

## Auditoria ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida

**AGÊNCIA NACIONAL PROALV**

PROGRAMA APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA



**Relatório  
Janeiro 2016**





**Tribunal de Contas**

---

**PROCESSO N.º 07/2015 – AUDIT**

**Auditoria  
ao  
“Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida”**

**Relatório**

<b>ANEXO II - INFORMAÇÃO FINANCEIRA DO PALV .....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO III - ESTRUTURA DO PALV .....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO IV- RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>68</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS**

QUADRO 1 - FLUXOS FINANCEIROS PROVENIENTES DA UE PARA O PALV .....	31
QUADRO 2 - CANDIDATURAS APRESENTADAS E APROVADAS POR ANO, 2007-2013 .....	36
QUADRO 3 - CANDIDATURAS APRESENTADAS E APROVADAS POR PROGRAMA SECTORIAL, 2007-2013 .....	36
QUADRO 4 - CANDIDATURAS E PROJETOS .....	39
QUADRO 5 - CONTROLOS REALIZADOS PELA AGÊNCIA NACIONAL AO PALV .....	43
QUADRO 6 - PROJETOS VERIFICADOS .....	44
QUADRO 7 - CONVENÇÕES DE 2007 A 2013 .....	63
QUADRO 8 - CANDIDATURAS APRESENTADAS E APROVADAS, PROJETOS ENCERRADOS E ANULADOS/TERMINADOS 2007 A 31.12.2014 .....	64
QUADRO 9 - CONVENÇÃO E EXECUÇÃO DO PALV .....	65

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 - TOTAL CONVENÇÕES ANUAIS 2007-2013 POR PROGRAMA SECTORIAL, PARA PORTUGAL.....	24
GRÁFICO 2 - CONVENÇÕES DO PALV EM PORTUGAL 2007-2013 .....	25
GRÁFICO 3 - CANDIDATURAS APRESENTADAS POR ANO, 2007-2013 .....	35
GRÁFICO 4 - CANDIDATURAS APRESENTADAS POR PROGRAMA SECTORIAL, 2007-2013 .....	35
GRÁFICO 5 - FINANCIAMENTO EXECUTADO POR CONVENÇÃO .....	37
GRÁFICO 6 - FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO EXECUTADO POR PROGRAMA SECTORIAL .....	38

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA CRONOLÓGICO DE UMA CONVENÇÃO.....	30
---	----



## Tribunal de Contas

### GLOSSÁRIO

	Definições
<b>Agência Nacional</b>	Estrutura criada a nível nacional para a gestão coordenada da execução do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, assegurando a gestão das partes descentralizadas do Programa, onde é responsável pela avaliação, seleção e gestão de projetos.
<b>Aluno</b>	Pessoa inscrita numa escola para efeitos educativos.
<b>Aprendizagem ao longo da vida</b>	Engloba toda a educação geral, ensino e formação profissional, educação não formal e aprendizagem informal obtida ao longo da vida, resultando numa melhoria do conhecimento, capacidades e competências numa perspetiva pessoal, cívica, social e / ou relacionada com o emprego. Inclui a prestação de serviços de aconselhamento e orientação.
<b>Autoridades Nacionais</b>	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Educação e Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior (ou ministérios equivalentes).
<b>Beneficiário final (utilizador final)</b>	Organização ou indivíduo direta e positivamente atingido pelo resultado do projeto. Mesmo que não receba uma subvenção financeira ou não esteja diretamente envolvido no projeto, o beneficiário pode aproveitar os resultados do projeto para os seus próprios fins.
<b>Boa prática</b>	Projeto exemplar (incluindo processos) que influenciou positivamente sistemas e práticas através das suas atividades e resultados. Consequentemente, estas boas práticas merecem ser transferidas e exploradas em diferentes contextos e ambientes por novos utilizadores ou entidades.
<b>Comité de Aprendizagem ao Longo da Vida</b>	Entidade que assiste a Comissão na execução do Programa. É composto por representantes dos Estados-Membros e emite pareceres sobre as medidas que implementam o Programa.
<b>Consórcio</b>	Grupo de parceiros que participam num projeto.
<b>Convite para propostas (Call)</b>	Texto oficial publicado, convidando as partes interessadas a apresentar propostas de projetos. O texto define as especificações necessárias para preparar e apresentar uma proposta, ou seja, as prioridades temáticas, instrumentos utilizados, endereço e outros meios técnicos para a apresentação, os prazos, etc. Os convites são publicados no Jornal Oficial da União Europeia em todas as línguas comunitárias.
<b>Coordenador de projeto</b>	Organização ou instituição responsabilizada pela execução do projeto do agrupamento multilateral.
<b>Educação de Adultos</b>	Engloba todas as formas de educação de adultos que não sejam formação profissional, quer tenham uma natureza formal, não-formal ou informal.
<b>Educação Escolar</b>	Engloba a educação formal, desde a pré-primária até ao nível secundário superior (níveis ISCED 0 a 3).
<b>Escola</b>	Todos os tipos de estabelecimento de ensino geral (pré-escolar, primário ou secundário), de educação profissional e técnica e, excecionalmente, no caso de medidas de promoção da aprendizagem de línguas, estabelecimentos não escolares dedicados a essa aprendizagem.
<b>Estagiário</b>	Pessoa que recebe formação profissional, tanto dentro de uma organização ou instituição de formação como no local de trabalho.
<b>Estudante universitário</b>	Pessoa inscrita num estabelecimento de ensino superior, independentemente da área de estudo, a fim de seguir estudos superiores para obtenção de um grau reconhecido ou de outra qualificação reconhecida de nível superior, até e incluindo o nível de doutoramento.
<b>European Credit Transfer System (ECTS)</b>	O Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS) é um sistema centrado no aluno com base no volume de trabalho necessário para alcançar os objetivos de um programa, de preferência especificados em termos de resultados da aprendizagem e das competências a serem adquiridas. O ECTS foi introduzido em 1989, no âmbito do Erasmus.
<b>Formação Profissional</b>	Qualquer atividade de orientação, aconselhamento ou supervisão de um aluno por um profissional experiente e competente. O tutor vai apoiar o aluno no processo de aprendizagem.
<b>Instituição de Ensino Superior</b>	Qualquer tipo de instituição de ensino superior, de acordo com a legislação ou práticas nacionais, que confira graus reconhecidos ou outro nível superior de qualificação reconhecida, seja qual a for a designação que é dada à instituição no Estado-Membro.
<b>ISCED</b>	International Standard Classification of Education
<b>Medidas de acompanhamento</b>	Atividades de suporte aos projetos apoiados que, embora não sejam elegíveis ao abrigo dos principais programas setoriais, contribuirão claramente para atingir os objetivos do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida.

	Definições
Mobilidade	Período de tempo passado noutro Estado-Membro, a fim de realizar estudos, experiência de trabalho, de aprendizagem ou outra atividade de ensino ou uma atividade administrativa conexas, eventualmente acompanhada de cursos de preparação ou de reciclagem na língua de acolhimento ou numa língua de trabalho.
Monitorização do projeto	Processo que envolve o controlo contínuo e sistemático do progresso do projeto. A intenção é gerir e, se necessário, corrigir qualquer desvio em relação aos objetivos operacionais e, assim, melhorar o desempenho.
Monitorização temática	Processo qualitativo posto em prática para aumentar o impacto do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. Envolve o agrupamento de projetos em grupos temáticos para ganhar visão geral do conteúdo e dos resultados específicos, facilitando a troca de experiências, com vista a melhorar a qualidade e impacto a nível dos projetos individuais.
Multilateral	Envolvendo parceiros de pelo menos três Estados-Membros. A Comissão pode considerar uma associação ou outro organismo com a adesão de três Estados-Membros ou mais como multilateral.
Parceiros sociais	A nível nacional, são organizações de empregadores ou de trabalhadores, em conformidade com as legislações e/ou práticas nacionais e, a nível comunitário, são organizações de empregadores ou de trabalhadores que participam no diálogo social a nível comunitário.
Parceria (bilateral e multilateral)	Acordo bilateral ou multilateral entre um grupo de instituições ou organizações de diferentes Estados-Membros para a realização de ações europeias em matéria de aprendizagem ao longo da vida.
Pessoas no mercado de trabalho	Trabalhadores, graduados, empregados e desempregados, em autoemprego, ou seja, pessoas disponíveis para trabalhar.
Plano de Divulgação e Exploração	Plano indicando as atividades que vão ser realizadas durante a vida de um projeto.
Preparação linguística	Deverá ocorrer antes ou durante uma estada no estrangeiro e pode consistir em aulas extras na língua em causa e / ou aquisição de material para a aprendizagem autónoma (CD-ROMs, livros, etc.)
Professores/Pessoal educativo	Pessoas que, pelas suas funções, participam diretamente no processo educativo nos Estados-Membros.
Projeto	Ação de cooperação com termo definido, desenvolvida em conjunto por um agrupamento formal ou informal de organizações ou instituições.
Relatório de gestão	Relatório anual da Agência Nacional, para reporte às Autoridades Nacionais.
Seminário de contacto	Os seminários de contacto reúnem instituições interessadas dos países participantes no PALV, sendo organizados pelas agências nacionais ao longo do ano. Os Workshops dão aos participantes a oportunidade de discutir o tema escolhido, de conhecer os colegas da Europa e de debater sobre um novo projeto de cooperação. As agências nacionais são representadas e dão informação e aconselhamento sobre a elaboração da proposta de projeto. O efeito "panela de pressão" desses seminários, muitas vezes dá origem a novos projetos e parcerias de aprendizagem.
Suplemento ao diploma	Documento anexo a um diploma de ensino superior destinado a melhorar a "transparência" internacional e facilitar o reconhecimento académico e profissional das qualificações (diplomas, graus, certificados, etc.). É projetado para fornecer uma descrição da natureza, nível, contexto, conteúdo e estatuto dos estudos que foram concluídos com êxito pelo titular do diploma original a que este suplemento está apenso. Deve estar livre de quaisquer juízos de valor, declarações de equivalência ou sugestões sobre reconhecimento. Pode ser adaptado às necessidades locais. É emitido por instituições nacionais, de acordo com um modelo que foi desenvolvido por um grupo de trabalho conjunto Comissão Europeia - Conselho da Europa - UNESCO que o testou e refinou.
Transferência de inovação	Refere-se à adaptação dos resultados de projetos inovadores, a sua transferência, pilotagem e integração em sistemas e práticas públicas e / ou privadas a nível local, regional, sectorial, nacional e/ou comunitário, em resposta às necessidades de novos grupos-alvo e utilizadores.
Validação de competências	Processo de avaliação e reconhecimento de conteúdos educacionais e formativos, conhecimentos, capacidades e competências adquiridas durante uma determinada experiência de aprendizagem e / ou formação.
Visita de estudo	Uma visita de curto prazo, feita para estudar um determinado aspeto da aprendizagem ao longo da vida noutro Estado-Membro.
Yearly Report	Relatório anual da Agência Nacional para reporte à Comissão Europeia, de acordo com um modelo pré-fixado.



