3.1.1 – <i>Tesouraria – conferência e contabilização</i> .....	13
3.1.2 – <i>Plano de prevenção dos riscos de corrupção</i> .....	16
3.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	17
3.2.1 – <i>Caracterização financeira</i> .....	17
3.2.2 – <i>Saldo da gerência anterior</i> .....	17
3.2.3 – <i>Equilíbrio orçamental</i> .....	18
3.2.4 – <i>Cabimentação</i> .....	18
3.2.5 – <i>Classificação de fluxos financeiros relativos a fundos comunitários</i> .....	19
3.2.6 – <i>Períodos complementares para a realização de pagamentos e para a efetivação de créditos</i> .....	20
3.3 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS .....	21
3.4 – UNIDADE DE TESOURARIA.....	23
3.5 – RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES NAS ÁREAS DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS E DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS .....	24
3.6 – IMOBILIZADO E INVENTÁRIO.....	25
3.7 – ANTECIPAÇÕES DE FUNDOS PELO TESOURO.....	25
3.8 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA .....	29
3.9 – JUÍZO SOBRE A CONTA .....	30
<b>4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>32</b>
<b>5 – EMOLUMENTOS.....</b>	<b>32</b>



## Tribunal de Contas

---

<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>32</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>34</b>
<b>ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXO III – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO.....</b>	<b>36</b>

### **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Amostras das receitas e despesas de funcionamento e PIDDAC.....	10
Quadro 2 – Valores de fluxos de caixa – Gerência de 2009.....	17
Quadro 3 – Valores de balanço em 31 de Dezembro de 2009.....	17
Quadro 4 - Valor de saldo mínimo das contas na CGD movimentadas em 2009.....	23
Quadro 5 – Antecipações de fundos pelo Tesouro, em 31 de Dezembro de 2009 .....	26
Quadro 6 – Antecipações de fundos pelo Tesouro, em 30 de Junho de 2011 .....	26
Quadro 7 – Diferença entre o valor das antecipações de fundos pelo Tesouro contabilizado e o seu real valor em 31/12/2009.....	28
Quadro 8 – Demonstração numérica da gerência de 2009 .....	30

## Siglas

Siglas	Denominação
AG	Autoridade de Gestão
CD	Conselho Diretivo
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívidas de Curto Prazo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGDR	Direcção-Geral Desenvolvimento Regional
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses (aplicação informática)
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
INTOSAI	Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas
MUST	<i>Monetary Unit Sampling Technique</i> (método de amostragem estatístico)
NAFP	Núcleo de Administração Financeira e Patrimonial
NGF	Núcleo de Gestão Financeira
OET	Operações específicas do Tesouro
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PO	Programa Operacional
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
SIEP	Sistema de Informação da Entidade Pagadora
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia

## Ficha Técnica

Técnicos	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Fátima Sousa José Diniz	Auditora Auditor	Licenciada em Economia Licenciado em Gestão de Empresas
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação: Coordenação Geral:	Auditor Chefe - António Marques do Rosário Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-Real Amaral	



## 1 – SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2009 do IFDR, bem como da integralidade e exatidão das mesmas;

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

#### Receitas e despesas de funcionamento e do PIDDAC

1. Do exame e dos testes realizados no âmbito da receita e da despesa concluiu-se que os respetivos processos estavam em conformidade com os procedimentos legais (**cfr. ponto 3.5**);
2. As despesas com os abonos dos membros dos órgãos sociais não têm sido corretamente classificadas na rubrica 01.01.02 – “Remunerações certas e permanentes, Órgãos Sociais” (**cfr. ponto 3.5**).

#### Saldo da gerência anterior

3. O saldo da gerência anterior evidenciado na conta de 2009 é inferior em € 26.768,60 ao saldo constante da conta de 2008. Este valor resulta de dois saldos de projetos do PIDDAC que transitaram no final de 2008 mas não integraram o saldo da gerência anterior evidenciado no mapa de fluxos de caixa de 2009. Esses saldos foram repostos nos cofres do Estado no decurso de 2009, mas as respetivas saídas de disponibilidades não foram registadas na contabilidade orçamental (**cfr. ponto 3.2.2**).

#### Fundos comunitários

4. O mapa de fluxos de caixa evidencia os fluxos financeiros de fundos comunitários de forma agregada por Fundo, não os discriminando por Programa Operacional (**cfr. ponto 3.2.5**).

#### Períodos complementares

5. O IFDR contabilizou os pagamentos e as cobranças ocorridos após o final do exercício, nos períodos complementares de despesa e de receita, com a data de 31 de Dezembro, não tendo utilizado as subcontas da conta 25 – “Devedores e credores pela execução do orçamento”, relativas aos períodos complementares. Nas reconciliações bancárias de final de exercício foram subtraídos e adicionados aos saldos bancários os valores pagos e recebidos nesses períodos complementares (**cfr. ponto 3.2.6**).

#### Reconciliações bancárias

6. Não foram apresentadas reconciliações bancárias individualizadas de todas as contas bancárias (**cfr. ponto 3.3.a**);

7. Nas reconciliações bancárias apresentadas nem sempre foram indicadas as datas das operações **(cfr. ponto 3.3.a)**;
8. Foi identificada uma diferença entre o valor de aplicações financeiras indicado no mapa síntese das reconciliações bancárias remetido com a conta e o valor total de títulos a prazo à data de 31 de Dezembro de 2009, no valor de € 10.920,37. Essa diferença respeita a juros cobrados na gerência, os quais não foram contabilizados, daí resultando omissão de receita e uma subavaliação do saldo para gerência seguinte **(cfr. ponto 3.3.b)**;
9. No final de 2009 registava-se uma diferença entre o saldo bancário de uma conta certificado pelo IGCP e o saldo contabilístico do IFDR, no montante de € 1.556.300,13. Esta diferença, que é conhecida pelo menos desde 2007 e já se encontrava evidenciada na reconciliação bancária do final de 2008, continua por regularizar e a ser considerada na reconciliação no final de 2010. Tal diferença respeita a um valor a regularizar com origem em verbas do Fundo de Coesão **(cfr. ponto 3.3.c)**;

#### **Unidade de Tesouraria**

10. Em 2009, o IFDR detinha cinco contas na CGD, perfazendo um saldo mínimo diário total de € 17,8 milhões. Destas contas, duas foram movimentadas em execução do orçamento de funcionamento e do PIDDAC e as restantes foram utilizadas em movimentos respeitantes a verbas extraorçamentais – QCA I e QCA II **(cfr. ponto 3.4)**;
11. Face ao valor das verbas que se encontravam em contas fora do Tesouro, especificamente no que respeita ao QCA I e II, considerando a necessidade de otimização na utilização dos dinheiros públicos, estas deveriam ter sido depositadas no IGCP, à semelhança do que sucede relativamente aos recursos financeiros afetos à execução do QREN **(cfr. ponto 3.4)**.

#### **Imobilizado e inventário**

12. O IFDR não tem registado no seu património os imóveis com direito de posse e direito de uso, uma vez que se encontra a decorrer o Programa de Inventariação completa dos bens imóveis do Estado 2009-2012 **(cfr. ponto 3.6)**;
13. Devido a discrepâncias identificadas após a realização de conferência de bens móveis foi efetuada “uma regularização não frequente, de grande significado” no imobilizado, de € 49.644,79, tendo o valor de amortizações acumuladas sido acrescido nesse montante, por contrapartida de resultados transitados **(cfr. ponto 3.6)**.

#### **Antecipações de fundos do Tesouro**

14. As antecipações de fundos do Tesouro só eram contabilizadas como empréstimos no final do exercício **(cfr. ponto 3.1.1)**.
15. Em 31 de Dezembro de 2009 estavam por regularizar € 639 milhões relativos a antecipações de fundos do Tesouro, respeitantes na totalidade ao QCA III. Deste valor, € 261 milhões respeitam a antecipações solicitadas em 2001 e 2002 e o restante em 2008 e 2009 **(cfr. ponto 3.7)**;





16. As antecipações de fundos do Tesouro mobilizadas em 2001, 2002, 2008 e 2009 não foram pagas até ao final dos exercícios orçamentais seguintes, pelo que não foram respeitadas as disposições constantes das sucessivas Leis do Orçamento do Estado (**cfr. ponto 3.7.a**);
17. Em 2008, o IFDR ressarciu o Tesouro em € 128,5 milhões, referentes a antecipações de fundos solicitadas em 2007 e 2008. A opção de não terem sido pagas as mais antigas, de 2001 e de 2002, foi motivada pelo facto de estas não implicarem encargos financeiros para o Instituto, contrariamente aos adiantamentos concedidos pelo IGCP em 2007 e 2008 (**cfr. ponto 3.7.b**);
18. No final do exercício de 2009, a contabilidade evidenciava que o Instituto detinha € 639.628.454,96 de dívidas, a totalidade ao Tesouro, quando na realidade as antecipações de fundos do Tesouro ascendiam a € 639.398.564,85. O diferencial de € 229.890,11 deveu-se a erros de contabilização que não se repercutiram no valor das disponibilidades existentes no final do exercício (**cfr. ponto 3.7.c**);
19. O IFDR não instruiu a conta de gerência de 2009 com o mapa de endividamento, não respeitando, nesta medida, a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª S., de 14 de Fevereiro, e o disposto no POCP (**cfr. ponto 3.7.d**).

#### Juízo sobre a Conta

20. O juízo de apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2009 é desfavorável face às correções efetuadas na demonstração numérica da gerência no valor total de € 1.593.989,10.

Estas correções resultaram dos seguintes factos: o saldo da gerência anterior não refletia saldos de projetos do PIDDAC, de € 26.768,60, e meios monetários na posse do IFDR e não contabilizados, de € 1.556.300,13. Também não foi contabilizada receita de juros no valor de € 10.920,37 (**cfr. ponto 3.9**).

Acresce que a contabilidade patrimonial contem erros dos quais resulta a sobrevalorização do valor da dívida do IFDR por antecipação de fundos do Tesouro em € 229.890,11 (**cfr. ponto 3.9**).