## Tribunal de Contas

---

### SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Significado
AT	Áustria
BE	Bélgica
BG	Bulgária
CE	Comissão Europeia
CH	República da Macedónia
CY	Chipre
CZ	República Checa
DE	Alemanha
DK	Dinamarca
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EE	Estónia
EL	Grécia
ERP	Enterprise resource planning (Sistema de gestão empresarial)
ES	Espanha
FI	Finlândia
FR	França
HR	Croácia
HU	Hungria
IE	Irlanda
IES	Instituição de Ensino Superior
IS	Islândia
IT	Itália
LDV	Leonardo da Vinci
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LLP	Lifelong Learning Programme
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
LV	Letónia
MIA	Mobilidade Individual de Alunos
MT	Malta
MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
NL	Países Baixos
NO	Noruega
OM	Organização da Mobilidade
PALV	Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida
PL	Polónia
PT	Portugal
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RO	Roménia
SE	Suécia
SI	Eslovénia
SK	Eslováquia
SMS	Students Mobility for Studies
SMT	Students Mobility for Training

Sigla	Significado
TR	Turquia
UA	Universidade de Aveiro
UE	União Europeia
UK	Reino Unido

## FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Formação Académica
Teresa Estrela	Auditora	Mestre em Administração Pública
Zélia Pereira	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Direito
Apoio administrativo:		Magda Sofia Sousa Filipe
Coordenação	Auditor Chefe – Júlio Gomes Ferreira	
Coordenação Geral	Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-Real Amaral	





## 1 - SUMÁRIO

A ação incidiu sobre o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, programa europeu desenhado para o período de programação 2007-2013 mas com projetos ainda em execução durante o ano de 2014.

O exame foi direcionado aos níveis de execução, aos sistemas de informação e controlo e à contabilização dos fluxos financeiros, bem como à elegibilidade, legalidade e regularidade de um conjunto de projetos selecionados.

### 1.1 - Conclusões

#### Caracterização do Programa

1. O Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) é um programa de ação de iniciativa comunitária estabelecido pela União Europeia, na senda de iniciativas comunitárias similares em períodos de programação anteriores.
2. O PALV integra quatro programas sectoriais descentralizados: Comenius (educação escolar), Erasmus (ensino superior), Leonardo da Vinci (educação e formação profissional) e Grundtvig (educação de adultos) (**cfr. ponto 3.1**).
3. O PALV contou, ao longo de sete anos (2007 a 2013) com um orçamento total de € 6.970 milhões o qual foi distribuído por 33 países da Europa. Portugal foi destinatário de € 162,4 milhões para os vários programas sectoriais (**cfr. ponto 3.2**).

## Gestão nacional do PALV

4. A atual Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação é uma estrutura de missão, sem expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado, que tem gerido com autonomia os fundos comunitários que lhe são entregues. No entanto, o seu regime não observa a regulamentação comunitária, que estabelece que a agência seja dotada de personalidade jurídica ou integre uma entidade com personalidade jurídica (**cf. ponto 3.1**).

## Sistema de gestão e controlo

5. Não existia uma ferramenta única de gestão do PALV, tendo a Comissão Europeia criado alguns instrumentos parcelares para a gestão dos projetos pelas Agências Nacionais. A maior parte dos processos estavam suportados em papel com inconvenientes em termos de acesso, manuseamento e arquivo. Esta situação, contudo, apresenta uma evolução positiva no novo Programa ERASMUS+, que lhe sucedeu no período 2014-2020.
6. Anualmente são elaborados pela Agência Nacional um relatório de gestão e o “Yearly Report”. Após apreciação pelas Autoridades Nacionais, precedida de uma auditoria externa, o “Yearly Report” é enviado à Comissão Europeia, em conjunto com uma declaração anual da responsabilidade das Autoridades Nacionais que atesta a regularidade dos projetos apoiados (**cf. ponto 3.3**).

## Circuitos e fluxos financeiros

7. A Agência Nacional assegura as relações financeiras com a Comissão Europeia e os pagamentos aos beneficiários, sendo, assim, o circuito financeiro do PALV pouco complexo, sem a intervenção de organismos intermédios.
8. Desde 2007, foram transferidos € 170,6 milhões para Portugal, dos quais € 8,1 milhões para despesas de funcionamento da Agência Nacional (**cf. ponto 3.4**).



### Execução do Programa

9. Desde o início do PALV e até 31 de dezembro de 2013 foram apresentadas 17.094 candidaturas aos programas setoriais, destacando-se as do Comenius, 53,6% (9.170), seguindo-se, muito distanciadamente, as do Grundtvig, 19,6% (3.343), representando estas, no seu conjunto, 73,2% (12.513). O número de projetos financiados pelo programa sectorial Erasmus foi bastante inferior, embora a sua relevância financeira se destaque, representando 51% da execução total.
10. A taxa de aprovação bruta das candidaturas situa-se nos 42,5%, destacando-se o programa sectorial Erasmus com 73,9% (**cf. ponto 3.5.1**).
11. Sendo o PALV estruturalmente um programa anual, as respetivas taxas de execução atingiram um valor próximo de 100% (**cf. ponto 3.5.2**).

### Ações de acompanhamento e controlo

12. Em 31 de dezembro de 2014, de um total de 1.166 contratos celebrados com os beneficiários no âmbito da Convenção de 2013, tinham sido rececionados 654 relatórios finais. Os controlos ainda estavam a decorrer, podendo ser realizados até ao final da execução dos projetos.
13. Foram efectuados *desk checks* sobre 91 beneficiários seleccionados (48 beneficiários do programa Comenius, 28 do programa Grundtvig, 5 do programa Leonardo da Vinci e 10 de programas transversais) dos quais resultou um ajustamento financeiro total de € 5.851 (1,6% do valor dos pagamentos controlados).
14. A Comissão Europeia, na avaliação realizada à gestão do PALV em Portugal no ano de 2013, refere que, embora se tenham registado melhorias, a Agência Nacional não conseguiu demonstrar que tenha tomado as medidas necessárias

para reduzir as situações de não-conformidade, tendo em vista obter um nível de correções financeiras abaixo de 2% em determinadas ações (**cf. ponto 3.6**).

### **Observações da auditoria**

15. A Agência Nacional não tinha adotado orientações para a organização e arquivo dos dossiês documentais, sendo seguidos modelos diferentes nos vários programas sectoriais. De idêntica forma, os dossiês dos beneficiários analisados refletiram essa falta de orientações (**cf. ponto 3.7.1**).
16. Num projeto de mobilidade de funcionários (*staff on training*), os participantes receberam o apoio financeiro para deslocações e alojamento ao abrigo do regime das ajudas de custo em vez da bolsa prevista no Programa Erasmus, em virtude de ser mais favorável para os participantes (**cf. ponto 3.7.2**).
17. No registo dos montantes relativos ao PALV, foram identificados três procedimentos de contabilização diferentes mas que refletem adequadamente as situações diversas a que se reportam (**cf. ponto 3.7.3**).
18. Verificou-se dificuldade na gestão do financiamento dos projetos, envolvendo mobilidade de funcionários, pelas escolas públicas sem autonomia financeira. Mesmo que a candidatura seja aprovada no início do ano letivo tem-se verificado que os pagamentos aos beneficiários não se conseguem concretizar até ao fim do ano, ficando a execução prejudicada pela devolução das verbas disponíveis devido à falta de autonomia financeira. O pagamento do saldo final tem sido efetuado com uma dilação de 2 ou mais meses (**cf. ponto 3.7.4**).
19. Registou-se uma evolução positiva na gestão da recuperação de verbas, através da informatização das contas correntes, permitindo, na grande maioria dos casos, o desconto no pagamento seguinte a que o beneficiário teria direito (**cf. ponto 3.7.5**).



---

## **1.2 - Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente relatório e das conclusões que antecedem recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

*1 - Aos Ministros das Finanças, da Educação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social*

Dotar a atual Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação de personalidade jurídica ou integrá-la numa entidade com personalidade jurídica, como estabelece a regulamentação comunitária, e providenciar para que tenha a devida expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado;

*2 - Ao Ministro da Educação*

Prever mecanismos financeiros que permitam ultrapassar os atuais constrangimentos à participação dos estabelecimentos de ensino públicos sem autonomia financeira nos projetos ERASMUS+;

*3 - À Agência Nacional ERASMUS+ Educação e Formação*

- a) Tomar as medidas adequadas no sentido de conter o nível de incorreções dentro do limite indicado pela Comissão Europeia de 2%;
- b) Emitir orientações para a organização da documentação relativa aos projetos.

## 2 - INTRODUÇÃO

### 2.1 - Âmbito e objetivos da ação

A auditoria, de cujos resultados o presente relatório dá conta, incidiu sobre o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV), tendo sido direcionada aos níveis de execução, aos sistemas de informação e controlo e à contabilização dos fluxos financeiros, bem como à elegibilidade, legalidade e regularidade de um conjunto de projetos selecionados.

A ação teve como data de corte 31 de dezembro de 2014, versando sobre projetos no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, integrado no período de programação 2007-2013. Sendo certo que já tinha sido iniciado o Programa Erasmus+, que lhe sucedeu, os respetivos projetos não tinham ainda a maturidade necessária para o trabalho de auditoria pelo que não foram incluídos nas amostras selecionadas.

Foram objetivos específicos da ação:

- ◆ Caracterizar o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida em termos de estrutura e objetivos e sua articulação com outros instrumentos;
- ◆ Apreciar se o sistema de controlo interno e os controlos instituídos eram adequados face aos riscos identificados e se se encontravam implementados no período de referência, com vista a garantir, designadamente, a legalidade e regularidade das operações, bem como a fiabilidade, integralidade e exatidão dos registos relativos aos projetos;
- ◆ Analisar a atribuição dos apoios do PALV no âmbito temporal definido para a auditoria, no que respeita à execução financeira e física;
- ◆ Apreciar a adequação dos procedimentos de acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos projetos;
- ◆ Verificar, através de testes substantivos, a legalidade e regularidade dos projetos integrados nas amostras selecionadas;



- ◆ Examinar os registos contabilísticos das verbas do PALV pela Agência Nacional e pelas entidades públicas beneficiárias.

## **2.2 - Entidades envolvidas**

A auditoria foi realizada na Agência Nacional do Programa Erasmus+ Educação e Formação, enquanto entidade gestora do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida.

Foram ainda objeto de verificação no local os seguintes projetos:

- ◆ Universidade do Porto – Projeto Erasmus 2010;
- ◆ Município de Loures – Projeto Comenius Regio “enraiz’arte”.

## **2.3 - Exercício do contraditório**

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>1</sup>, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro das Finanças
- ◆ Ministro da Educação
- ◆ Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- ◆ Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação

As alegações apresentadas pelas diferentes entidades são apresentadas integralmente no Anexo IV a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

O Ministro das Finanças, vem informar que “(...) *não tem comentários a observar* (...)”.

O Ministro da Educação refere que “(...) *para o cumprimento das Recomendações formuladas, serão desenvolvidos os contatos interministeriais necessários com o objetivo de encontrar uma solução para a gestão nacional do Programa Erasmus+ Educação e Formação,*

---

<sup>1</sup> Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

*bem como serão estudadas formas de ultrapassar os constrangimentos à participação dos estabelecimentos de ensino público sem autonomia financeira, em especial do programa sectorial Comenius.”*

Por seu turno, o Secretário de Estado do Emprego menciona “(..) *que serão tidos em conta as recomendações constantes do relatório (...)*”.

Finalmente, a Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação refere ter já tomado medidas no sentido de cumprir as recomendações formuladas, designadamente “ (...) *adotou o Procedimento de Monitorização e Acompanhamento de Projetos (...) que estipula que projetos com elevado risco de execução física ou financeira são monitorizados e acompanhados com maior frequência, quer por email e telefone, quer através de visitas de equipas técnicas e financeiras da Agência.*” e “(...) *adotou novos procedimentos para a organização da documentação de suporte aos projetos, visando harmonização entre setores, e facilitação da consulta.*”.

## **2.4 - Síntese metodológica**

A auditoria foi realizada em conformidade com os princípios, normas e procedimentos constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Tendo o ambiente de controlo sido considerado preliminarmente como bom, de acordo com o Mapa constante no Anexo I do Programa de Auditoria, foram efetuadas verificações de modo a confirmar a sua operacionalidade, com recurso à observação e exame de 7 processos relativos às diferentes áreas consideradas pertinentes, realizando-se simultaneamente testes aos sistemas de informação para apreciar a sua fiabilidade, abrangência e funcionamento uniforme ao longo do período em análise.