## **1.2 – Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se ao Conselho Diretivo do IFDR que providencie no sentido de:

1. Assegurar que as contabilidades orçamental e patrimonial espelhem a verdadeira situação do Instituto, em termos de fluxos de verbas extraorçamentais e de endividamento;
2. Evidenciar nos mapas de fluxos de caixa os fluxos financeiros de fundos comunitários por Programa Operacional;
3. Garantir a correta elaboração das reconciliações bancárias, reportadas a uma data e com indicação das datas e descritivos de todas as operações;
4. Assegurar a utilização das subcontas específicas da conta 25 – “Devedores e credores pela execução do orçamento” para registo dos movimentos efetuados nos períodos complementares da receita e da despesa;
5. Elaborar reconciliações bancárias que demonstrem a correção dos saldos contabilísticos no final do exercício;
6. Assegurar que os movimentos ocorridos nos períodos complementares da despesa e da receita se encontrem refletidos em demonstração própria que concilie o saldo para a gerência seguinte com o saldo de disponibilidades no final do exercício;
7. Proceder ao encerramento de conta bancária na Caixa Geral de Depósitos destinada a suportar os débitos de via verde, uma vez que o IGCP já disponibiliza essa funcionalidade.



## 2 – INTRODUÇÃO

### 2.1 – Âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC), aprovado para o ano de 2011, realizou-se a presente auditoria financeira ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR).

O objetivo geral desta ação foi a emissão de um juízo sobre a regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2009 do IFDR, bem como da integralidade e exatidão destas demonstrações.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ *Avaliar o sistema de controlo interno através da realização de testes de procedimento e de conformidade;*
- ◆ *Apreciar se:*
  - ◇ *As operações foram corretamente autorizadas e registadas, através da realização de testes substantivos a amostras, selecionadas por método estatístico, de receitas cobradas e de despesas realizadas na gerência de 2009;*
  - ◇ *Foram instituídos medidas e procedimentos apropriados de forma a registar com exatidão todos os ativos, tais como disponibilidades, dívidas de terceiros e valores imobilizados;*
  - ◇ *Os direitos e as obrigações foram apurados e geridos segundo as normas aplicáveis;*
- ◆ *Apreciar a legalidade e regularidade das operações realizadas no que respeita às receitas e despesas selecionadas;*
- ◆ *Analisar se na elaboração da conta de gerência de 2009 foram respeitadas as disposições constantes da Instrução n.º 1/2004 - 2.ª S do Tribunal de Contas, de 14 de Fevereiro, e as normas do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).*

Os responsáveis pela gerência de 2009 encontram-se relacionados no Anexo.

### 2.2 – Síntese metodológica

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

Os critérios e os métodos de seleção das amostras para a realização de testes substantivos foram os seguintes:

- ◆ *Receitas de funcionamento e receitas do PIDDAC - seleção aleatória através da aplicação informática “IDEA”;*

- ◆ *Despesas de funcionamento e despesas do PIDDAC - na seleção foi utilizada a aplicação “IDEA” e o método de amostragem estatístico “MUST”<sup>1</sup>, tendo sido considerados os seguintes parâmetros em função do resultado da avaliação do sistema de controlo interno: nível de confiança<sup>2</sup> de 92%; nível de materialidade<sup>3</sup> de 5%;*
- ◆ *Operações extraorçamentais - foram selecionados os “Mapas dos Fluxos Financeiros de Fundos Comunitários”, relativos ao mês de Dezembro.*

No quadro seguinte quantificam-se as amostras de receitas e de despesas selecionadas.

**Quadro 1 – Amostras das receitas e despesas de funcionamento e PIDDAC**

(em euros)

IFDR 2009	Receitas de funcionamento e PIDDAC	Despesas de funcionamento e PIDDAC
Valor total	9 511 352,20	9 707 689,58
N.º de registos	113	2 586
Amostra selecionada – N.º de registos	30	48
Amostra selecionada – Valor	2 325 612,16	2 838 396,39
Proporção do valor da amostra sobre o total do universo	24%	29%

Fonte: Mapas de fluxos de caixa e mapas de controlo de execução orçamental da receita e da despesa e ficheiro fornecido pelo Instituto - relações de receitas cobradas e de despesas realizadas.

Os fluxos de fundos comunitários selecionados totalizam € 259.219.712,40 de verbas entradas e € 287.967.753,89 de valores saídos, representando 13,9% e 14,4%, respetivamente, do total de fluxos de entradas e saídas ocorridos durante o ano.

### 2.3 – Condicionantes e limitações

Não se registaram condicionantes e limitações ao trabalho, sendo de realçar a colaboração dos técnicos e responsáveis da Unidade de Apoio à Gestão Institucional e da Unidade de Controlo e Auditoria, nomeadamente na disponibilização da documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

<sup>1</sup> “Must – Monetary Unit Sampling Technique”.

<sup>2</sup> O nível de confiança é complementar ao risco de deteção e pode ser definido como a probabilidade de que o valor máximo dos erros existentes na população total não ultrapasse um limite previamente fixado e tido como tolerável (cfr. Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Volume I).

<sup>3</sup> Materialidade corresponde ao erro máximo tolerável, ou seja, constitui o fator a partir do qual um erro pode afetar as decisões dos interessados (cfr. Guia de amostragem estatística do TC).



## 2.4 – Caracterização da entidade

### 2.4.1 – Natureza e regime

O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 137/2007, de 27 de Abril, integra-se na esfera da administração indireta do Estado e resultou da reestruturação da Direção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR).

O IFDR é dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, atuando sob a tutela do então Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, e do membro do Governo responsável pela área das Finanças, no âmbito da gestão financeira<sup>4</sup>.

O Instituto rege-se pelo Decreto-Lei acima referido e pelos seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 531/2007, de 30 de Abril, alterada pela Portaria n.º 169/2011, de 27 de Abril, que não se aplica ao ano de 2009, objeto da auditoria.

### 2.4.2 – Objeto, atribuições e competências

A lei orgânica do Instituto, no n.º 1 do art.º 3.º, define que este tem por missão dar execução à política de desenvolvimento regional.

No n.º 2 do mesmo artigo são explicitadas as suas atribuições, das quais se destacam:

- ◆ *Coordenação financeira global dos fundos estruturais comunitários e do Fundo de Coesão;*
- ◆ *Coordenação, gestão e monitorização física e financeira do FEDER e do Fundo de Coesão e das medidas de assistência técnica daqueles fundos;*
- ◆ *Autoridade de pagamento do FEDER e do Fundo de Coesão, no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), e autoridade certificadora e entidade pagadora no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), relativamente aos mesmos fundos, bem como a outras iniciativas europeias;*
- ◆ *Autoridade de controlo de 2.º nível do FEDER e do Fundo de Coesão, no QCA III, e de controlo das intervenções destes fundos no QREN;*
- ◆ *Interlocação com a Comissão Europeia, representação nas suas estruturas consultivas sobre a aplicação do FEDER e do Fundo de Coesão.*

Conforme estabelece o artigo 13.º, n.º 3, o IFDR “*sucede em todos os direitos e obrigações da DGDR inerentes ou decorrentes do exercício das atribuições que lhe estão cometidas, designadamente no que respeita à gestão dos fundos comunitários.*”

---

<sup>4</sup> Cfr. n.º 7 do art.º 17.º do Dec. Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro (Orgânica do XVIII Governo) e n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 137/2007. Atualmente, o IFDR é uma entidade do Ministério da Economia e do Emprego, cfr. art.º 16.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, 12 de Julho (Orgânica do XIX Governo).

### 2.4.3 – Órgãos

São órgãos do IFDR:

- a) O conselho diretivo
- b) O fiscal único

O conselho diretivo é composto por um presidente e dois vice-presidentes aos quais é aplicável o regime definido na lei-quadro dos institutos públicos<sup>5</sup> e, subsidiariamente, o estatuto do gestor público. Das competências que lhe estão cometidas salientam-se<sup>6</sup>:

- a) *“Garantir e criar condições para o efectivo cumprimento das obrigações de coordenação financeira global dos fundos estruturais comunitários e do Fundo de Coesão, designadamente nas vertentes da coordenação, gestão e monitorização financeira”;*
- b) *“Assegurar o cumprimento das obrigações do IFDR, I.P., como autoridade de certificação e entidade pagadora, no âmbito do QREN, em relação aos fundos e aos programas de cooperação territorial europeia e iniciativas comunitárias para os quais o IFDR, I.P. venha a ser designado.”*

Por sua vez o fiscal único tem as competências e é nomeado nos termos previstos na lei-quadro dos institutos públicos<sup>7</sup>.

### 2.4.4 – Sistema contabilístico

O IFDR possui contabilidade patrimonial e utiliza o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e organiza e apresenta as contas ao Tribunal de Contas (TC) nos termos da Instrução n.º 1/2004 -2.ª S, de 14 de Fevereiro.

## 2.5 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>8</sup>, o relato de auditoria foi enviado, para contraditório, ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

As alegações apresentadas foram, nas partes pertinentes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo III, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

---

<sup>5</sup> Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro

<sup>6</sup> Art. 5.º do Decreto-Lei n.º 137/2007, de 27 de Abril.

<sup>7</sup> Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas posteriormente.

<sup>8</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



### 3 – PARTE EXPOSITIVA

#### 3.1 – Controlo interno

Analisou-se o sistema de controlo interno existente na área do apoio à gestão institucional, a qual compreende a administração financeira e patrimonial e a gestão financeira. Procedeu-se à realização de entrevistas, ao levantamento dos circuitos e ao exame de processos relativos à atividade do Instituto. Foram igualmente realizados testes de procedimento e de conformidade. Da análise efetuada, o sistema de controlo interno foi considerado regular<sup>9</sup>.

##### 3.1.1 – Tesouraria – conferência e contabilização

Relativamente à gestão, conferência e contabilização dos fluxos de verbas extraorçamentais respeitantes aos fundos comunitários e a outras verbas oriundas de instituições europeias importa detalhar o seguinte:

O Instituto tem duas unidades orgânicas que centralizam as funções de cobrança e de pagamento<sup>10</sup>:

- ◆ *O Núcleo de Gestão Financeira faz a gestão de tesouraria dos fluxos extraorçamentais relativos aos fundos comunitários e de outras verbas provenientes de instituições europeias<sup>11</sup>, incluindo a solicitação de antecipação de verbas ao Tesouro e a realização de aplicações financeiras;*
- ◆ *O Núcleo de Administração Financeira e Patrimonial gere a tesouraria relativa à execução dos orçamentos de funcionamento e do PIDDAC e, entre outras atribuições, também é responsável por assegurar a contabilidade orçamental e patrimonial do Instituto, encontrando-se assegurada a segregação de funções.*

#### Definição prévia de parâmetros para contração de empréstimos e de aplicações financeiras

Neste âmbito verificou-se a inexistência de um Manual de Procedimentos e de Controlo Interno, com um conjunto organizado de regras e procedimentos a seguir por cada uma das Unidades do Instituto.