Em resultado dos testes realizados e da aplicação das matrizes relativas ao risco inerente e ao risco de controlo, o sistema de controlo interno foi classificado como regular.





Para analisar e concluir sobre a regularidade e a legalidade dos projetos subjacentes ao PALV, no período de 2007-2013, bem como da integralidade e exatidão das despesas declaradas, foram selecionadas amostras tendo em consideração as seguintes populações/universos: Receitas, Projetos e Pagamentos.

a) Receitas

Os movimentos de receita relativos às transferências da UE para Portugal foram examinados na sua totalidade.

b) Projetos

Dos 5.723 projetos aprovados entre 2009 e 2013, com execução, foram selecionados 5 projetos<sup>2</sup>, de acordo com a seguinte metodologia:

- ◆ Estratificação da população por tipo de ação e programa setorial;
- ◆ Ordenação da população por montante de pagamentos efetuados ao projeto;
- ◆ Seleção do número de projetos de maior relevância financeira proporcionalmente ao peso do valor total da execução dos programas sectoriais: Erasmus, 2 projetos; Leonardo da Vinci, 1 projeto; Comenius, 1 projeto e Grundtvig, 1 projeto;
- ◆ Para complemento das verificações na Agência Nacional foi prevista a deslocação a dois beneficiários.
- ◆ Não foram considerados projetos que já tivessem sido auditados por outras entidades, para evitar situações de duplicação de controlos.

---

<sup>2</sup> Destes 5 projetos, 2 foram ainda objeto de verificação no local

### c) Pagamentos

Através da ferramenta IDEA, e utilizando o método das unidades monetárias, foi extraída uma amostra sobre o referido universo. Foram utilizados os parâmetros de 2% de materialidade e 95% de nível de confiança<sup>3</sup>, considerando um risco de auditoria de 1%<sup>4</sup>.

Como resultado obteve-se uma amostra de 4 ocorrências (valores altos) e 145 ocorrências (amostra geral), num total de 149 pagamentos<sup>24</sup>, no montante de € 22.724.719,01 (17,2%)<sup>5</sup>.

## 2.5 - Condicionantes e limitações

O trabalho de campo decorreu com normalidade, salientando-se a boa colaboração, por parte dos responsáveis e técnicos das entidades auditadas, na disponibilização da informação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

---

<sup>3</sup> Na utilização destes parâmetros foi considerado a avaliação do sistema de controlo interno e o valor do risco de deteção.

<sup>4</sup> De acordo com o disposto no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal.

<sup>5</sup> 22.724.719,01 / 132.162.593,25.



### 3 - PARTE EXPOSITIVA

#### 3.1 - Enquadramento

O Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) é um programa de ação de iniciativa comunitária, estabelecido pela União Europeia – Decisão 2006/1720/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro, alterada pela Decisão 1357/2008/CE, de 16 de dezembro – na senda de iniciativas comunitárias similares em períodos de programação anteriores.

Os recursos comunitários afetos ao programa pretenderam contribuir, através da dinamização da aprendizagem ao longo da vida, para o desenvolvimento da União Europeia enquanto sociedade baseada no conhecimento e no crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social, procurando salvaguardar, simultaneamente, o desenvolvimento sustentável e a proteção do ambiente para as gerações futuras.

O PALV assumiu a forma de um programa integrado composto por:

a) Quatro programas sectoriais, a saber:

- ◆ Comenius – educação escolar;
- ◆ Erasmus – ensino superior;
- ◆ Leonardo da Vinci – educação e formação profissional;
- ◆ Grundtvig – educação de adultos.

b) Um programa transversal orientado para atividades transectoriais – programa complementar aos quatro programas sectoriais nos domínios das línguas e das tecnologias de informação e comunicação.

- b) Um programa, designado “Jean Monnet”, para estimular o ensino, a investigação e a reflexão sobre integração europeia.

O PALV foi concebido pela Comissão Europeia como programa de ação de iniciativa comunitária, sendo da sua responsabilidade a respetiva regulamentação. Não se trata de um programa desenhado em parceria, entre a União Europeia e os Estados-Membros, como acontece na generalidade dos programas financiados pelos fundos estruturais, mas de uma iniciativa da União Europeia.

Compete, assim, à Comissão Europeia assegurar a execução eficaz e eficiente do PALV no seu conjunto. Para o efeito, a Comissão é assistida por um comité que engloba representantes dos Estados Membros e de outros países participantes e que é presidido pela Comissão.

No entanto, para assegurar a execução das ações descentralizadas, que constituem a maioria do Programa, foram criadas Agências Nacionais com a missão de receber e selecionar candidaturas, aprovar pedidos de pagamento, proceder aos pagamentos aos beneficiários e assegurar o controlo dos projetos.

Em Portugal, esta Agência Nacional teve, nos vários períodos de programação, a designação de Instância Nacional de Coordenação do Programa Leonardo da Vinci (1994-1999), Agência Nacional para os programas comunitários “Sócrates” e “Leonardo da Vinci” (2000-2006), Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007-2013) e, atualmente, Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação (2014-2020).

Esta última entidade foi criada para gerir o Erasmus+, como estrutura de missão, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2014, de 24 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação nº 23/2014, de 9 de abril, e assegura também a gestão e a execução das atividades ainda em vigor do PALV.



Funciona sob supervisão das Autoridades Nacionais – Ministério da Educação e Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. As Autoridades Nacionais são as entidades nacionais responsáveis perante a Comissão Europeia neste domínio. Não têm missão operativa mas é da sua competência a criação da Agência Nacional, o seu acompanhamento e supervisão e a prestação de garantias à Comissão no que respeita à gestão adequada das verbas atribuídas pela União Europeia às ações descentralizadas do PALV. Compete ao membro do Governo responsável pela área da educação o exercício de poderes de direção sobre a Agência Nacional.

É dirigida por um diretor, coadjuvado por um diretor-adjunto. A equipa dirigente integra ainda um coordenador financeiro, o qual é responsável pelo apoio técnico e pelo controlo da correta administração dos meios humanos, materiais e financeiros colocados à disposição da Agência Nacional, e dois coordenadores sectoriais.

Em 31 de dezembro de 2013 o número de trabalhadores da Agência Nacional era de 52 elementos – 4 dirigentes, 7 assistentes e 41 técnicos.

A Agência Nacional é hoje umas das poucas estruturas de missão que gere recursos comunitários – incluindo recebimentos da Comissão Europeia e pagamentos a beneficiários – que ainda se encontra no âmbito do atual n.º 2 do artigo 11.º da lei de enquadramento orçamental (LEO)<sup>6</sup>. Esta disposição prevê a aplicação excecional do regime de autonomia administrativa e financeira aos serviços integrados que gerem fundos comunitários.

O Tribunal de Contas<sup>7</sup> classificou recentemente um regime equivalente a este como uma forma de autonomia financeira mitigada, ou seja, uma autonomia financeira de carácter funcional, restrita à missão concreta que o legislador atribuiu à entidade e desligada da dicotomia serviço integrado/serviço e fundo autónomo, pois esta autonomia financeira

<sup>6</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as sucessivas alterações introduzidas até à 8.ª alteração, pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

<sup>7</sup> Acórdão n.º 5/2013 – 05.JUNHO-1.ªS/PL.

não pressupõe nem implica todos os elementos característicos da autonomia administrativa e financeira<sup>8</sup>.

A evolução das normas sobre a administração financeira do Estado e também dos instrumentos de gestão colocados à disposição dos responsáveis públicos tem privilegiado a clarificação dos regimes e a uniformização dos procedimentos financeiros dos serviços integrados.

A exceção prevista pelo legislador na LEO para colmatar a situação dos serviços integrados, ou, melhor, entidades sem autonomia administrativa e financeira, que geriam avultados montantes de fundos comunitários, veio a tornar-se desnecessária para a maioria destas entidades, quer pela sua transformação em serviços e fundos autónomos<sup>9</sup>, quer pela retirada das funções recebedoras, gestoras ou pagadoras de fundos comunitários<sup>10</sup>.

Com efeito, a Agência geriu em 2013 quase exclusivamente verbas comunitárias, cerca de € 28,6 milhões, com a exceção de um pequeno cofinanciamento nacional para o programa de € 0,8 milhões/ano e de duas transferências recebidas do ME (€ 0,2 milhões/ano) e do MTSSS (€ 0,4 milhões/ano) para despesas de funcionamento. A Agência não tem expressão no Orçamento do Estado, não possuindo dotações orçamentais como um serviço integrado, nem possuindo receitas próprias que justificassem, de per si, a classificação como serviço e fundo autónomo. É uma estrutura de missão da administração central que recebe, gere e paga quase três dezenas de milhões de euros por ano, à margem do Orçamento<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> A doutrina identifica na atual lei os seguintes requisitos: 1 – Entidades com a configuração jurídica de Institutos Públicos (excluindo empresas públicas); 2 – Personalidade jurídica própria e autonomia patrimonial; 3 – Dispor de receitas próprias para cobertura das suas despesas.

<sup>9</sup> Caso da função recebedora da ex-DGDR, gestora do FEDER e Fundo de Coesão, em 2007.

<sup>10</sup> Caso da função gestora e pagadora das estruturas de missão dos programas operacionais financiados por fundos estruturais, também a partir de 2007.

<sup>11</sup> As suas despesas de funcionamento deveriam ter expressão como operações orçamentais, enquanto as verbas comunitárias deveriam ser classificadas como operações extraorçamentais, como é aliás observado em sede de prestação de contas a este Tribunal.



Esta situação contraria o princípio orçamental da universalidade consagrado na lei de enquadramento orçamental, conforme já observado pelo Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 (ponto 3.2.1.3), em relação à anterior Agência.

Em suma, a Agência Nacional é um dos casos excepcionais remanescentes de autonomia financeira para efeitos de gestão de fundos comunitários. No entanto, o seu estatuto não é compatível com a alínea a) do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 1288/2013, que estabelece que as agências sejam dotadas de personalidade jurídica ou integrem uma entidade com personalidade jurídica.

Assim, e tendo em conta que a redação adotada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2014 parece apontar para um regime de serviço integrado, é necessário corrigir este entendimento no sentido de dotar a Agência Nacional de personalidade jurídica e consequente autonomia administrativa e financeira, ou promover a sua integração num organismo com estas características.

### **3.2 - Convenções anuais**

O Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida contou, ao longo de sete anos (2007 a 2013) com um orçamento total de € 6.970 milhões, o qual foi distribuído por 33 países da Europa<sup>12</sup>. Este valor foi afeto aos principais quatro programas setoriais do seguinte modo:

- ◆ Comenius: 13% (€ 906 milhões)
- ◆ Erasmus: 40% (€ 2.788 milhões)
- ◆ Leonardo da Vinci: 25% (€ 1.743 milhões)
- ◆ Grundtvig: 4% (€ 279 milhões)

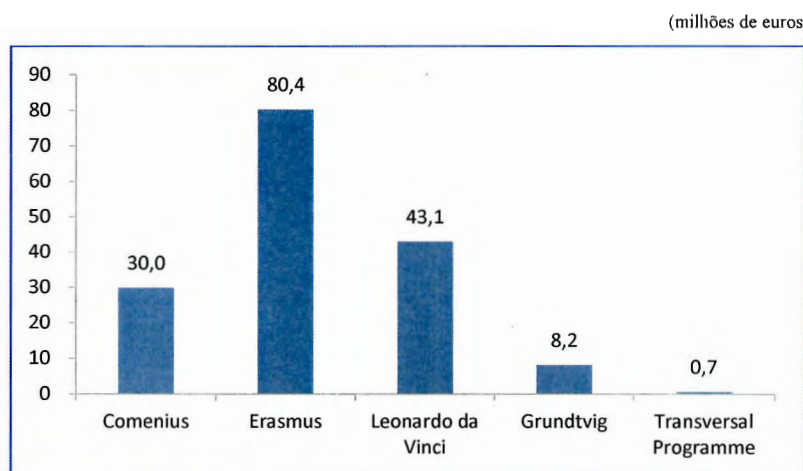
<sup>12</sup>BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK, IS, FL, NO, TR, CH, HR. Inclui países não-membros da União Europeia e a Turquia.