O Núcleo de Gestão Financeira (NGF), em função das necessidades de tesouraria e das disponibilidades relativas aos fundos comunitários, promove regularmente a contração de empréstimos e a realização de aplicações financeiras, não existindo normas que disciplinem essa atividade.

Acresce que a atividade deste Núcleo é assegurada pela sua responsável que tem a seu cargo, diariamente, toda a gestão de entradas e saídas de verbas extraorçamentais relativas aos fundos comunitários, incluindo a promoção de aplicações financeiras versus solicitação ou pagamento de empréstimos. Na ausência desta responsável essas tarefas são desenvolvidas pela responsável da Unidade de Apoio à Gestão Institucional (nível hierárquico superior).

<sup>9</sup> Em conformidade com os parâmetros previstos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, quanto à sua fiabilidade, o sistema de controlo interno pode ser classificado como bom, regular ou deficiente.

<sup>10</sup> As duas unidades estão integradas na Unidade de Apoio à Gestão Institucional.

<sup>11</sup> Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu.

No âmbito do contraditório, o IFDR alegou o seguinte:

*“Os procedimentos e enquadramento legal das operações associadas à contração de empréstimos (contratualização de antecipações de fundos por Operações Específicas do Tesouro, OET) e constituição de aplicações financeiras efetuadas pelo IFDR, encontram-se devidamente especificadas nos pontos (...) do Manual de Procedimentos da Entidade Pagadora.*

(...)

*Relativamente às OET, o NGF apura e transmite diariamente ao CD, o montante total de pagamentos e transferências apresentados pelas AG para processamento e também as disponibilidades financeiras existentes. Tendo por base esta informação, bem como a despesa certificada e apresentada à CE e a previsão de entrada de fundos da CE, o CD decide o montante a mobilizar de OET.*

(...)

*No que diz respeito às aplicações financeiras, a Coordenadora de Núcleo regista uma proposta de aplicação de fundos em SIEP, tendo por base os pedidos de pagamento/transferência apresentados pelas AG para processamento e esta é posteriormente autorizada, alterada ou não autorizada pelo CD.”*

No relato não foi dado enfoque ao facto de as decisões finais respeitantes aos empréstimos e às aplicações serem tomadas pelo CD do Instituto. A referência à inexistência de normas que disciplinem a atividade do NGF visava evidenciar o não estabelecimento de parâmetros indicadores de alerta dos momentos e dos montantes de contratação (valores mínimos de segurança das disponibilidades), apesar da regularidade e da dimensão das operações em causa.

Realça-se, no entanto, que o Instituto informou que embora aqueles parâmetros não estejam definidos, opta pela análise constante - diária - das disponibilidades/necessidades existentes, e que, entretanto, foi elaborado o manual de procedimentos<sup>12</sup> a disciplinar a atividade do NGF relativamente à gestão das verbas extraorçamentais dos fundos comunitários, no que concerne à contração de empréstimos e à realização de aplicações financeiras em função das necessidades e das disponibilidades.

Quanto à observação de que a atividade do NGF era assegurada pela sua responsável o Presidente do IFDR referiu o seguinte:

*“A atividade do NGF é assegurada por três técnicos superiores sob a coordenação, gestão e controlo da Coordenadora do Núcleo e sob a supervisão da Diretora da Unidade orgânica em que o NGF se insere. Os procedimentos desenvolvidos pelo NGF no exercício de funções de entidade pagadora, que assegura a gestão financeira dos fundos comunitários ou outros, exigem vários níveis de intervenção, perfeitamente definidos e delimitados, e que são os de análise, de validação e de autorização. Esta estratificação da atividade bem como os procedimentos a seguir encontram-se plasmados no Manual de Procedimentos da Entidade Pagadora (...).”*

Regista-se o esclarecimento prestado.

---

<sup>12</sup> O Manual de Procedimentos da Entidade Pagadora referido foi editado em Agosto de 2011. O trabalho de campo da presente ação de auditoria terminou em 31 de Maio de 2011.





## Conferência

Para efeitos de contabilização o Núcleo de Gestão Financeira envia, mensalmente, ao Núcleo de Administração Financeira e Patrimonial “Mapas dos Fluxos Financeiros de Fundos Comunitários”, contendo toda a informação sobre as entradas e saídas de fundos. Os valores são agregados por natureza e por programa operacional, em quadros de dupla entrada.

Em resultado do exame da informação constante desses mapas concluiu-se que os mesmos apresentavam incorreções que se repercutiam nos registos da contabilidade. As diferenças seguintes são exemplos dessa situação:

- ◆ *O valor aplicado em CEDIC no final do exercício de 2009 é superior em € 10.920,37 ao valor contabilizado<sup>13</sup> (ver ponto 3.6.6.);*
- ◆ *O valor de antecipações de fundos do Tesouro por regularizar contabilizado no final do exercício é superior em € 229.889,11 ao seu valor efetivo (ver ponto 3.5.).*

No Núcleo da Administração Financeira e Patrimonial não se encontrava instituído o procedimento de conferência regular da informação constante desses mapas antes do seu registo no sistema informático, para efeitos de contabilização.

Até 2009 os extratos bancários<sup>14</sup>, bem como os documentos de suporte às aplicações financeiras em CEDIC, eram enviados pelo Núcleo de Gestão Financeira ao Núcleo da Administração Financeira e Patrimonial apenas no final do ano, impedindo-o de fazer essa conferência.

Em 2011 os referidos “Mapas dos Fluxos Financeiros de Fundos Comunitários” já são remetidos, mensalmente, com os extratos bancários. No final do ano continuam a ser enviados os documentos de suporte das aplicações financeiras em CEDIC, mas não são enviados os referentes às antecipações de fundos do Tesouro.

Considera-se ser insuficiente a elaboração de reconciliações bancárias apenas no final do ano e sem a totalidade dos respetivos documentos de suporte.

No âmbito do contraditório, o IFDR alegou o seguinte:

*“Os mapas de fluxos extraorçamentais relativos aos fundos comunitários são elaborados pela Coordenadora do NGF mensalmente, tendo por base uma conferência efetuada pelos técnicos do NGF às contas bancárias tituladas pelo IFDR. Atualmente, quando esta informação é enviada para o NAFP juntamente com os extratos bancários respetivos, é feita, uma conferência prévia à contabilização por uma técnica daquele Núcleo.”*

Regista-se a informação prestada no sentido da existência, atualmente, de conferência prévia à contabilização e o envio dos extratos bancários para a contabilidade (permitindo a confirmação dos valores contantes dos mapas de fluxos extraorçamentais).

<sup>13</sup>Esta diferença resultou duma omissão na contabilização de receita de cobrança de juros.

<sup>14</sup>Das contas movimentadas pelo Núcleo de Gestão Financeira.

Quanto ao facto de as antecipações de fundos do Tesouro serem contabilizadas como empréstimos apenas no final do exercício, o IFDR esclareceu o seguinte:

*“Com a aplicação informática da contabilidade utilizada até ao final de 2010 (GESTOR) só no final do ano era possível efetuar esses registos. Com a nova aplicação informática implementada a partir de 1/1/2011 (GeRFIP) as antecipações de fundos por OET já estão a ser contabilizadas mensalmente como empréstimos (...).”*

Regista-se a alteração ocorrida.

### **Contabilização**

A contabilização orçamental da informação constante dos “Mapas de Fluxos Financeiros de Fundos Comunitários” é efetuada apenas no final do ano.

A contabilização patrimonial dessa mesma informação é realizada mensalmente e, embora as antecipações de fundos do Tesouro sejam lançadas na conta 268 - “Devedores e credores diversos”, o produto das antecipações de fundos só é lançado na conta 239 - “Outros empréstimos obtidos” no final do ano<sup>15</sup>.

Estes procedimentos retiram valor à contabilidade como fonte de informação e instrumento de gestão.

### **3.1.2 – Plano de prevenção dos riscos de corrupção**

O IFDR dispõe de Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRC), dando assim cumprimento à Recomendação n.º 1, emitida pelo Concelho de Prevenção da Corrupção (CPC)<sup>16</sup>.

Este documento foi concluído em Janeiro de 2010 e, em cumprimento do previsto na referida recomendação, remetido, simultaneamente, ao CPC e aos demais órgãos de superintendência, tutela e controlo, em 15 de Fevereiro de 2010.

No decurso da auditoria o departamento responsável pela preparação do documento informou que o relatório anual sobre a sua execução só ia ser elaborado no 2.º semestre, por falta de recursos humanos.

Das cinco medidas preventivas propostas no referido plano verificou-se que apenas se encontrava por concretizar a elaboração do código de conduta.

No que respeita à monitorização do desempenho do IFDR, essa tarefa já é realizada periodicamente com base na avaliação dos indicadores do seu Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). Em 2010 realizou-se uma ação de monitorização intercalar do QUAR, tendo sido definido que, a partir de 2011, a periodicidade dessa avaliação passaria a trimestral. Assim, em 2011 foi já efetuada a monitorização relativa ao 1.º trimestre, encontrando-se em curso, à data da auditoria, a monitorização intercalar relativa ao 1.º semestre de 2011.

---

<sup>15</sup>Os empréstimos, quando contraídos, deveriam ser logo contabilizados em subconta da conta 23 - “Empréstimos obtidos”.

<sup>16</sup>Publicada no DR, 2.ª Série, de 22 de Julho de 2009.



## 3.2 – Execução orçamental

### 3.2.1 – Caracterização financeira

No quadro seguinte evidenciam-se os movimentos de receitas e de despesas ocorridos na gerência de 2009<sup>17</sup>.

**Quadro 2 – Valores de fluxos de caixa – Gerência de 2009**

(em milhares de euros)

Mapa de fluxos de caixa	
Saldo da gerência anterior	702 099
Receitas de funcionamento e do PIDDAC	9 511
Operações extraorçamentais - Recebimentos respeitantes ao FEDER, Fundo de Coesão e outros fundos do Espaço Económico Europeu	1 861 711
Despesas de funcionamento e do PIDDAC	9 708
Operações extraorçamentais - Pagamentos respeitantes ao FEDER, Fundo de Coesão e outros fundos do Espaço Económico Europeu	1 995 133
Saldo para a gerência seguinte	568 487

Fonte: Mapa de fluxos de caixa integrante da conta de gerência do ano de 2009 enviada ao TC.

No quadro abaixo sintetiza-se o balanço do Instituto a 31 de Dezembro de 2009 e apresenta-se o resultado líquido do exercício que, contrariamente ao do exercício anterior<sup>18</sup>, foi positivo em € 54.485,74.