O remanescente do valor orçamentado (18%) foi distribuído pelas ações não descentralizadas e pelos custos administrativos.

A verba do PALV a afetar anualmente a cada país, pela Comissão Europeia, constava das convenções assinadas pela Comissão e pelas Agências Nacionais nas quais se definiam, ainda, o *modus operandi* da gestão do PALV, bem como o financiamento afeto a cada programa setorial.

Ao longo dos sete anos, dos € 6.970 milhões do orçamento global do PALV, Portugal contou com um financiamento total de € 162,4 milhões, distribuídos pelos diferentes programas setoriais, como se evidencia no gráfico seguinte:

**Gráfico 1 - Total Convenções anuais 2007-2013 por programa setorial, para Portugal**



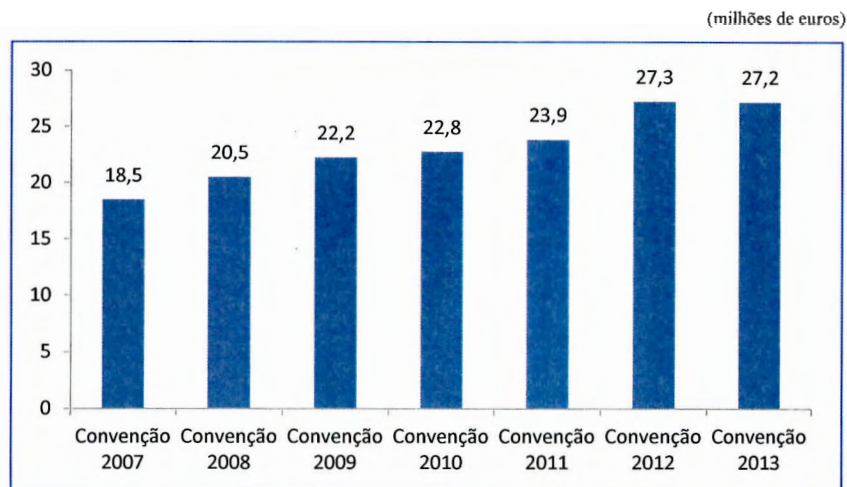
Fonte: Agência Nacional Erasmus+

O valor do financiamento constante das convenções anuais, com exceção do ano de 2013, foi crescente ao longo dos anos, como se pode observar no gráfico seguinte:





Gráfico 2 - Convenções do PALV em Portugal 2007-2013



Fonte: Agência Nacional Erasmus+

### 3.3 - Sistema de gestão e controlo

A gestão nacional do PALV é anualmente marcada pelas seguintes fases e momentos-chave:

- ◆ Contributos da Agência Nacional e das Autoridades Nacionais para a Decisão da Comissão sobre a distribuição anual das verbas;
- ◆ Convenção anual assinada entre a Comissão e a Agência Nacional sobre o montante destinado a Portugal e também sobre o *modus operandi*;
- ◆ Convites/anúncios de concursos publicitados pela Comissão;
- ◆ Ajustamento dos convites/anúncios às prioridades nacionais e sua divulgação em Portugal pela Agência Nacional;
- ◆ Receção de candidaturas, análise e aprovação pela Agência Nacional;
- ◆ Relatório de Gestão e “Yearly Report” preparados pela Agência Nacional e apresentados às Autoridades Nacionais;
- ◆ Auditoria externa à atividade anual da Agência desenvolvida por uma empresa de auditoria privada sob responsabilidade das Autoridades

Nacionais, para suporte da Declaração a apresentar à Comissão Europeia;

- ◆ Apresentação à Comissão Europeia do “Yearly Report”, da Declaração das Autoridades Nacionais e do relatório da auditoria externa que a suporta.

### **Sistema de informação**

A Agência Nacional nunca teve ao seu dispor um sistema de informação integrado para gerir o ciclo de vida dos projetos dos vários programas sectoriais, pois a aplicação que gere os projetos, desenvolvida pela Comissão Europeia para todos os países que participavam no PALV, não contemplava todas as especificidades dos diferentes Estados participantes, designadamente as relativas à contabilização e pagamento das subvenções.

Presentemente, a Agência Nacional para gerir a execução do PALV e do Erasmus+ recorre aos seguintes três sistemas de informação:

- ◆ LLPLink – para gerir os projetos do PALV;
- ◆ EPlusLink – para gerir os projetos do Erasmus+;
- ◆ Software para gestão na Administração Pública – permite a gestão e a monitorização financeira das Convenções por programa e ação-chave e, em simultâneo, a validação dos mapas com a informação financeira para integrar o “Yearly Report”.

Nos dois primeiros anos de vigência do PALV, a Agência Nacional recorria a uma aplicação da Comissão Europeia (SocLink) para a gestão dos programas setoriais Grundtvig e Comenius e, para o programa Leonardo da Vinci, à ferramenta Rap4Leo. Os projetos Erasmus eram geridos em folhas de cálculo também largamente utilizadas para a gestão dos restantes programas setoriais bem como para a gestão do financiamento de cada Convenção.



O LLPLink foi implementado em 2008, mas os técnicos da Agência Nacional continuaram, por questão de segurança, a recorrer às ferramentas acima referidas, por não haver completa confiança na informação introduzida naquele sistema. Para a gestão dos pagamentos, no âmbito dos projetos, eram utilizadas folhas de cálculo por o LLPLink não contemplar esta funcionalidade.

Como consequência, tanto para o acompanhamento dos projetos como para a gestão do PALV, os técnicos da Agência Nacional necessitavam de redigitar a informação contida nas referidas ferramentas para a manusear e complementar com outros dados, mantidos em folhas de cálculo.

Estes procedimentos não dispunham de quaisquer mecanismos de validação da integridade dos dados, designadamente, controlos de autenticação, rastreabilidade e controlos cruzados da informação.

Para colmatar, em parte, esta situação, em 2009 foi adquirido pela Agência Nacional um Sistema Integrado de Gestão (ERP), passando a área financeira a utilizar vários módulos, nomeadamente: Contabilidade, Tesouraria e Património. O sistema possibilitou a automatização das diferentes fases da execução e permitiu o controlo concomitante.

Em 2010 foi desenvolvida e implementada, pela Agência Nacional, uma plataforma de interface entre o LLPLink e o ERP. Deste modo ficou assegurada a sincronização entre estes dois sistemas, permitindo a transferência automática de dados do primeiro para o segundo.

A Agência Nacional foi, assim, implementando algumas soluções a nível nacional, mas sempre muito condicionada pelo software disponibilizado pela Comissão Europeia, o qual era, e é, forçosamente utilizado para a gestão e reporte à CE.

Foi neste sentido que, por iniciativa da Comissão, foram recentemente desenvolvidos procedimentos automatizados para a gestão das contas correntes dos beneficiários e reconciliação bancária automática, para os projetos Erasmus+. Embora não se preveja a utilização destas funcionalidades nos projetos PALV ainda em curso, uma vez que o mesmo está em fase de encerramento, esta é uma evolução assinalável nos meios disponíveis para a gestão dos projetos do período 2014-2020.

### **Instrumentos de controlo**

A Agência Nacional estava obrigada, nos termos da alínea g) do n.º 7 da RCM n.º 67/2007, de 9 de maio, a criar um sistema de auditoria e controlo de primeiro nível conforme às normas comunitárias. Para tal, deveria dotar-se de instrumentos adequados de controlo e de auditoria, em conformidade com o disposto na Decisão n.º 2006/1720/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Novembro, bem como no Guia das Agências Nacionais<sup>13</sup>.

No entanto, a estrutura da Agência Nacional não contemplava, durante o período do PALV, qualquer equipa de auditoria interna que desempenhasse funções de monitorização e controlo. Assim, de modo a dar cumprimento ao preconizado no Guia das Agências Nacionais, a Agência tem vindo, desde 2011, a subcontratar uma empresa para a realização daquelas funções, que abarcam os sistemas de informação e a gestão financeira daquela Agência.

As ações concretas de controlo que incidiram sobre o PALV são analisadas no ponto 3.6.

As Autoridades Nacionais exercem o seu poder de supervisão sobre a Agência Nacional através de reuniões regulares com a Agência e com as inspeções-gerais dos Ministérios

---

<sup>13</sup>“a Agência Executiva é responsável (pelos) controlos documentais, controlo financeiro e auditorias no local das actividades apoiadas.”



envolvidos, conforme estabelece o ponto 10.2 da RCM nº 67/2007, de 9 de maio, na redação dada pela RCM nº 22/2008, de 7 de fevereiro.

Para além do sistema de auditoria e controlo de primeiro nível, são instrumentos de controlo os documentos de reporte às Autoridades Nacionais e à Comissão Europeia: o Relatório de Gestão anual, o *Yearly National Agency Report* e a Declaração de Gestão anual.

O Relatório de Gestão anual está previsto no ponto 10.3 da RCM acima referida e é elaborado pela Agência Nacional, sendo destinado às Autoridades Nacionais. É um documento que apresenta um balanço da gestão e constitui uma prestação regular de contas sobre o modo como estão a ser aplicados os recursos financeiros do PALV, sobre a ação do controlo de 1.º nível e sobre a estrutura de recursos humanos da Agência Nacional.

O “*Yearly Report*” é um reporte anual, elaborado pela Agência Nacional, e inclui informação sobre a execução anual das convenções em aberto, dados estatísticos e o relatório narrativo das atividades desenvolvidas no ano, segundo um formato pré-definido pela Comissão Europeia.

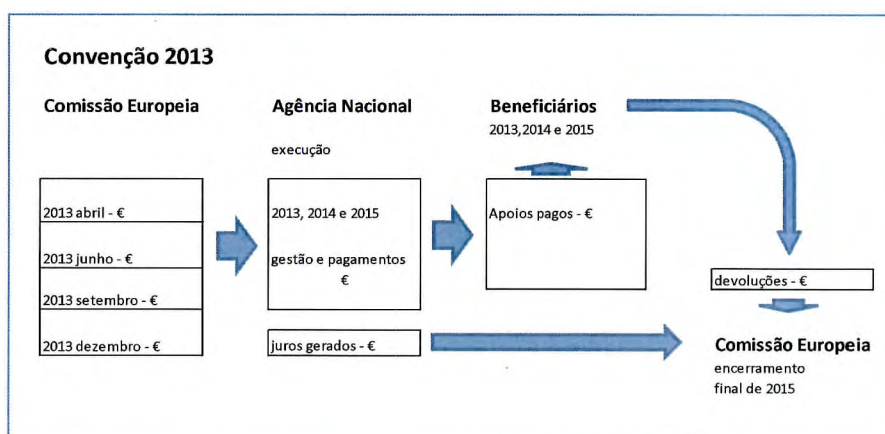
A Declaração de Gestão é emitida pelas Autoridades Nacionais, tendo em conta o Relatório de Gestão e o relatório da auditoria externa previsto no ponto 10.4 da RCM acima referida. Constitui uma certificação de regularidade das operações do PALV, sendo enviada à Comissão Europeia como previsto no ponto 10.3 *in fine* da RCM acima referida.