**Quadro 3 – Valores de balanço em 31 de Dezembro de 2009**

(em milhares de euros)

Balanço em 31 de Dezembro	
Ativo	643.753
Passivo	641.135
Fundos próprios	2.618
Resultado líquido do exercício	54

Fonte: Balanço integrante da conta de gerência de 2009 enviada ao TC.

### 3.2.2 – Saldo da gerência anterior

O saldo da gerência anterior, evidenciado no mapa de fluxos de caixa de 2009, é inferior em € 26.768,60 ao saldo para a gerência seguinte constante do mapa de fluxos de caixa da gerência de 2008. Este valor corresponde ao somatório de dois saldos de projetos do PIDDAC que integravam o saldo para a gerência seguinte na conta do ano de 2008 mas que já não integraram o saldo da gerência anterior evidenciado no mapa de 2009. Por outro lado, muito embora esses saldos tenham sido repostos nos cofres do Estado no decurso de 2009, as respetivas saídas de disponibilidades não foram

<sup>17</sup> Em operações extraorçamentais, recebimentos e pagamentos, não se incluem os descontos em vencimentos e salários e as retenções de rendas.

<sup>18</sup> O resultado líquido do exercício de 2008 foi de € -511.582,50.

registadas na contabilidade orçamental<sup>19</sup>. Assim, as omissões referidas anulam-se pelo que não resultou alteração do valor de saldo para a gerência seguinte da conta de 2009.

### 3.2.3 – Equilíbrio orçamental

Em 2009 o IFDR solicitou à tutela financeira autorização para a integração do saldo da gerência anterior e a isenção da regra de equilíbrio orçamental<sup>20</sup>, tal como se encontra definida no artigo 25.º da Lei do enquadramento orçamental<sup>21</sup>, com a fundamentação de que se encontravam em causa “(...) *projectos co-financiados podendo o cumprimento desta norma vir a comprometer o encerramento do QCA III e o arranque do QREN*”.

O Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento autorizou a integração e a aplicação do saldo<sup>22</sup>, bem como a isenção da regra do equilíbrio orçamental<sup>23</sup>.

### 3.2.4 – Cabimentação

No que concerne à execução orçamental observou-se que a conta 026 – “Cabimentos”<sup>24</sup> apresentava um saldo devedor no final de 2009<sup>25</sup>, situação que indicava que não tinham sido respeitados os procedimentos legais relativos à cabimentação das despesas.

Da análise efetuada apurou-se que a aplicação informática “GESTOR”, utilizada em 2009 pela contabilidade do Instituto, não permitia a contabilização de compromissos sem ser precedida do registo das respetivas cabimentações<sup>26</sup>.

Contudo, verificou-se igualmente que em subcontas da conta 026, que apresentavam também saldos devedores, os valores dos cabimentos encontravam-se frequentemente lançados simultaneamente a crédito e a débito, quando o lançamento destes valores a débito deveria ter sido efetuado na conta 023- “Dotações disponíveis”. Estes erros eram cometidos pela própria aplicação informática, tendo a contabilidade reportado superiormente esta deficiência.

Em consequência daqueles registos de cabimentação, resultaram incorreções nas subcontas de “Dotações disponíveis”, não podendo, por esta razão, a contabilidade patrimonial constituir fonte de informação fidedigna nesta área de controlo orçamental.

Relativamente ao registo das dotações orçamentais, cabimentos, compromissos, processamentos e pagamentos de despesas o Instituto utilizou sempre a contabilidade orçamental (balancetes e registos auxiliares por rubrica da classificação económica e por fonte de financiamento) a qual, muito embora

---

<sup>19</sup>As reposições dos saldos de 2008 dos dois projetos do PIDDAC em causa, no valor de € 868,60 e de € 25.900,00, ocorreram respetivamente em 26 de Junho e 29 de Setembro de 2009. As respetivas transferências para os cofres do Estado foram apenas lançadas na contabilidade patrimonial.

<sup>20</sup>Informação n.º 204/NAFP, de 02/04/2009, do Núcleo de Gestão Financeira e Patrimonial e Despacho de Vice-Presidente do Conselho Diretivo de 14/05/09.

<sup>21</sup>Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>22</sup>Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 01/09/2009.

<sup>23</sup>Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 21/10/2009.

<sup>24</sup>Conta do plano de contas do POCP.

<sup>25</sup>Saldo devedor de cerca de € 2,9 milhões.

<sup>26</sup>A aplicação informática “GESTOR” foi utilizada pelo IFDR até ao final do ano de 2010.



fosse elaborada na mesma aplicação informática, não apresentava os erros verificados na contabilidade patrimonial.

### 3.2.5 – Classificação de fluxos financeiros relativos a fundos comunitários

O IFDR contabilizou as transferências de fundos comunitários recebidos, bem como todos os restantes movimentos relativos a essas verbas (pagamentos a organismos intermédios ou a destinatários finais e movimentos respeitantes a aplicações de disponibilidades e à contração de empréstimos como operações extraorçamentais) em “Outras operações de tesouraria”, dando assim cumprimento ao disposto na Instrução n.º 1/2004-2.ªS e no POCP<sup>27</sup>.

Em virtude de o IFDR funcionar como organismo intermédio, os fluxos referidos são contabilizados corretamente como extraorçamentais, na receita no artigo 17.02.00 e na despesa na rubrica 12.02.00, nos termos da classificação económica<sup>28</sup>, conforme o ponto 5.3 “Registo das transferências provenientes da União Europeia” da Circular n.º 1354-A, de 27 de Novembro de 2009.

O mapa de fluxos de caixa evidencia os fluxos financeiros de fundos comunitários de forma agregada por Fundo, não os discriminando por Programa Operacional (PO).

Considerando que as Autoridades de Gestão dos PO do FEDER e do Fundo de Coesão não administram ou são responsáveis pela gestão de dinheiros ou outros ativos do Estado, não realizando, contrariamente ao período de execução do QCA III, operações financeiras, cabendo tal responsabilidade de movimentação de dinheiros à Autoridade de Certificação e aos organismos intermédios pagadores, que efetuam, com autonomia, ordens de transferência direta para os beneficiários finais, não se enquadrando na previsão da alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>29</sup> e, conseqüentemente na obrigação de prestação de contas, devem os pagamentos efetuados pelo IFDR ser refletidos nos mapas de fluxos de caixa por PO<sup>30</sup>.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IFDR referiu o seguinte:

*“O sistema informático utilizado na área financeira e patrimonial, o GeRFIP, ainda não permite a discriminação destes registos por Programa Operacional. Tratando-se de um software transversal à Administração Central do Estado, o mesmo não responde a esta especificidade do IFDR. Ainda assim, tomamos devida nota da recomendação pelo que na prestação de contas relativa ao ano de 2011 será apresentada a desagregação de fluxos de caixa por PO; acresce que em termos de fontes de financiamento do orçamento, também não é possível discriminar os PO das Regiões Autónomas que estão a ser contabilizados em “outros” segundo indicação da DGO.”*

Regista-se a informação prestada.

<sup>27</sup>Ponto 7.3 – Fluxos de Caixa – “Mapa onde deverão ser evidenciadas as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria”.

<sup>28</sup>Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

<sup>29</sup>Disposição legal que fundamentava a obrigação de prestação de contas pelas Autoridades de Gestão no período de execução do QCA III.

<sup>30</sup>Cfr. Relatório de Auditoria n.º 36/2011-2.ªS. e Relatório de Auditoria n.º 40/2011-2.ªS.

### 3.2.6 – Períodos complementares para a realização de pagamentos e para a efetivação de créditos

O saldo para a gerência seguinte, no mapa de fluxos de caixa da gerência do ano de 2009, é igual ao total das disponibilidades apresentadas no balanço do exercício de 2009, no valor de € 568.476.927,52. Esta situação não é compatível com o facto de o IFDR ter utilizado os prazos legais, para além de 31 de Dezembro de 2009, para a realização de pagamentos de despesas (7 de Janeiro) e para a cobrança de receitas (19 de Janeiro de 2010), nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental para 2009<sup>31</sup>.

O IFDR procedia da seguinte forma:

- ◆ *Contabilizava os movimentos de pagamento e cobrança ocorridos nos períodos complementares com a data de 31 de Dezembro;*
- ◆ *Não movimentava a conta 25 – “Devedores e credores” pela execução do orçamento<sup>32</sup>, não utilizando subcontas relativas aos períodos complementares<sup>33</sup>, em conformidade com o que se encontra estabelecido legalmente;*
- ◆ *Nas reconciliações bancárias de final de exercício subtraía e adicionava aos saldos bancários os valores pagos e recebidos nos períodos complementares.*

O Instituto deverá utilizar, na desagregação da conta 25 – “Devedores e credores pela execução do orçamento”, as subcontas específicas relativas aos períodos complementares e contabilizar os movimentos efetuados com as datas reais.

Quanto às reconciliações bancárias, estas reportam-se obrigatoriamente a um momento suportadas em saldos certificados pelos bancos e saldos contabilísticos e, nessa medida, só podem integrar valores que se encontrem em “trânsito” ou a aguardar regularização nessa data.

Assim, com base nas certidões bancárias obtidas, onde são indicados os saldos em 31 de Dezembro, ou seja, no final de exercício, o IFDR deve apresentar reconciliações bancárias com os movimentos não refletidos naqueles saldos de modo a demonstrar a correção dos seus saldos contabilísticos, também no final do exercício. Realizando o Instituto pagamentos e cobranças nos períodos complementares terá de instruir a sua conta de gerência com demonstração onde evidencie as saídas e as entradas ocorridas após 31 de Dezembro mas que pertençam à execução orçamental do ano anterior. Esta demonstração permitirá explicar a diferença entre as disponibilidades em balanço a 31 de Dezembro<sup>34</sup> e o saldo para a gerência seguinte evidenciado no mapa de fluxos de caixa<sup>35</sup>.

No âmbito do contraditório, o IFDR alegou o seguinte:

---

<sup>31</sup>Períodos complementares para a realização de pagamentos e para a efetivação de créditos. As disposições relativas ao pagamento de despesa e efetivação de créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro constam, respetivamente, do n.º 1 e do n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>32</sup>Conta do plano de contas do POCP.

<sup>33</sup>A desagregação da conta 25 por anos económicos é também objeto da Orientação – Norma Interpretativa n.º 1/2001 – Período Complementar, constante do Aviso n.º 7466/2001 da Comissão de Normalização Contabilística, de 16 de Abril, publicado no DR, 2.ª Série, de 30 de Maio.