### **3.4 - Circuitos e fluxos financeiros**

Tendo em conta a sua natureza de programa de iniciativa comunitária de lógica orçamental anual, o PALV tem um circuito financeiro relativamente pouco complexo:

- ◆ A Comissão Europeia transfere para a Agência Nacional, em duas/três tranches, o montante previsto na Convenção Anual;
- ◆ A Agência Nacional paga aos beneficiários (normalmente uma primeira tranche após a assinatura do contrato de financiamento e a segunda tranche após o apuramento do saldo final);
- ◆ A Agência Nacional devolve à Comissão Europeia, depois de fechada a execução da Convenção em causa, eventuais montantes não gastos, bem como eventuais juros gerados por aplicações financeiras de montantes detidos temporariamente.

Figura 1 - Fluxograma cronológico de uma Convenção



É de registar que, embora as Convenções sejam anuais e a atribuição e transferência das verbas para a Agência Nacional também o sejam, a execução de cada Convenção prolonga-se, em regra, por dois/três anos. Assim sendo, cada *Yearly Report* não se refere só à Convenção desse ano mas também a Convenções anteriores, e inclui fluxos e execuções do ano relativos às Convenções com projetos que ainda não estejam encerrados.



## Tribunal de Contas

Relativamente aos fluxos financeiros, no decurso da vigência do PALV, a Comissão Europeia transferiu para Portugal € 170.623.387, sendo € 162.513.852<sup>14</sup> destinados às ações descentralizadas do Programa e € 8.109.535 para financiar o funcionamento da Agência Nacional.

O quadro seguinte evidencia a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da UE para o PALV, desde 2007 até 31 de dezembro de 2013.

**Quadro 1 - Fluxos financeiros provenientes da UE para o PALV**

(em euros)

Ano	Descrição	Data	Total transferido
2007	1º Adiantamento de 70% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	20-11-2007	12.941.470,50
	2º Adiantamento de 30% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	05-09-2008	5.546.344,50
	1º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	19-11-2007	241.258,75
	2º Adiantamento de 9,76% relativo à convenção PALV - funcionamento	20-11-2007	94.219,06
	3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	20-11-2007	241.258,75
	4º Adiantamento de 15,24% relativo à convenção PALV - funcionamento	04-12-2007	147.039,69
	5º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	14-12-2007	241.258,75
2008	1º Adiantamento de 70% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	01-08-2008	14.371.777,00
	2º Adiantamento de 30% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	19-11-2009	6.159.333,00
	1º Adiantamento de 50% relativo à convenção PALV - funcionamento	25-07-2008	541.250,00
	2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	29-09-2008	270.625,00
	3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	16-12-2008	270.625,00
2009	1º Adiantamento de 65,75% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	13-05-2009	14.628.600,00
	2º Adiantamento de 4,25% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	15-12-2009	945.931,00
	3º Adiantamento de 30% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	25-08-2010	6.674.799,00
	1º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	13-05-2009	281.000,00
	2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	23-06-2009	281.000,00
	3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	12-10-2009	281.000,00
	4º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	11-12-2009	281.000,00
2010	1º Adiantamento de 65,85% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	08-06-2010	15.002.400,00
	2º Adiantamento de 34,15% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	12-12-2011	7.781.600,00
	1º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	08-06-2010	288.750,00
	2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	28-06-2010	288.750,00
	2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	15-09-2010	288.750,00
	3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	16-12-2010	288.750,00
2011	1º Adiantamento de 63,98% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	26-05-2011	15.283.800,00
	2º Adiantamento de 36,02% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	20-01-2012	8.605.200,00
	1º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	26-05-2011	293.750,00
	2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	27-06-2011	293.750,00

<sup>14</sup>€ 162.513.852 = € 162.420.852 (Valor referido nas Convenções anuais) + € 93.000 (destinado à ação mobilidade de alunos – Comenius).

	3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	23-09-2011	293.750,00
	4º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	14-12-2011	293.750,00
2012	1º Adiantamento de 66,17% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	05-04-2012	18.040.400,00
	2º Adiantamento de 33,83% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	21-12-2012	9.222.600,00
	1º Pagamento Mobilidade de Alunos - Comenius	11-04-2012	39.000,00
	2º Pagamento Mobilidade de Alunos - Comenius	15-11-2012	16.000,00
	1º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	05-04-2012	315.000,00
	2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	19-06-2012	315.000,00
	3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	01-10-2012	315.000,00
	4º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento	13-12-2012	315.000,00
	2013	1º Adiantamento de 70% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas	12-04-2013
2º Adiantamento de 30% relativo à convenção PALV - ações descentralizadas		30-12-2013	9.108.997,00
Pagamento Mobilidade de Alunos - Comenius		16-04-2013	38.000,00
1º Adiantamento de 50% relativo à convenção PALV - funcionamento		12-04-2013	337.000,00
2º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento		19-06-2013	337.000,00
3º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento		30-09-2013	337.000,00
4º Adiantamento de 25% relativo à convenção PALV - funcionamento		11-12-2013	337.000,00
<b>Total</b>			<b>170.623.387,00</b>

Fonte: Agência Nacional Erasmus+

O universo dos recebimentos foi objeto de verificação e conferência integral.

Os movimentos transferidos para a Agência Nacional foram verificados nos extractos bancários respetivos e confrontados com os montantes estabelecidos nas convenções anuais respetivas.

### 3.5 - Execução

Neste ponto analisa-se o número de candidaturas apresentadas e seleccionadas anualmente em cada programa setorial e a realização física e financeira do PALV, a 31 de dezembro de 2014.

#### 3.5.1 - Candidaturas

O processo de apresentação de candidaturas surgia na sequência dos convites formulados pela Comissão Europeia os quais eram adaptados pela Agência Nacional para a realidade portuguesa.





## Tribunal de Contas

---

As candidaturas eram elaboradas e submetidas via Internet, através de formulário eletrónico que era descarregado do sítio da Agência Nacional pelos candidatos e posteriormente enviado em suporte de papel, depois de assinado.

A análise das candidaturas era realizada pela Agência Nacional, que procedia à sua verificação, designadamente quanto à data de receção das candidaturas e às condições de elegibilidade, procedendo posteriormente à sua seleção e aprovação.

Nas ações do Programa PALV, com exceção das ações de mobilidade individual, a candidatura era normalmente apreciada por, pelo menos, dois peritos, podendo estes ser peritos internos ou externos à Agência Nacional.

Estes peritos efetuavam a avaliação com base num sistema pré-definido de pontuação, que tinha em conta a qualidade da candidatura e, quando aplicável, a cobertura das prioridades anunciadas para a ação específica, bem como uma lista de controlo normalizada com aspetos formais estabelecidos em cada convite.

Com base na avaliação efetuada pelos peritos, a Agência Nacional elaborava uma lista classificativa das candidaturas a subvenção.

Seguidamente, era elaborada uma informação, propondo a aprovação da lista das candidaturas selecionadas para atribuição da subvenção, a qual era analisada por um Comité de Avaliação<sup>15</sup>. Este Comité apresentava uma proposta de decisão com as

---

<sup>15</sup>O Comité de Avaliação é composto por três membros efetivos e um suplente, a saber:

- a. Coordenador de Unidade Educação Escolar e Educação de Adultos – membro efetivo.
- b. Coordenador de Unidade Ensino Superior e Formação Profissional – membro efetivo.
- c. Coordenador Financeiro – membro efetivo.
- d. Coordenador da Equipa de Gestão Financeira de Projeto – membro suplente.

Compete nomeadamente ao Comité de Avaliação:

- a. Preparar a proposta de decisão de atribuição de subvenção para as candidaturas às ações descentralizadas PALV, apresentadas em cada round de seleção;
- b. Pronunciar-se sobre a distribuição orçamental e sobre a pertinência de overbooking;
- c. Emitir parecer relativo à certificação (ou reconhecimento no caso de instrumentos para formação/educação).

candidaturas escolhidas para atribuição das subvenções que era analisada e aprovada pela Diretora da Agência Nacional.

Os resultados da seleção eram publicados no portal da Agência Nacional, sendo os candidatos selecionados informados das formalidades a seguir.

Este procedimento não observou o princípio da audiência prévia dos interessados, regulado pelo artigo 100º e sgs. do Código do Procedimento Administrativo, antes da decisão final sobre os projetos a financiar. Presentemente, no Erasmus+, estão já implementados procedimentos que incluem a mencionada audiência prévia dos candidatos.

Após a decisão tomada pela Agência Nacional e o correspondente registo no Sistema de Informação, a concessão da subvenção era formalizada através de um contrato financeiro assinado pelas duas partes.

No contrato financeiro consta uma descrição sucinta do projeto, a duração do mesmo, que deve coincidir com o período de elegibilidade, as modalidades de pagamento e o número da conta bancária, bem como os requisitos em matéria de relatório e de acesso à informação pelos auditores. Este documento fixa, ainda, os prazos para possíveis alterações das condições contratuais, bem como as circunstâncias em que o beneficiário pode solicitar a suspensão ou cessação do contrato.

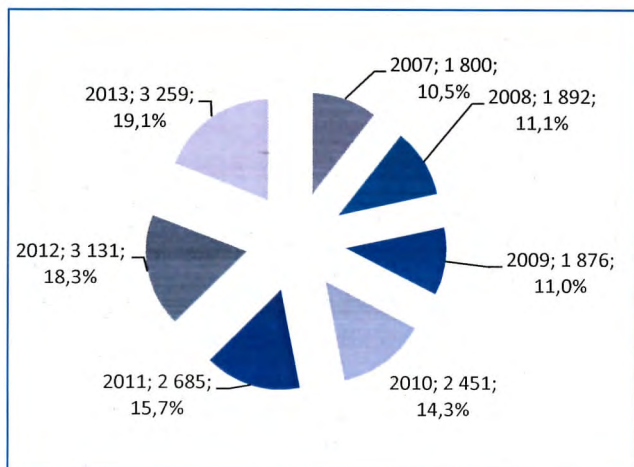
Desde o início do PALV foram apresentadas 17.094 candidaturas.

Nos três primeiros anos de execução do PALV, o número de candidaturas apresentadas foi semelhante, representando, cada ano, cerca de 11% do total. A partir daí, o número de candidaturas foi crescendo ao longo dos anos, tendo, no ano de 2013, representado 19% do total, ou seja, 3.259 candidaturas.



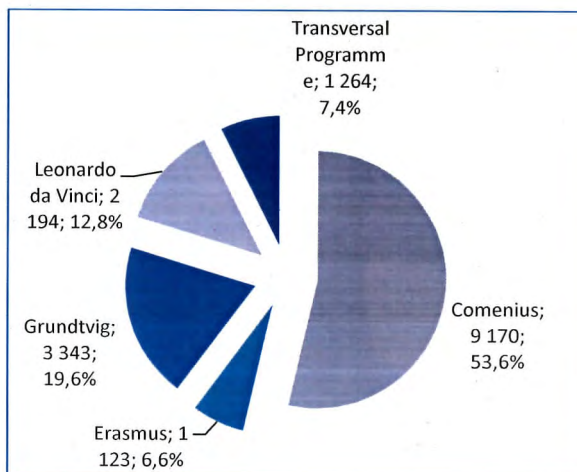
Os gráficos seguintes evidenciam as candidaturas apresentadas por ano e por programa sectorial.

Gráfico 3 - Candidaturas apresentadas por ano, 2007-2013



Fonte: Agência Nacional Erasmus+

Gráfico 4 - Candidaturas apresentadas por programa sectorial, 2007-2013



Fonte: Agência Nacional Erasmus+

Do total de candidaturas apresentadas até 31/12/2013 aos programas setoriais, destacam-se as do Comenius, representando 53,6% (9.170) do total, seguindo-se, muito distanciadamente, as do Grundtvig, 19,6% (3.343), representando estas no seu conjunto 73,2% (12.513).

A taxa de aprovação bruta<sup>16</sup> das candidaturas situa-se nos 42,5%, destacando-se o programa sectorial Erasmus com 73,9%.