<sup>34</sup>Disponibilidades no final de exercício.

<sup>35</sup>Disponibilidades no final da gerência.



*“A aplicação informática da contabilidade utilizada até ao final de 2010 (GESTOR), não possibilitava efetuar esses registos. Para o ano de 2011 está já assegurado pela nova aplicação informática (GeRFIP) que esses registos ficam devidamente individualizados e refletidos na conta 25 específica para o efeito.”*

A alteração anunciada vai ao encontro da recomendação para a utilização das subcontas específicas da conta 25 para registo de movimentos efetuados nos períodos complementares da receita e da despesa.

### 3.3 – Reconciliações bancárias

Relativamente às reconciliações bancárias verificaram-se as seguintes situações:

- a) Existência de reconciliações conjuntas de duas contas bancárias e omissão das datas das operações (datas de guias, cheques, depósitos, transferências e outras operações).

Nesta matéria, no âmbito do contraditório, o IFDR alegou:

*“Na gerência de 2009, apenas foram apresentadas as reconciliações das contas com movimentos em aberto. Para as gerências seguintes foram já efetuadas as reconciliações de todas as contas”*

Face à informação obtida, refira-se que a conta de gerência deve ser instruída com as reconciliações bancárias de todas as contas em que existam divergências entre os saldos bancários e os respetivos saldos contabilísticos<sup>36</sup>, nos termos da Instrução do Tribunal n.º 1/2004, anexo IV.

Quanto ao facto de as reconciliações bancárias, a 31 de Dezembro de 2009, terem sido apresentadas sem conter todas as datas das operações, o IFDR referiu que as atualmente elaboradas possuem estes dados, alteração que vai ao encontro da recomendação formulada, tendo em conta a Instrução do Tribunal n.º 1/2004, anexo IV;

- b) Diferença entre o valor de aplicações financeiras<sup>37</sup>, indicado no mapa síntese das reconciliações bancárias remetido com a conta ao TC, de € 214.437.643,28, e o valor total de títulos a prazo existentes em 31 de Dezembro de 2009, de € 214.448.563,65. Essa diferença no valor de € 10.920,37, respeitante a cobrança de juros, não se encontrava contabilizada em receita de juros. Consequentemente, desta omissão resultou uma subavaliação do saldo para a gerência seguinte nesse montante. Também, esse proveito e essa disponibilidade encontravam-se omissos na contabilidade patrimonial de 2009. As necessárias regularizações só foram efetuadas no final de 2010.

No âmbito do contraditório, o IFDR juntou documento ilustrando os lançamentos contabilísticos efetuados em 2010 com a referida regularização.

- c) No final de 2009, registava-se uma diferença entre o saldo bancário da conta n.º 78101120000000086110, certificado pelo IGCP, e o saldo contabilístico do IFDR no montante de € 1.556.300,13. Esta diferença já se encontrava evidenciada na reconciliação

<sup>36</sup> Reconciliações à data do final de exercício ou outra.

<sup>37</sup> Aplicações CEDIC do IGCP.

bancária do final do ano anterior e continuou a ser considerada na reconciliação no final de 2010.

Na reconciliação reportada ao final do exercício de 2009 o valor de € 1.556.300,13 foi subtraído ao saldo bancário certificado de € 439.726,19 pelo que o saldo contabilístico era negativo, em € 1.116.573,94.

Sobre esta questão os serviços informaram que se tratava de um valor a regularizar com origem em verbas do Fundo de Coesão e facultaram dois documentos dos quais se transcreve o seguinte:

- “ *A reconciliação de saldos relativa à conta n.º 861 do Fundo de Coesão I mantém uma diferença positiva no saldo da DGT de 1.556.301,04 € como referido em anteriores exercícios de reconciliação (...).*

*Esta diferença poderá relacionar-se com movimentos de disponibilização/cativação em projectos da responsabilidade de entidades sem autonomia administrativa e financeira, situação a merecer confirmação pelos vossos serviços, de forma a poder encerrar-se esta conta logo que terminem os fluxos financeiros com a CE e com os executores”.*<sup>38</sup>

- “ *O pagamento de 3.243.249,67 € ao projecto 1997/PE/006, foi viável dado que o valor do saldo visível em homebanking ultrapassa em 1.556.301 € os registos do IFDR.*

*As diversas diligências efectuadas junto da DG Tesouro para identificar a origem desta discrepância nunca foram bem sucedidas por falta de detalhe dos registos da DGT ao nível dos movimentos por projecto.*

*Supõe-se que estarão em causa movimentos relativos a projectos da responsabilidade de organismo sem autonomia administrativa e financeira que originam no final de cada ano cativações de montantes não utilizados e cujas correspondentes descativações no início do ano seguinte poderão não ter sido efectuadas. Estes movimentos não são visíveis para o IFDR (...).”*<sup>39</sup>

À data da auditoria, em Junho de 2011, a situação descrita ainda não tinha sido regularizada.

No âmbito do contraditório, o IFDR informou que a diferença de € 1.556.300,13 foi regularizada no exercício de 2011, não tendo sido, todavia, indicada a forma de regularização.

---

<sup>38</sup>Ofício n.º 2123, de 11 de Junho de 2007, remetido pelo Diretor-Geral do Desenvolvimento Regional ao Diretor-Geral do Tesouro, ponto 2.

<sup>39</sup>Nota Interna n.º 10/000074, de 10 de Fevereiro de 2010.





### 3.4 – Unidade de Tesouraria

Em 2009, o IFDR utilizou 30 contas bancárias, 25 no IGCP e 5 na Caixa Geral de Depósitos (CGD)<sup>40</sup>. Das contas na CGD, 2 foram movimentadas em execução do orçamento de funcionamento e do orçamento do PIDDAC e as restantes foram utilizadas em movimentos respeitantes a verbas extraorçamentais, concretamente, verbas do QCA I e QCA II<sup>41</sup>.

No quadro seguinte apresentam-se os valores de saldos diários mínimos em 2009 das contas movimentadas na CGD:

Quadro 4 - Valor de saldo mínimo das contas na CGD movimentadas em 2009

(em euros)

Conta bancária na CGD	Verbas movimentadas	Valor de saldo diário mínimo em 2009
0697 5787 67 130 18	Orçamento de funcionamento	295,82
0697 5787 68 431 92	Orçamento PIDDAC	8 982,36
0697 5765 23 630 76	QCA I e QCA II "Feder" (a)	12 087 272,81
0697 5770 49 330 02	QCA I e QCA II "Feder/Juros" (a)	2 777 636,61
0697 5946 51 630 96	QCA I e QCA II "IDL/RIME IEF" (a)	2 953 855,75
<b>Total</b>		<b>17 828 043,35</b>

(a) Em itálico a especificação constante de listagem de contas do IFDR.

Relativamente à utilização de contas na CGD os serviços do IFDR fizeram notar que, em 10 de Maio de 1995, foi subscrito um protocolo entre a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, a Direcção-Geral do Tesouro e a CGD "(...) com vista à criação de um sistema de financiamento que permita assegurar, nas melhores condições, os recursos financeiros necessários à execução de projectos de investimento previstos no Quadro Comunitário de Apoio 1994/99 (adiante designado como QCA II) (...)".

No protocolo referido estabelecia-se que era constituída junto da CGD uma conta à ordem da DGDR, na qual seriam creditados, pela DGT, os fundos comunitários provenientes do FEDER no âmbito do QCA II. Este protocolo continha ainda diversas disposições sobre a remuneração de saldos credores e a constituição de saldos devedores da conta bancária. Terminava, explicitando, que o referido protocolo seria válido até ao final do ano de 2001.

Os serviços do IFDR informaram também que as 3 contas na CGD acima referenciadas, utilizadas para movimentar verbas do QCA I e do QCA II, tinham sido abertas ao abrigo daquele protocolo, entre 1995 e 1999. Estas contas ainda se mantêm ativas em virtude destes Quadros ainda não se encontrarem encerrados.

Apesar do referido, na esteira do que tem sido reiteradamente recomendado nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado considera-se, tendo em conta a otimização dos dinheiros públicos, que o IFDR deveria proceder à transferência das verbas para contas a serem abertas no IGCP, tal como para o efeito estabelece o n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro,

<sup>40</sup> A conta de gerência do ano de 2008 também refletia a utilização das mesmas cinco contas bancárias na CGD.

<sup>41</sup> As verbas extraorçamentais movimentadas nas 3 contas bancárias são apresentadas nas sucessivas contas de gerência, mais precisamente, nas sínteses das reconciliações bancárias, como sendo do QCA I e do QCA II.

republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril, diploma que define o modelo de governação do QREN.

Sobre esta matéria, na sua resposta no âmbito do contraditório, o organismo esclareceu que foram já encerradas todas as contas abertas junto da CGD, à exceção de uma que não pode ainda ser encerrada, servindo apenas para débito da via verde que o IGCP não consegue assegurar, tendo um saldo máximo de € 2.000.

O condicionalismo referido já foi ultrapassado, pois desde Dezembro de 2011 o IGCP já disponibiliza a funcionalidade de associar o dispositivo da Via Verde e o pagamento de portagens ao cartão IGCP Charge Card <sup>42</sup>.

### **3.5 – Resultado das verificações nas áreas da arrecadação de receitas e da realização de despesas**

Do total de receita cobrada, respeitante ao orçamento de funcionamento e do PIDDAC, foram analisados 30 registos, totalizando € 2.325.612,16.

Foi analisada a documentação de suporte dos processos das receitas seleccionadas e obtiveram-se os esclarecimentos necessários no decorrer da ação.

Nas verificações realizadas não foram identificadas situações merecedoras de reparo.

Do total da despesa realizada no âmbito do orçamento de funcionamento e do PIDDAC foram examinados 38 registos, no valor total de € 2.838.396,39.

Em resultado do exame e testes realizados salienta-se o facto dos processos se encontrarem devidamente instruídos e em conformidade com os procedimentos legais.

Os processos de despesa seleccionados integravam sete adjudicações, no valor total aproximado de € 699 milhares, cuja tramitação, na contratação, obedeceu às disposições constantes do Código dos Contratos Públicos.