Os quadros seguintes mostram o número de candidaturas apresentadas e aprovadas por ano e programa sectorial.

<sup>16</sup>Candidaturas aprovadas / Candidaturas apresentadas.

**Quadro 2 - Candidaturas apresentadas e aprovadas por ano, 2007-2013**

Ano	n.º candidaturas apresentadas		n.º candidaturas aprovadas		Taxa aprovação bruta (aprovadas /apresentadas)
	Valor	Peso	Valor	Peso	
2007	1 800	10,5	909	12,5	50,5
2008	1 892	11,1	830	11,4	43,9
2009	1 876	11,0	958	13,2	51,1
2010	2 451	14,3	1 080	14,9	44,1
2011	2 885	15,7	1 063	14,6	39,6
2012	3 131	18,3	1 257	17,3	40,1
2013	3 259	19,1	1 166	16,1	35,8
<b>Total</b>	<b>17 094</b>	<b>100,0</b>	<b>7 263</b>	<b>100,0</b>	<b>42,5</b>

Fonte: Agência Nacional Erasmus+

**Quadro 3 - Candidaturas apresentadas e aprovadas por programa sectorial, 2007-2013**

Programa sectorial	n.º candidaturas apresentadas		n.º candidaturas aprovadas		Taxa aprovação bruta (aprovadas /apresentadas)
	Valor	Peso	Valor	Peso	
Comenius	9 170	53,6	3 922	54,0	42,8
Erasmus	1 123	6,6	830	11,4	73,9
Grundtvig	3 343	19,6	1 069	14,7	32,0
Leonardo da Vinci	2 194	12,8	936	12,9	42,7
Transversal Programme	1 264	7,4	506	7,0	40,0
<b>Total</b>	<b>17 094</b>	<b>100,0</b>	<b>7 263</b>	<b>100,0</b>	<b>42,5</b>

Fonte: Agência Nacional Erasmus+

No primeiro ano de execução do PALV, em 2007, e no ano de 2009, registaram-se as maiores taxas de aprovação bruta, de 50,5% e 51,1%, respetivamente. No último ano de apresentação de candidaturas ao Programa (2013) verificou-se um aumento significativo do número de candidaturas apresentadas, tendo a taxa de aprovação bruta sido a menor das verificadas nos sete anos (35,8 %).

No trabalho de campo desenvolvido foi possível verificar os pressupostos relativos à aprovação e reprogramação (quando aplicável) das candidaturas bem como a fundamentação das decisões sobre as mesmas, sendo apenas de relatar as deficiências na comunicação de decisões aos beneficiários, acima referidas.

### 3.5.2 - Execução financeira e física

A execução financeira do PALV teve início em 2007, ano marcado por alterações na estrutura da Agência Nacional, pelas decisões sobre as primeiras candidaturas apresentadas e pelo começo da execução do Programa. Relativamente à Convenção de 2007, foram executados € 17,4 milhões de despesa comunitária.

O gráfico seguinte evidencia o financiamento comunitário executado por Convenção.

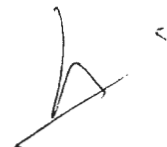
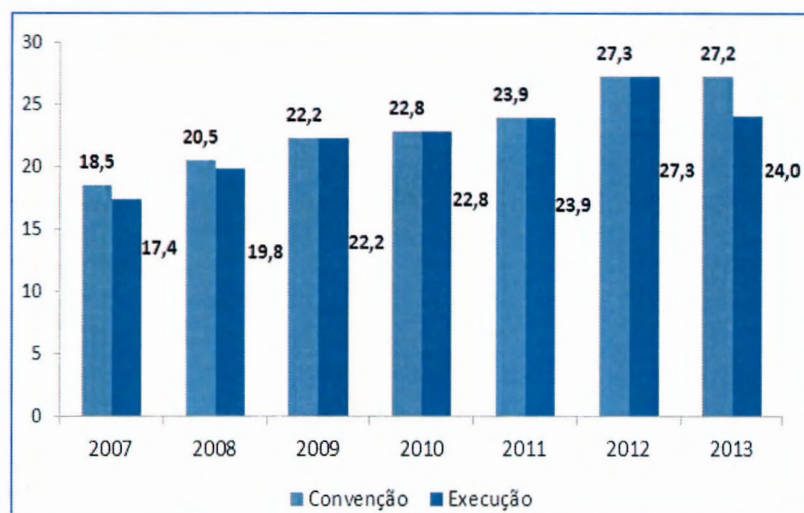


Gráfico 5 - Financiamento executado por Convenção

(milhões de euros)



Fonte: Agência Nacional Erasmus+

Nas duas primeiras convenções, de 2007 e 2008, a contratualização não atingiu o montante disponível para Portugal de acordo com as respetivas Decisões da Comissão Europeia. Tal deveu-se à aprovação tardia da Convenção de 2007 e às dificuldades na implementação dos novos regulamentos para o período 2007-2013. Como consequência os montantes não utilizados foram devolvidos à Comissão Europeia.

De modo idêntico ao verificado para o financiamento relativo às convenções anuais, até ao ano de 2012, a execução do PALV foi sempre aumentando. A execução relativa à Convenção de 2013, a 31/12/2014, apresentava valores inferiores aos relativos à Convenção de 2012, devido a uma redução do financiamento em € 46.403, e ao facto de existirem 546 projetos por encerrar, ou seja, ainda aguardavam pelo pagamento do saldo final<sup>17</sup>.

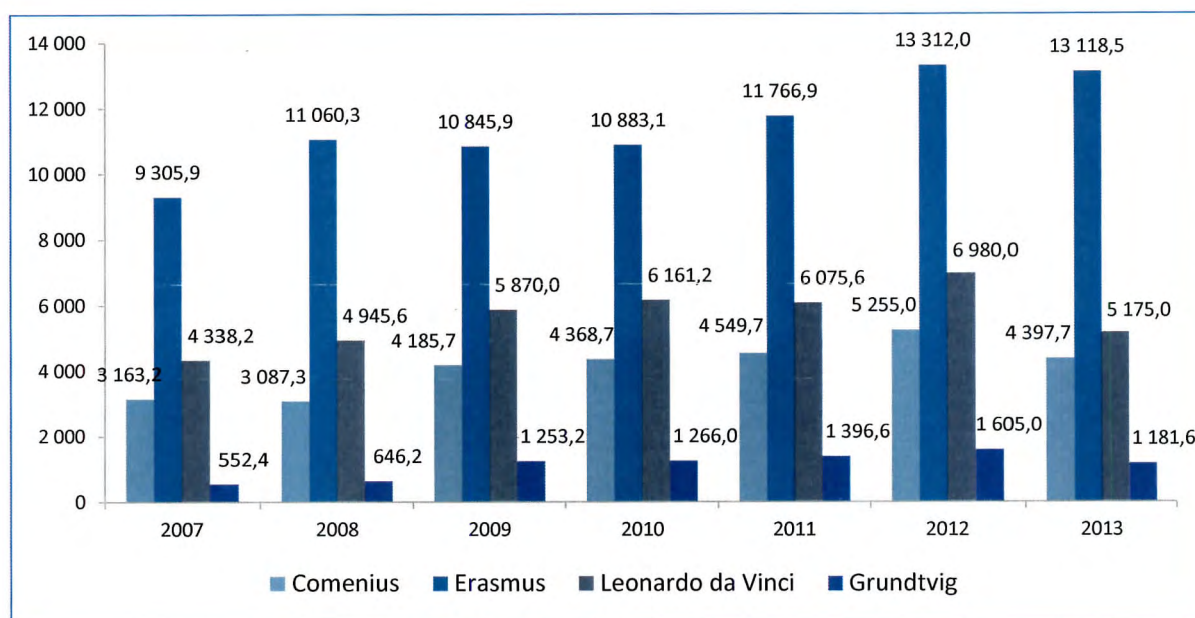
Em suma, as taxas de execução foram nos anos de 2009 a 2012 de 100%. Nos anos de 2007, 2008 e 2013, a execução não chegou aos 100%, pelas razões já referidas, tendo sido de 94,2%, 96,5% e 88,1%, respetivamente.

<sup>17</sup> Após a entrega pelo beneficiário do Relatório Final, a Agência Nacional analisa-o e procede ao apuramento do saldo final, que pode dar lugar a um pagamento ou a um reembolso.

No gráfico seguinte (e quadro n.º 9 do anexo II) apresenta-se a distribuição, por programa sectorial, da despesa executada relativa às convenções do PALV, até 31/12/2014. O “*Transversal Programme*” não foi incluído por os valores envolvidos não terem expressão visual face aos outros programas.

**Gráfico 6 - Financiamento comunitário executado por programa sectorial**

(milhares de euros)



Fonte: Agência Nacional Erasmus+

De acordo com a informação financeira do PALV o programa setorial Erasmus representou cerca de 51,0 % da execução total, o Leonardo da Vinci 25,1%, o Comenius 18,4% e o Grundtvig 5,0 %.

Como já referido, ao longo dos vários anos de execução do PALV, foram recebidas na Agência Nacional um total de 17.094 candidaturas. Tendo sido inicialmente consideradas para atribuição de subvenção 7.897 candidaturas, 634 vieram a ser anuladas, sendo aprovados pela Agência Nacional os projetos relativos a 7.263 candidaturas, dos quais já se encontram encerrados 6.717, estando ainda em execução 546.



Quadro 4 - Candidaturas e projetos

Programas	N.º candidaturas apresentadas	N.º candidaturas aprovadas	N.º projetos anulados	N.º projetos encerrados
Comenius	9.170	3.922	327	3.747
Erasmus	1.123	830	45	717
Grundtvig	3.343	1.069	129	999
Leonardo da Vinci	2.194	936	45	752
Transversal Programme	1.264	506	88	502
<b>Total</b>	<b>17.094</b>	<b>7.263</b>	<b>634</b>	<b>6.717</b>

Nota: A coluna "N.º candidaturas aprovadas" não inclui projetos anulados/desistidos.  
Fonte: Agência Nacional Erasmus+.

### 3.5.3 - Pagamentos

Foi verificada uma amostra de 149 pagamentos, relativamente ao seu procedimento desde a respetiva ordem até à transferência para o beneficiário, tendo-se concluído pela sua regularidade.

Todos os movimentos foram verificados no respetivo extracto bancário não se tendo registado divergências entre os montantes ordenados e os montantes pagos. Nesta fase do processo de pagamento a dilação entre a ordem de pagamento e a transferência efetiva foi em regra de um ou dois dias.

No entanto, quanto aos prazos decorridos desde os factos originários dos pagamentos e a emissão da respetiva ordem, foram referidos lapsos temporais excessivos, quer pela Comissão Europeia, nas conclusões finais da avaliação realizada referente à Declaração de Gestão de 2013 (Recomendação n.º 5), quer por vários beneficiários<sup>18</sup>.

Os hiatos apurados pela Comissão foram justificados pela Agência Nacional com a falta recorrente de recursos humanos capacitados para as funções a desempenhar, facto que foi aceite pela própria Comissão.

<sup>18</sup>Inquérito/consulta aos beneficiários do programa Comenius 2013.

### 3.6 - Ações de acompanhamento e de controlo

#### Acompanhamento

Nos termos do Guia das Agências Nacionais, compete a estas “acompanhar os projetos, incluindo efetuar visitas de estudos aos projetos e reuniões temáticas de acompanhamento”<sup>19</sup> e “organizar reuniões nacionais temáticas de acompanhamento entre os projetos e participar em representação do país em reuniões temáticas de acompanhamento a nível europeu”<sup>20</sup>.

Os técnicos da Agência acompanham a execução dos projetos, designadamente mediante visitas de estudo e reuniões temáticas. As ações de acompanhamento são em regra também utilizadas para divulgação e promoção de candidaturas ao Programa PALV. Neste domínio são ainda realizadas reuniões e encontros de divulgação e esclarecimento das várias ações dos diferentes programas setoriais.

No âmbito do acompanhamento efetuado e tendo em conta as múltiplas dificuldades apontadas pelas escolas públicas na utilização das verbas transferidas pela Agência Nacional para a implementação e gestão dos projetos Comenius, foi realizado, entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013, um inquérito para saber quais os reais constrangimentos existentes.

As respostas ao inquérito apontavam para uma série de dificuldades práticas que os beneficiários públicos enfrentavam na implementação dos projetos. Vários destes constrangimentos foram também constatados na presente auditoria (**cfr. ponto 3.7**).

---

<sup>19</sup>Cfr nº 8 alínea i).

<sup>20</sup>Cfr nº 9 alínea a)





### Controlo

A Agência Nacional assegura o controlo de primeiro nível de acordo com as orientações da Comissão Europeia<sup>21</sup>, efetuando apreciações sobre a elegibilidade, a regularidade e a legalidade das despesas, que podem assumir as seguintes formas:

- ◆ *Desk checks*, trata-se de um controlo financeiro detalhado em que é solicitada aos beneficiários a documentação de suporte da despesa;
- ◆ *On spot checks*, auditorias<sup>22</sup> *in situ* que têm por base uma análise de risco e se subdividem em:
  - *during the action* - durante a execução da ação;
  - *after the action* - após encerramento da ação;
- ◆ *Routine checks*, verificação da elegibilidade das despesas apresentadas pelos beneficiários em sede de relatório final<sup>23</sup>.
- ◆ *System's check's* – controlo de sistemas<sup>24</sup> a que são submetidos as IES e os Consórcios Erasmus, no âmbito das subvenções à mobilidade e tendo em conta que são beneficiários recorrentes encarregues da gestão das bolsas individuais dos beneficiários de mobilidade para estudos (SMS), mobilidade para estágio profissional (SMP), mobilidade para missões de ensino (STA) e mobilidade para formação profissional (STT).

A Agência Nacional possui uma equipa independente de planeamento de controlo de projetos, que define anualmente um programa de controlos e a sua natureza, em função

<sup>21</sup> Cfr. previsto no Guia das Agências Nacionais, Anexo IIIC, no qual são indicadas a percentagem e quantidade mínima de beneficiários/projetos a serem contemplados nas verificações, sendo definida ainda a taxa máxima de erro para as verificações de primeiro nível.

<sup>22</sup> Financeiras, de sistemas ou a uma determinada atividade financiada.

<sup>23</sup> A verificação em sede de relatório final é feita em relação a todas as subvenções atribuídas. O controlo de elegibilidade obedece aos mínimos (em percentagem ou número fixo) definidas no Guia das Agências Nacionais de acordo com cada Convenção.

<sup>24</sup> Este controlo deverá incidir sobre os *top receivers* – consistindo em IES/Consórcios com valor de financiamento superior a €250.000,00/ano.

do tipo de subvenção atribuída, do nível de risco considerado e dos objetivos de controlo previstos pela Comissão Europeia.

A operacionalização dos controlos é realizada pelos próprios técnicos da Agência Nacional que analisaram as candidaturas, ou sob a mesma orientação hierárquica, o que levanta questões de ausência de segregação de funções, mesmo que estejam implementadas algumas medidas mitigadoras (rotação de equipas, inclusão forçosa de um técnico sem ligação à análise e acompanhamento do projeto).

O controlo de segundo nível contempla as auditorias da responsabilidade das Autoridades Nacionais, desenvolvidas por uma entidade externa, que ocorrem anualmente e fundamentam a Declaração de Gestão emitida.

As auditorias realizadas pela Comissão e pelo Tribunal de Contas Europeu enquadram-se no controlo de terceiro nível.

Em 31 de Dezembro de 2014, de um total de 1.166 contratos celebrados no âmbito da Convenção de 2013 tinham sido rececionados 654 relatórios finais. Os trabalhos ainda estavam a decorrer<sup>25</sup>, estando concluídos os seguintes controlos:

- ◆ Foram efectuados *routine checks* sobre os 654 relatórios finais apresentados pelos beneficiários, tendo sido corrigidos € 20.196 do montante de despesas apresentadas pelos beneficiários;
- ◆ Foram efectuados *desk checks* sobre 91 beneficiários seleccionados (48 do programa Comenius<sup>26</sup>, 28 do programa Grundtvig<sup>27</sup>, 5 do programa Leonardo da

---

<sup>25</sup>Relativamente à convenção de 2013 que se encontra ainda a decorrer, os controlos podem ser realizados até ao final da execução dos projetos.

<sup>26</sup>Com consequente ajuste financeiro de € 1.176.

<sup>27</sup>Com consequente ajuste financeiro de € 2.407.



Vinci<sup>28</sup> e 10 de programas transversais<sup>29</sup>), dos quais resultou um ajustamento financeiro total de € 5.851 (1,6% do valor dos pagamentos controlados);

- ◆ Foram também realizados 5 *on the spot during the action checks* ao programa Comenius, 4 ao programa Grundtvig e 14 ao programa LDV de que não resultaram correcções financeiras conforme estipulado no Guia das Agências Nacionais;
- ◆ Foram realizados 3 controlos de sistemas ao programa Erasmus.

Tendo em perspetiva todas as Convenções, o total acumulado de controlos realizados foi o seguinte:

Quadro 5 - Controlos realizados pela Agência Nacional ao PALV

Convenção	On-the-spot-checks - During-action	Routine-Checks	Desk-Checks	On-the-spot-checks - After action	System
2007	6	905	334	6	
2008	19	819	188	3	
2009	21	958	230	16	4
2010	20	1080	191	4	2
2011	20	1063	175	5	6
2012	26	1223	206	2	1
2013	23	654	91		3
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>6702</b>	<b>1415</b>	<b>36</b>	<b>16</b>

Fonte: Agência Nacional Erasmus+ ; Relatórios anuais de auditoria externa.

Na avaliação feita à gestão da Agência Nacional, no âmbito da Declaração de Gestão de 2013 bem como ao Yearly National Agency Report de 2013 a CE refere que embora a Agência Nacional tenha feito algumas melhorias, não conseguiu demonstrar que tenha tomado as medidas necessárias para reduzir as situações de não-conformidade para obter taxas de ajuste financeiro abaixo do aceitável nível de 2%. O nível excessivo de

<sup>28</sup>Com consequente ajuste financeiro de € 2.085.

<sup>29</sup>Com consequente ajuste financeiro de € 183.

erro verificava-se em relação a 4 das 15 ações controladas e atingiu 4,1%. O nível total do erro situou-se nos 0,9% para os *Routine Checks* e 1,6% para os *Desk Checks*.

É de registar que dos 6.717 projetos encerrados, referidos no Quadro 4, apenas foram objeto de análise de relatório final no processo de encerramento 6.702, registando-se uma diferença de 15 projetos que não se encontra justificada.

Sobre esta diferença, a Agência Nacional não se pronunciou em sede de contraditório.

### 3.7 - Observações da auditoria

As verificações realizadas permitiram identificar as situações a seguir indicadas, com base na análise da amostra de projetos e demais temas decorrentes do trabalho de campo.

**Quadro 6 - Projetos verificados**

(em euros)

Programa	Código	Designação - Entidade	Subvenção
ERA02	2010-1-PT1-ERA02-05264	Universidade do Porto	1.101.342,00
ERA04	2013-1-PT1-ERA04-16703	Instituto Politécnico da Guarda	540.892,00
LEOMOB	2009-1-PT1-LEO02-01676	Universidade de Aveiro	303.979,20
COM13	2013-1-PT1-COM13-16619 1	Município de Loures	45.000,00
GRU13	2010-1-PT1-GRU13-05221	Igualdade de Género em cena! / Gender Equality on the stage! - Colabora - Cooperativa de Responsabilidade Limitada - Covilhã	31.957,50

A análise efetuada às cinco operações constantes do quadro anterior teve por base a legislação e a regulamentação aplicável a cada programa setorial. As fichas de análise relativas a cada operação constituem o Anexo I.

Em cada projeto foram analisados o processo de candidatura, a elegibilidade do beneficiário e as apreciações dos técnicos da Agência Nacional sobre o mérito da operação, a assinatura do contrato, a execução física e temporal, a execução financeira, detalhando os pagamentos realizados, e o encerramento (se já ocorrido) do projeto.



Para complemento das verificações realizadas na Agência, foram objeto de verificações físicas duas das cinco operações contempladas na amostra: 2013-1-PT1-COM13-16619 1 (Município de Loures); e 2010-1-PT1-ERA02-05264 (Universidade do Porto).

De uma forma geral, os projetos analisados não suscitaram questões de assinalar, tendo as conferências sido realizadas sobre documentos originais. As observações que se seguem prendem-se com aspetos transversais que foram identificados.

### **3.7.1 - Organização dos processos**

No âmbito da verificação dos processos, observou-se que não existiam orientações para a organização dos dossiês documentais, sendo que a organização e arquivo dos documentos era diferente consoante o programa sectorial. De idêntica forma, os dossiês no beneficiário refletiram essa falta de orientações.

Revela-se, assim, necessário que sejam emitidas orientações para a organização da documentação de suporte relativa aos projetos.

### **3.7.2 - Compatibilização dos apoios PALV com as normas nacionais**

No âmbito de um projeto promovido por uma entidade pública verificou-se que o pagamento das mobilidades dos participantes não docentes foi processado segundo o regime das ajudas de custo (Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril), mais favorável para o beneficiário do que o regime da bolsa (“Normas Administrativas e Financeiras para a gestão das subvenções do programa Erasmus”, documento anexo ao Guia das Agências Nacionais 2010). O montante da bolsa entretanto processado ao abrigo do regime Erasmus foi efetivamente pago aos participantes, sendo posteriormente devolvido por estes.

### **3.7.3 - Contabilização dos apoios recebidos pelos beneficiários públicos**

Verificou-se que a Agência Nacional e os beneficiários públicos auditados contabilizaram os apoios recebidos de forma diferente.

Os três procedimentos de contabilização observados refletem adequadamente as três situações distintas: A Agência Nacional é sobretudo uma entidade que distribui os recursos financeiros recebidos da UE, sem cofinanciamento nacional, na grande maioria dos casos, pelo que a contabilização como fundos alheios está coerente com as instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental emitidas anualmente pela DGO. A Câmara Municipal de Loures é beneficiária mas é também coordenadora do projeto, ou seja, compete-lhe transferir fundos para os parceiros. Assim sendo, é adequado que as verbas recebidas sejam contabilizadas como orçamentais, sendo levado a custos e proveitos apenas o montante executado pelo próprio Município. Finalmente, a Universidade do Porto, estando a gerir um projeto próprio, cabe-lhe a sua integral execução. Por isso a verba recebida é logo registada como receita da entidade e não como extraorçamental.

### **3.7.4 - Constrangimentos na execução a cargo de beneficiários públicos**

Os projetos Comenius envolvendo escolas públicas sem autonomia financeira revelaram dificuldades de execução. Com efeito, em relação aos pagamentos, os procedimentos decorrentes do enquadramento da despesa pública criaram os seguintes constrangimentos:

- ◆ Dificuldade no adiantamento de verbas aos docentes aquando da mobilidade para países estrangeiros;
- ◆ Obrigatoriedade de aquisição de viagens aéreas e de alojamento via central de compras públicas, fazendo aumentar os custos e limitando as opções de alojamento;



h

- ◆ Dificuldade das escolas em efetuar o registo das despesas por os documentos emitidos no estrangeiro não contemplarem toda a informação necessária e exigida;
- ◆ Dificuldade na gestão do financiamento das mobilidades, no início dos projetos, visto a 31 de Dezembro<sup>30</sup> de cada ano os saldos terem de ser devolvidos ao Tesouro e só ficarem disponíveis após o primeiro trimestre de cada ano;
- ◆ Dificuldade na gestão do financiamento das mobilidades, no final dos projetos, devido ao apuramento do saldo pela Agência Nacional e subsequente pagamento final que, por vezes, demora 2 ou mais meses.