Relativamente aos abonos dos membros dos órgãos sociais verificou-se que estas despesas não foram corretamente classificadas na rubrica 01.01.02 – “Remunerações certas e permanentes/Órgãos Sociais”, nos termos do classificador económico das despesas públicas, anexo ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro<sup>43</sup>.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IFDR informou que “*A partir de Junho de 2011 as despesas com os abonos dos membros dos órgãos sociais, estão já a ser corretamente classificadas na rubrica 01.01.02 – “Remunerações Certas e Permanentes, Órgãos Sociais”(...)”, tendo junto documento comprovativo.*

---

<sup>42</sup>Conforme se encontra publicitado no site: [www.igcp.unibanco.pt](http://www.igcp.unibanco.pt)

<sup>43</sup>As remunerações dos membros do Conselho Diretivo e do Fiscal único encontravam-se classificadas, respetivamente, nas rubricas 01.01.03 – “Despesas com o pessoal” e 02.02.20 – “Aquisições de serviços, Outros trabalhos Especializados”.



### 3.6 – Imobilizado e inventário

O património do IFDR, nos termos da sua lei orgânica<sup>44</sup>, é constituído pela universalidade dos bens, direitos e obrigações de que é titular.

Relativamente aos bens imóveis, no documento “Notas ao balanço e demonstração de resultados – exercício de 2009”, integrante da conta apresentada ao TC, refere-se o seguinte:

*“A Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, aprova o Programa de Inventariação 2009-2012 e as respectivas medidas de implementação e controlo, para a inventariação completa dos bens imóveis do Estado. Está a decorrer o processo de inventariação completa dos bens imóveis do Estado, pelo que o IFDR não tem registado no seu património os imóveis com direito de posse e direito de uso.”*

No decurso de 2009 foi efetuada, pelo IFDR, uma conferência dos bens constantes da aplicação informática utilizada para o registo dos bens do imobilizado<sup>45</sup>. Em virtude de discrepâncias identificadas nos registos, relativamente aos anos de aquisição de alguns bens, verificou-se a necessidade de se proceder à regularização de mais € 49.644,79 em amortizações acumuladas.

A regularização no imobilizado foi efetuada por contrapartida da conta 59 – “Resultados transitados”, em virtude de ter sido considerada uma regularização não frequente, de grande significado, e que, por isso, deveria afetar negativamente os fundos próprios e não o resultado do exercício<sup>46</sup>. Essa consideração constou de informação elaborada pelo Núcleo de Gestão Financeira e Patrimonial que obteve despacho de concordância do Presidente do Conselho Diretivo.

### 3.7 – Antecipações de fundos pelo Tesouro

O balanço do IFDR no final do exercício de 2009 revelou que o Instituto detinha € 361.780.094,24 de “Dívidas a terceiros, médio e longo prazos” e € 277.848.360,72 em “Empréstimos de curto prazo”. Este endividamento no valor total de € 639.628.454,96 correspondia, na totalidade, a antecipações de fundos pelo Tesouro a que o IFDR recorreu por conta das transferências de fundos da UE.

A fundamentação para o recurso a antecipações de fundos pelo Tesouro encontra-se estabelecida no “Complemento da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo das Autoridades de Gestão”<sup>47</sup>, atualização de Novembro de 2010, que prevê o seguinte:

*“O recurso a estes adiantamentos tem como finalidade favorecer a realização de cada Programa Operacional, possibilitando deste modo uma execução que não ponha em causa a concretização das metas financeiras do PO ou acarrete uma morosidade acrescida nos reembolsos aos beneficiários, dado que a transferência de verbas pela CE apenas tem lugar após a devida certificação de despesa e pedidos de pagamento solicitados.”*

Em 31 de Dezembro de 2009 todas as antecipações de fundos por regularizar respeitavam ao QCA III, não tendo o IFDR pago juros ao IGCP conforme tinha sido acordado.

<sup>44</sup>Decreto-lei n.º 137/2007, de 27 de Abril, art.º 12.º.

<sup>45</sup>Aplicação informática “SIAG”, independente da aplicação utilizada pela contabilidade (“GESTOR”).

<sup>46</sup>Conforme condição definida no POCP para se registar na conta 59 regularizações ocorridas no exercício.

<sup>47</sup>Documento “FEDER e Fundo de Coesão, Entidade Pagadora, Descrição dos procedimentos”.

As antecipações de fundos do Tesouro solicitadas no âmbito do QREN, em 2007 e 2008, foram regularizadas em 2008 e 2009, não tendo em 2009 ocorrido outros pedidos.

O quadro seguinte apresenta, por anos, as antecipações de fundos do Tesouro por regularizar, em 31 de Dezembro de 2009.

**Quadro 5 – Antecipações de fundos pelo Tesouro, em 31 de Dezembro de 2009**

(em euros)

Antiguidade de antecipações de fundos do Tesouro	Valor
2001 e 2002 (a)	261 466 564,85
2008	85 000 000,00
2009	292 932 000,00
<b>Total</b>	<b>639 398 564,85</b>

(a) 2001: € 24.939.894,85; 2002: € 236.526.670,00.

Fonte: Quadro de Antecipações de fundos do Tesouro do Núcleo de Gestão Financeira do IFDR

No final do primeiro semestre de 2011, o IFDR detinha em antecipações de fundos do Tesouro um total de € 1.142.106.473,10, com a distribuição seguinte, por Quadro Comunitário:

**Quadro 6 – Antecipações de fundos pelo Tesouro, em 30 de Junho de 2011**

(em euros)

Quadros Comunitários	Valor
QCA III	647 106 473,10
QREN	495 000 000,00
<b>Total</b>	<b>1 142 106 473,10</b>

Fonte: Quadro de antecipações de fundos do Tesouro do Núcleo de Gestão Financeira do IFDR

Neste âmbito registam-se as situações seguintes:

**a) Regularização de antecipações de fundos pelo Tesouro até ao final dos exercícios seguintes**

O Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado de 2005 referia que a DGDR detinha no final de 2004 € 409.218.970,99 em antecipações de fundos do Tesouro, obtidas nos anos de 2000, 2001 e 2002, respeitantes ao QCA II (€ 147.752.406,14) e ao QCA III (€ 261.466.546,85)<sup>48</sup>.

Questionada pelo TC, em sede de contraditório, sobre a manutenção daquele saldo devedor, em antecipações, tendo em atenção os prazos fixados para a sua regularização, a DGDR prestou as seguintes informações relativamente às antecipações para o QCA II:

*“(…) Não é possível efectuar a reposição dos montantes referentes a OET para o QCA II (€ 147.752.406,14) com os saldos dos Programas Operacionais entretanto recebidos e a receber, uma vez que até à estabilização da taxa de câmbio, a apresentação de despesa e a transferência posterior de verbas da CE se fazia com base no ECU, com taxa de conversão mensal fixada pela CE, o que se revelou, na prática, muitíssimo desfavorável para Portugal, tendo as perdas cambiais sido superiores a 6 milhões de contos (…)”.*

<sup>48</sup>Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, II Volume, Pontos 8.2.3 e 8.2.6.1.



No final de 2009 as antecipações de fundos pelo Tesouro relativas ao QCA II encontravam-se pagas.

Quanto às antecipações respeitantes ao QCA III foi referido pela DGDR, no âmbito do contraditório do citado Parecer, o seguinte:

*“(...) Se não possibilitar a regular execução do QCA III, processo em que a disponibilização atempada da contrapartida comunitária tem tido um papel muito relevante, o que conjugado com o procedimento já referido de recebimento destas verbas contra a apresentação de despesa realizada só tem sido possível com o recurso a verbas disponibilizadas por OET, Portugal corre sério risco de ter de devolver verbas à CE por incumprimento da regra do ano  $n+2$ ”.*

Estas antecipações de fundos ainda se encontram por regularizar.

As antecipações solicitadas em 2008 e 2009, igualmente no âmbito do QCA III, e cujos valores globais são referidos no quadro 4 também não foram pagas.

A Lei do Orçamento do Estado para 2006<sup>49</sup>, artigo 73.º, n.º 1, dispõe que: *“ As operações específicas do Tesouro efectuadas para garantir a continuidade do QCA III, incluindo iniciativas comunitárias e fundo de coesão, devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2007”.*

As posteriores Leis dos Orçamentos do Estado têm igualmente determinado a regularização das verbas relativas a antecipação de fundos comunitários até ao final do exercício orçamental seguinte<sup>50</sup>.

Com a não regularização das antecipações solicitadas em 2001, 2002, 2008 e 2009, todas relativas ao QCA III, não foram respeitadas as disposições constantes nas sucessivas Leis dos Orçamentos do Estado. Sobre esta matéria os serviços do Instituto alegaram que o não pagamento daquelas antecipações de fundos se deveu a limitações de tesouraria, e que existiam programas do QCA III que ainda não se encontravam encerrados.

## **b) Regularização das antecipações de fundos pelo Tesouro mais antigas**

Em 2008 o IFDR ressarciu o Tesouro em € 128.500.000,00 por conta das antecipações de fundos do Tesouro mobilizadas em 2007 e 2008 no âmbito do QCA III. Sobre a opção de não terem sido regularizadas as antecipações de fundos de 2001 e de 2002 não foi facultada qualquer informação ou determinação escrita.

Para a decisão que conduziu à regularização das antecipações de fundos pelo Tesouro mais recentes foi adiantada a explicação de que em 2007, o IGCP, após ter sucedido à DGT na gestão da tesouraria do Estado, procedeu à cobrança de juros sobre as antecipações de fundos realizadas em 2007 e 2008. Perante essa situação, o IFDR, que dispunha também de depósitos na CGD, optou por regularizar as antecipações mais recentes.

<sup>49</sup> Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

<sup>50</sup> Nas leis para os orçamentos de 2007 e de 2008 é indicado o mesmo objetivo, o de *“(...) garantir a continuidade do QCA III (...)”*, e a Lei do Orçamento do Estado para 2009 indica como objetivo o encerramento do QCA III.

### c) Valor das antecipações de fundos pelo Tesouro, em 31 de Dezembro de 2009

A contabilidade evidenciava que no final do exercício de 2009 o Instituto detinha € 639.628.454,96 de dívidas, na sua totalidade ao Tesouro, decorrentes das antecipações de fundos<sup>51</sup>.

No entanto, o quadro elaborado pelo Núcleo de Gestão Financeira<sup>52</sup>, apenas com a listagem de antecipações de fundos contratualizados, pagas e por pagar, indicava que o valor de antecipações de fundos pelo Tesouro por regularizar no final do exercício de 2009 era de € 639.398.564,85, havendo assim uma diferença de € 229.890,11.

A sobrevalorização identificada foi motivada por deficiências na informação remetida à contabilidade<sup>53</sup> e conseqüente escrituração (troca entre contas do passivo). Esses erros não têm implicações ao nível do saldo para a gerência seguinte na conta de 2009.

Os erros de contabilização foram identificados no decorrer da auditoria e constam do quadro seguinte:

**Quadro 7 – Diferença entre o valor das antecipações de fundos pelo Tesouro contabilizado e o seu real valor em 31/12/2009**

(em euros)

Balanço a 31 de Dezembro de 2009. Saldo da conta 239 - "Outros empréstimos obtidos"	639 628 454,96
Em 2008, o valor correspondente a duas antecipações de fundos pelo Tesouro foi contabilizado em duplicado na conta 239 - "Outros empréstimos obtidos" <sup>54</sup>	-313 529,39
A contrapartida do pagamento de diversas parcelas de juros de antecipações de fundos foi registada na conta 239-"Outros empréstimos obtidos" em vez de serem registados na conta 268 - "Outros devedores e credores"	83 639,88
Diferença por identificar	-0,60
<b>Valor das antecipações de fundos do Tesouro no final do exercício de 2009</b>	<b>639 398 564,85</b>

Fonte: Esclarecimentos obtidos no decurso da ação junto do Núcleo de Administração Financeira e Patrimonial.

Conforme informação prestada pelo IFDR, os mesmos iriam ser objeto de regularização.

No âmbito do contraditório, o IFDR informou que as retificações contabilísticas foram efetuadas e juntou cópia do despacho da Vice-Presidente do Instituto, de 6 de Julho de 2011, no qual se determina a realização dessa regularização.

### d) Mapa de endividamento

À semelhança do verificado em anos anteriores, o IFDR não instruiu a conta de gerência de 2009 com o mapa de endividamento, com a situação e evolução da dívida e juros, nos termos do ponto 8.3.6. do

<sup>51</sup>O saldo da conta 239 - "Outros empréstimos obtidos", no final do exercício de 2009, era de € 639.628.454,96.

<sup>52</sup>Núcleo que promove a contração e o pagamento das antecipações de fundos do Tesouro. O quadro referido é um mapa próprio do Núcleo onde é reunida toda a informação sobre as antecipações de fundos do tesouro ocorridas.

<sup>53</sup>O suporte da informação remetido pelo Núcleo de Gestão Financeira é constituído pelos já referidos "Mapas dos Fluxos Financeiros de Fundos Comunitários" mensais.

<sup>54</sup>O valor correspondente a 2 antecipações de fundos pelo Tesouro constituídas em 2007 transitou para 2008 integrado no saldo inicial de dívida e, esse mesmo valor, foi de novo contabilizado como receita de 2008 por antecipação de fundos do Tesouro. Por outro lado, dado que estes erros resultam de lapsos no preenchimento dos referidos "Mapas de Fluxos Financeiros dos Fundos Comunitários", no ano de 2008 verbas extraorçamentais entradas nesse mesmo valor, de € 313.529,39, não foram contabilizadas.



Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)<sup>55</sup>, não respeitando, nessa medida, a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª S., de 14 de Fevereiro (**pontos: I, n.º 1, alínea a); II, n.º 1 e n.º 2; Anexo I, linha 32.ª**).

No âmbito do contraditório, o IFDR informou que “*A conta de gerência de 2010 foi já instruída com o mapa do endividamento, de acordo com a Instrução n.º 1/2011 – 2.ª S., de 14 de Fevereiro*”, situação que se confirma.

### 3.8 – Demonstração numérica

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência de 2009.

Os valores constantes da conta apresentada ao TC foram corrigidos da seguinte forma:

- a) Adicionaram-se € 26.768,60 a débito e a crédito, respetivamente, na medida em que o saldo da gerência anterior não integrava dois saldos de projetos do PIDDAC que perfaziam aquele montante, e no decorrer da gerência esses saldos foram repostos nos cofres do Estado sem que as saídas fossem registadas na contabilidade orçamental (**cfr. ponto 3.2.2**);
- b) Adicionaram-se € 1.556.300,13 a débito e a crédito relativos a meios monetários na posse do IFDR e não contabilizados. Esse valor tem sido subtraído ao saldo bancário certificado nas reconciliações bancárias de final de exercício<sup>56</sup>. Na dúvida, quanto à classificação daquele recebimento como receita orçamental, aquele valor teria que se encontrar contabilizado como verba extraorçamental e nessa qualidade integrar os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte da conta de gerência (**cfr. ponto 3.3.c**);
- c) Adicionaram-se € 10.920,37 a débito e a crédito, na medida em que não foi contabilizada em 2009 (a débito) uma cobrança de juros naquele valor, estando o saldo para a gerência seguinte (a crédito) subavaliado no mesmo montante (**cfr. ponto 3.3.b**).

As correções efetuadas na demonstração numérica perfazem o valor total de € 1.593.989,10.

<sup>55</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

<sup>56</sup> Nos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

**Quadro 8 – Demonstração numérica da gerência de 2009**

(em euros)

2009			
Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da gerência anterior	703 682 495,90	Saído na gerência	2 006 909 626,08
Operações orçamentais	3 412 253,48	Operações orçamentais	9 707 689,58
Importâncias recebidas para entrega a terceiros	698 687 173,69	Importâncias entregues a terceiros	1 997 175 167,90
Correção do saldo da gerência anterior:		Correção do valor saído na gerência:	
a) Saldos de dois projetos do PIDDAC que transitaram para 2009 e que se encontram omissos no saldo da gerência anterior	26 768,60	a) Reposição nos cofres do Estado não contabilizada, relativa aos saldos de dois projetos do PIDDAC que transitaram para 2009	26 768,60
b) Meios monetários na posse do IFDR e não contabilizados. Valor subtraído ao saldo bancário certificado em reconciliação bancária de final de exercício de 2008	1 556 300,13		
<b>Recebido na gerência</b>	<b>1 873 271 278,20</b>	<b>Saldo para a gerência seguinte</b>	<b>570 044 148,02</b>
Operações orçamentais	9 511 352,20	Operações orçamentais	3 215 916,10
Importâncias recebidas para entrega a terceiros	1 863 749 005,63	Importâncias a entregar a terceiros	565 261 011,42
Correção do recebido na gerência		Correção do saldo para a gerência seguinte:	
c) Receita de juros cobrados e não contabilizados	10 920,37	b) Meios monetários disponíveis na posse do IFDR e não contabilizados. Valor subtraído ao saldo bancário certificado em reconciliação bancária de final de exercício de 2009.	1 556 300,13
		c) Meios obtidos com juros cobrados e não contabilizados	10 920,37
<b>Total</b>	<b>2 576 953 774,10</b>	<b>Total</b>	<b>2 576 953 774,10</b>

**3.9 – Juízo sobre a conta**

Analisou-se o sistema de controlo interno implementado, com especial incidência na Unidade de Apoio à Gestão Institucional, operações de receita e despesa realizadas em 2009 e demonstrações





financeiras finais e outros documentos de prestação de contas da gerência de 2009. Para o efeito foram utilizados os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, os quais incluem a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas.

Tendo em conta as análises efetuadas, que fornecem uma base aceitável para a formulação de um juízo sobre a conta, é possível concluir que:

- ◆ *O sistema de controlo interno é regular;*
- ◆ *As operações examinadas cumprem os requisitos da conformidade legal e da regularidade financeira;*
- ◆ *As demonstrações financeiras relativas à gerência de 2009 não apresentam de forma verdadeira, nos aspetos materialmente relevantes, a sua posição financeira e económica. Assim, a apreciação final sobre a fiabilidade daquelas demonstrações é desfavorável, tendo sido identificados os seguintes erros e omissões:*
  - ◇ O saldo da gerência anterior, evidenciado no mapa de fluxos de caixa de 2009, é inferior em € 26.768,60 ao saldo para a gerência seguinte do mapa de fluxos de caixa de 2008 e, nessa medida, encontra-se subavaliado (**cf. ponto 3.2.2**);
  - ◇ A conta de 2009 não reflete receitas de juros cobrados no valor de € 10.920,37, assim como o saldo para a gerência seguinte se encontra subavaliado no mesmo montante (**cf. ponto 3.3.b**);
  - ◇ Os saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte, evidenciados no mapa de fluxos de caixa de 2009, encontram-se subavaliados em € 1.556.300,13 relativos a meios monetários na posse do IFDR e não contabilizados (**cf. ponto 3.3.c**);
  - ◇ A dívida do IFDR por antecipação de fundos recebidos do Tesouro revelada pela contabilidade e pelo balanço no final do exercício de 2009 encontra-se sobrevalorizada em € 229.890,11 (€ 639.628.454,96 na contabilidade - € 639.398.564,85 de antecipações de fundos do Tesouro efetivamente por regularizar) (**cf. ponto 3.7.c**);
  - ◇ O IFDR não instruiu a conta de gerência de 2009 com o mapa de endividamento, contendo a situação e evolução da dívida e juros, nos termos do ponto 8.3.6. do POCP. Nessa medida não foi respeitada a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª S., de 14 de Fevereiro (**cf. ponto 3.7.d**).

#### **4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

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

#### **5 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo II, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

#### **6 – DETERMINAÇÕES FINAIS**

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

- ◆ Ao Ministro da Economia e do Emprego;
- ◆ Ao Presidente do CD do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

6.2 – Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29º, n.º 4, 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

6.3 – Após a entrega do relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

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



*h*

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 26 de janeiro de 2012.

**O Juiz Conselheiro Relator,**

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos,**

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui Presente,

**O Procurador Geral Adjunto**

## **ANEXO I**

### **Composição do Conselho Diretivo do IFDR em 2009**

<b>Nome</b>	<b>Situação</b>	<b>Morada</b>
José Mariano dos Santos Soeiro	Presidente	Rua Plácido de Abreu 8, 4.ºDt -1495-152 Algés
Dina Fernanda Serrano Ferreira	Vice-Presidente	Rua Fernando da Fonseca 18, 3.º Dt 1600-618 Lisboa
Eliseu Gonçalves Fernandes	Vice-Presidente	Rua Joly Braga dos Santos Lote L 8.º 1600-123 Lisboa



**ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS**

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

*Auditoria Financeira ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.*

**Departamento de Auditoria III**

**Proc.º n.º 17/2011-AUDIT**

**Relatório n.º 02 /12-2ª Secção**

**Entidade fiscalizada:** Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

**Entidade devedora:** Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

**Regime jurídico:** AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,99	0		0
Acções na área da residência oficial .....	88,29	387		34.168,23
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				34.168,23
<b>Emolumentos b):</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1.716,00
Limite máximo (VR) .....				17.164,00
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				17.164,00

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ªS. do TC.

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

**O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,**

(António Marques do Rosário)

**ANEXO III – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO**



INSTITUTO FINANCEIRO  
PARA O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL, IP

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

Nossa referência  
UCA/

06.JAN 2012 0000067

**Assunto:**

Auditoria Financeira ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR)

Na sequência do V. ofício ref.º 18832 de 21.11.2011, e Fax n.º 1186/11 de 23.12.2011, relativos à auditoria referida em epígrafe, junto se remetem a V. Exa. Os comentários preparados pelo IFDR neste âmbito.

Com os melhores cumprimentos.

José Santos Soeiro  
Presidente

Anexo: o citado

DETC 10 01'12 00640



## Resposta ao Relatório de Auditoria do TC

### 1.1 Conclusões

*Ponto 1 – “Não existem normas que disciplinem a atividade do Núcleo de Gestão Financeira, relativamente à gestão de verbas extraorçamentais dos fundos comunitários, nomeadamente no que concerne à contração de empréstimos e à realização de aplicações financeiras em função das necessidades e das disponibilidades”.*

Os procedimentos e enquadramento legal das operações associadas à contração de empréstimos (contratualização de antecipações de fundos por Operações Específicas do Tesouro, OET) e constituição de aplicações financeiras efetuadas pelo IFDR, encontram-se devidamente especificadas nos pontos 5.1.3.2 e 5.1.3.3 do Manual de Procedimentos da Entidade Pagadora (anexo 1).

Relativamente às OET, o NGF apura e transmite diariamente ao CD, o montante total de pagamentos e transferências apresentados pelas AG para processamento e também as disponibilidades financeiras existentes. Tendo por base esta informação, bem como a despesa certificada e apresentada à CE e a previsão de entrada de fundos da CE, o CD decide o montante a mobilizar de OET.

O registo em SIEP é iniciado pela Coordenadora do NGF, sendo gerado o respetivo ofício a enviar para o IGCP, assinado pelo CD.

O técnico do NGF complementa este registo com as referências do ofício e com o montante e data do crédito da OET na conta bancária, após verificação do mesmo no sistema de homebanking do IGCP.

No que diz respeito às aplicações financeiras, a Coordenadora de Núcleo regista uma proposta de aplicação de fundos em SIEP, tendo por base os pedidos de pagamento/transferência apresentados pelas AG para processamento e esta é posteriormente autorizada, alterada ou não autorizada pelo CD.

*Ponto 2 – “A atividade do NGF é assegurada apenas pela sua responsável”.*

A atividade do NGF é assegurada por três técnicos superiores sob a coordenação, gestão e controlo da Coordenadora do Núcleo e sob a supervisão da Diretora da Unidade orgânica em que o NGF se insere. Os procedimentos desenvolvidos pelo NGF no exercício de funções de entidade pagadora, que assegura a gestão financeira dos fundos comunitários ou outros, exigem vários níveis de intervenção, perfeitamente definidos e delimitados, e que são os de análise, de validação e de autorização. Esta estratificação da atividade bem como os procedimentos a seguir encontram-se plasmados no Manual de Procedimentos da Entidade Pagadora referido no ponto 1.

*Ponto 3 – “Não se encontra instituído um procedimento de conferência regular dos mapas de fluxos extraorçamentais relativos aos fundos comunitários, prévio à contabilização dos respetivos movimentos”.*

Os mapas de fluxos extraorçamentais relativos aos fundos comunitários são elaborados pela Coordenadora do NGF mensalmente, tendo por base uma conferência efetuada pelos técnicos do NGF às contas bancárias tituladas pelo IFDR. Atualmente, quando esta informação é enviada para o NAFP juntamente





com os extratos bancários respectivos, é feita, uma conferência prévia à contabilização por uma técnica daquele Núcleo.

*Ponto 4 – “As antecipações de fundos do Tesouro só são contabilizadas como empréstimo no final do exercício”.*

Com a aplicação informática da contabilidade utilizada até ao final de 2010 (GESTOR) só no final do ano era possível efetuar esses registos. Com a nova aplicação informática implementada a partir de 1/1/2011 (GeRFIP) as antecipações de fundos por OET já estão a ser contabilizadas mensalmente como empréstimos (anexo 2).

*Ponto 6 – “As despesas com abonos dos membros dos órgãos sociais não têm sido corretamente classificadas na rubrica 01.01.02 – “Remunerações certas e permanentes, Órgãos Sociais”.*

A partir de Junho de 2011 as despesas com os abonos dos membros dos órgãos sociais, estão já a ser corretamente classificadas na rubrica 01.01.02 – “Remunerações Certas e Permanentes, Órgãos Sociais” (anexo 3)

*Ponto 11 – “O IFDR não Instruiu a conta de gerência de 2009 com o mapa de endividamento, não respeitando, nessa medida, a Instrução nº 1/2004 – 2ª S., de 14 de Fevereiro, e o disposto no POCP”.*

A conta de gerência de 2010 foi já instruída com o mapa do endividamento, de acordo com a Instrução n.º 1/2011 – 2.ªS., de 14 de Fevereiro. (anexo 4)

*Ponto 13 – “O mapa de fluxos de caixa evidencia os fluxos financeiros de fundos comunitários de forma agregada por fundo, não os discriminando por Programa Operacional”.*

O sistema informático utilizado na área financeira e patrimonial, o GeRFIP, ainda não permite a discriminação destes registos por Programa Operacional. Tratando-se de um software transversal à Administração Central do Estado, o mesmo não responde a esta especificidade do IFDR. Ainda assim, tomamos devida nota da recomendação pelo que na prestação de contas relativa ao ano de 2011 será apresentada a desagregação de fluxos de caixa por PO; acresce que em termos de fontes de financiamento do orçamento, também não é possível discriminar os PO das Regiões Autónomas que estão a ser contabilizados em “outros” segundo indicação da DGO.

*Ponto 14 – “O IFDR contabilizou os pagamentos e cobranças ocorridos após o final do exercício, nos períodos complementares de despesa e de receita, com data de 31 de Dezembro, não tendo utilizado as subcontas da conta 25 – “devedores e credores pela execução do orçamento”, relativas aos períodos complementares. Nas reconciliações bancárias no final de exercício foram subtraídas e adicionadas aos saldos bancários os valores pagos e recebidos nesses períodos complementares”.*

A aplicação informática da contabilidade utilizada até ao final de 2010 (GESTOR), não possibilitava efetuar esses registos. Para o ano de 2011 está já assegurado pela nova aplicação informática (GeRFIP) que esses registos ficam devidamente individualizados e refletidos na conta 25 específica para o efeito.

*Ponto 15 – “Não foram apresentadas reconciliações bancárias individualizadas de todas as contas bancárias”.*



Na gerência de 2009, apenas foram apresentadas as reconciliações das contas com movimentos em aberto. Para as gerências seguintes foram já efetuadas as reconciliações de todas as contas, junta-se exemplo. (anexo 5)

*Ponto 16 – “Nas reconciliações bancárias apresentadas nem sempre foram indicadas as datas das operações”.*

As reconciliações bancárias estão já a ser efetuadas tendo em conta esses dados (anexo 5).

*Ponto 17 – “Foi identificada uma diferença entre o valor de aplicações financeiras indicado no mapa síntese das reconciliações bancárias remetido com a conta e o valor total de títulos a prazo à data de 31 de Dezembro de 2009, no valor de € 10.920,37. Essa diferença respeita a juros cobrados na gerência, os quais não foram contabilizados, daí resultando omissão de receita e uma subavaliação do saldo para a gerência seguinte”.*

O valor referido foi regularizado na gerência de 2010 (anexo 6).

*Ponto 18 – “No final de 2009 registava-se uma diferença entre o saldo bancário de uma conta certificado pelo IGCP e o saldo contabilístico do IFDR, no montante de 1.556.300,13. Esta diferença que é conhecida pelo menos desde 2007 e já se encontrava evidenciada na reconciliação bancária do final de 2008, continua por regularizar e a ser considerada na reconciliação no final de 2010. Tal diferença respeita a um valor a regularizar com origem em verbas do fundo de coesão”.*

A diferença mencionada foi regularizada no exercício de 2011.

*Ponto 19 – “Em 2009, o IFDR detinha cinco contas na CGD, perfazendo um saldo mínimo diário total de € 17,8 milhões. Destas contas, duas foram movimentadas em execução do orçamento de funcionamento e do PIDDAC e as restantes foram utilizadas em movimentos respeitantes a verbas extraorçamentais.*

*Ponto 20 – Face ao valor das verbas existentes em contas fora do tesouro, especificamente no que respeita ao QCA I e II, considerando a necessidade de otimização na utilização dos dinheiros públicos, estas deveriam estar depositadas no IGCP, à semelhança do que sucede relativamente aos recursos financeiros afetos à execução do QREN”.*

Foram já encerradas todas as contas abertas junto da CGD, à exceção de uma que, por condicionalismos do IGCP, não pode ainda ser encerrada. Com efeito, a referida conta serve somente para débitos da Via Verde que o IGCP não consegue assegurar, tendo um saldo máximo de € 2.000 (anexo 7).

## 1.2 Recomendações

*Ponto 5 – “Proceder às retificações contabilísticas da diferença, no montante de €229.890,11, entre o valor de antecipação de fundos do Tesouro por regularizar em 31 de Dezembro de 2009 e o valor evidenciado na contabilidade”.*

Foram já efetuadas em 2011 as retificações contabilísticas referidas (Informação n.º 327/NAFP) (Anexo 8).

*Pontos 9 – “Promover a utilização das subcontas específicas da conta 25 – “Devedores e credores pela execução do orçamento” para registo dos movimentos efetuados nos períodos complementares da receita e da despesa”.*



A aplicação informática da contabilidade utilizada até ao final de 2010 (GESTOR), não permitia efetuar esses registos. Para o ano de 2011 está já assegurado pela nova aplicação informática (GeRFIP) que esses registos ficam devidamente individualizados e refletidos na conta 25 específica para o efeito.

Ponto 10 – *“Assegurar que os movimentos ocorridos nos períodos complementares da despesa e da receita não se encontrem refletidos em reconciliações bancárias de final de exercício, mas sim em demonstração própria que concilie o saldo para a gerência seguinte com o saldo de disponibilidades no final do exercício”.*

Para a conta de gerência do exercício de 2011 e seguintes teremos em conta esta recomendação.