Acerca destas duas últimas situações é de referir que a mobilidade no âmbito do programa Comenius implica que as escolas se encontrem em funcionamento (outubro a junho). Mesmo que a candidatura seja aprovada no início do ano letivo tem-se verificado que o pagamento da mobilidade aos beneficiários não se conseguem concretizar até ao fim do ano, ficando a execução prejudicada pela devolução das verbas disponíveis como acima foi referido. No final do projeto, o pagamento do saldo final tem sido efetuado com a dilação acima referida.

### **3.7.5 - Recuperação de verbas**

Num projeto submetido por um município verificou-se um pedido de resolução do contrato, justificado pela diminuição de receitas municipais que punha em causa o cumprimento do estipulado no mencionado contrato.

Nessa sequência e através de notificação de 19/2/2013, a Agência Nacional resolveu o contrato, concedendo o prazo de 60 dias para a devolução das verbas transferidas, dado que o projeto não foi iniciado.

---

<sup>30</sup>Cfr. regra contida no artº 8º, nº1, do atual Decreto-Lei de Execução Orçamental (Decreto-Lei nº 36/2015, de 9 março), semelhante à dos anteriores.

O Município solicitou o faseamento dos pagamentos, o que foi aceite pela Agência Nacional, através de resposta enviada em 22/04/2013, não tendo, no entanto, o plano de pagamento sido cumprido pelo Município.

Em 21/08/2013 foi feita nova insistência pela Agência Nacional no sentido do pagamento daquela quantia ou apresentação de nova proposta de reembolso faseada para apreciação e aprovação pela Direção.

Em 13/12/2013, o Município, em resposta a nova solicitação da Agência Nacional de 25/11/2013, aceitou o plano de pagamento em 9 prestações.

À data da auditoria a situação estava já regularizada, porém, evidenciava um processo de recuperação de verbas pouco eficiente. O caso em análise demonstrou uma tramitação casuística, sem um procedimento definido.

Neste sentido, o relatório de auditoria externa à execução de 2013 também salientava que o sistema informático da Agência Nacional era insuficiente para a gestão da recuperação de verbas.

Presentemente, e resolvendo, em parte, a falta de procedimentos adequados na recuperação de verbas, a Agência Nacional implementou um interface<sup>31</sup> entre o EplusLink e o ERP que permite uma gestão eficaz das contas correntes dos beneficiários, podendo, na grande maioria dos casos, ser realizado o desconto da verba a recuperar no pagamento seguinte a que o beneficiário teria direito.

#### **4 - PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO**

A Agência Nacional desenvolveu o seu Plano de Prevenção para a Corrupção e Infrações Conexas, em fevereiro de 2010. Neste documento foram apresentadas as

---

<sup>31</sup>Utilizando uma plataforma “Outsystems”.





principais atividades desenvolvidas, os principais riscos e as medidas a implementar para os mitigar. De acordo com o referido pela Agência Nacional, a generalidade das medidas descritas estavam, à data da auditoria, implementadas e inseridas no sistema de informação que gere os processos.

Neste domínio, a Agência Nacional dispõe também de um código de ética que se encontra integrado no Manual de Procedimentos e disponível para consulta de todos os colaboradores. Este manual, que estava a ser reformulado, é o documento orientador básico para os técnicos, em matéria de procedimentos a seguir no âmbito da execução, contendo instruções sobre a gestão do ciclo de vida dos projetos.

## **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.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer.

## **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.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação.

## **7 - DETERMINAÇÕES FINAIS**

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

- ◆ Ministro das Finanças
- ◆ Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- ◆ Ministro da Educação
- ◆ Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- ◆ Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação

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

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

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



## Tribunal de Contas

---

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 28 de janeiro de 2016.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(José de Castro de Mira Mendes)

(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA

## ANEXOS



## Tribunal de Contas

### ANEXO I - PROJETOS VERIFICADOS

#### Projeto– 2010-1-PT1-ERA02-05264 Universidade do Porto

A Universidade do Porto apresentou a 12 de março de 2010, uma candidatura ao PALV, programa setorial Erasmus. Os projetos Erasmus pretendem contribuir para a aprendizagem de qualidade ao longo da vida e apoiar a criação de um espaço europeu de ensino superior e formação profissional.

O contrato financeiro para este projeto foi assinado entre a Universidade do Porto e a Agência Nacional no dia 8 de outubro de 2010.

Este projeto decorreu entre 1 de junho de 2010 e 30 de Setembro de 2011 e envolveu um financiamento de € 1.101.342 de acordo com a seguinte distribuição:

€ 912.049,00	para a <b>Mobilidade de Estudantes para Estudos (SMS)</b>	
	Número total estimado de fluxos de estudantes	586
	Número total estimado de meses de mobilidade	3701
€ 72.350,00	para a <b>Mobilidade de Estudantes para Estágios (SMP)</b>	
	Número total estimado de fluxos de estudantes	31
	Número total estimado de meses de mobilidade	186
€ 63.006,00	para a <b>Mobilidade de Docentes para Missão de Ensino (STA)</b>	
	Número total estimado de fluxos de docentes	72
	Número total estimado de dias de mobilidade	344
€ 8.546,00	para a <b>Mobilidade de Pessoal para Formação (STT)</b>	
	Número total estimado de fluxos de pessoal	8
	Número total estimado de dias de mobilidade	49
€ 45.391,00	para a <b>Organização da Mobilidade</b>	

De acordo com o previsto no contrato financeiro, a Universidade do Porto apresentou à Agência Nacional o relatório intercalar a 25 de janeiro de 2011 e o relatório pré-final a 1 de fevereiro de 2011, o qual veio dispensar a apresentação do relatório final, e foi aprovado pela Agência a 11 de abril de 2011.

Este projeto envolveu dois pagamentos, um de 80% - € 881.073,60, no dia 2 de novembro de 2010, após a assinatura do contrato financeiro, e os restantes 20% - € 220.268,40, no dia 21 de abril de 2011, depois da aprovação do relatório pré-final.

No âmbito da verificação efetuada in loco aos documentos, nada há a referir, exceto a forma de processamento da despesa relativa à participação dos recursos humanos afetos ao Serviço de Relações Internacionais (SRI) da Universidade do Porto.

O procedimento para apuramento do valor a considerar nas ações de formação dos recursos humanos afetos ao SRI, passava por determinar o montante segundo o regime jurídico de abono de ajudas de custo e transporte de pessoal da administração pública para deslocações em serviço, e verificar a existência de dotação orçamental adequada. No caso do valor da bolsa do PALV ser inferior ao montante apurado e havendo existência de dotação orçamental, o participante recebia o valor apurado segundo o disposto na lei e devolvia o valor da bolsa recebido à Universidade do Porto, para ser reafectado ao orçamento do SRI<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Nota informativa da Universidade do Porto, datada de Dezembro de 2006 e assinada pelo Vice-Reitor para a Cooperação Internacional.



## Tribunal de Contas

---

### **Projeto – 2013-1-PT1-COM13-16619 ENRAIZ'arte**

O Município de Loures apresentou uma candidatura ao programa setorial Comenius Regio, no dia 21 de fevereiro de 2013.

Este projeto envolveu entidades de duas regiões/localidades parceiras: Loures/Lisboa em Portugal e Pazardzhik, na Bulgária. Neste tipo de parcerias era condição necessária a existência de três parceiros por região; assim, por Portugal estiveram envolvidos: a Câmara Municipal de Loures, a Escola Básica do Infantado e o ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa; e por parte da Bulgária: a “Regionalen Inspectorat po obrazovaniето”, a General Secondary School “George Benkovski” e a Regional Library “Nikola Furnadjev”.

O objetivo foi o da aproximação dos alunos à comunidade a partir da descoberta da sua história e do seu património rural material e imaterial.

Pretendia-se ainda que a aprendizagem dos alunos se desenvolvesse atendendo às suas características pessoais, prosseguindo a natureza e conteúdos fixados nos objetivos de aprendizagem.

Entre as várias ações desenvolvidas pelo projeto, constou a análise de temas diversos que depois foram incluídos no circuito de percursos como atividades tais como “Loures terra de muitos ofícios”, “a rota dos vinhos”, “navegando o rio de Frielas a Sacavém” entre outros<sup>33</sup>.

A intervenção do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa no projeto consubstanciou-se na avaliação do projeto, e envolveu a conceção e análise de questionários dirigidos aos vários intervenientes e seus familiares.

---

<sup>33</sup>Conforme indicado no site: [www.enraizarte.eu](http://www.enraizarte.eu)

O contrato financeiro deste projeto foi assinado no dia 4 de outubro de 2013. O projeto envolveu um financiamento máximo de € 45.000,00, sendo € 20.000,00 para a realização mínima de 24 mobilidades transnacionais e os restantes € 25.000,00 para apoiar custos do projeto relacionados com pessoal, equipamento, subcontractações e outros que não mobilidades.

O projeto teve início em agosto de 2013 e encerrou a 31 de julho de 2015. O relatório final do projeto tem prevista uma data limite, a 30 de setembro de 2015, pelo que à data da visita ao projeto ainda não tinha sido entregue.

Após a assinatura do contrato financeiro, foi efetuado um primeiro pagamento no valor de € 36.000,00 - 80% do total do financiamento. O pagamento do saldo final, está dependente da aprovação do relatório final.





## Tribunal de Contas

---

### **Projeto – 2010-1-PT1-GRU13- 05221 General Equality on the stage**

No dia 18 de fevereiro de 2010, a cooperativa Coolabora, apresentou uma candidatura ao programa setorial Grundtvig Workshops para a Execução de um workshop sobre o tema “Igualdade de Género”, destinado a formadores de diferentes áreas profissionais que pretendessem desenvolver competências de cidadania através do teatro. Os participantes deveriam ter experiência prévia de teatro ou pelo menos ter gosto por esta forma artística. A língua utilizada seria o inglês.

O Workshop decorreu na cidade da Covilhã, teve a duração de 8 dias (mais 2 de viagem), e contou com a participação de 19 aprendentes. O programa foi dedicado ao tema “Igualdade do Género”, o qual foi abordado através de sessões temáticas e sessões de teatro-fórum.

Nas sessões temáticas participaram várias pessoas e instituições locais que deram o seu contributo sobre vários subtemas, tendo sido realizadas dinâmicas de grupo e promovidos momentos de partilha sobre a situação de homens e mulheres em cada país representado.

Nas sessões de teatro foram realizadas vários exercícios dramáticos e foram trabalhados diferentes situações de discriminação com base no género através da metodologia de teatro-fórum, o que permitiu gerar o debate em torno dessas situações. No final do workshop, foram seleccionadas e filmadas algumas destas histórias para integrar o vídeo “WoMan on the Stage”

O contrato financeiro deste projeto foi assinado no dia 19 de julho de 2010. O projeto previa um financiamento máximo de € 31.957,50, sendo € 4.957,50 para a organização do Workshop e € 27.000,00 para custos de estadia e viagem, seguro de viagem e vistos de entrada/saída de 20 participantes previstos, envolvendo 10 dias consecutivos de participação e 2 dias de viagem.

Esta ação decorreu entre 26 de abril e 5 de maio de 2011. O relatório final do projeto foi apresentado em 27 de outubro de 2011.

O financiamento a este projeto envolveu dois pagamentos: o primeiro após a assinatura do contrato financeiro de € 3.195,75 (10% do total), no dia 30 de julho de 2010, e o último de € 27.411,75, após avaliação do relatório final, no dia 1 de novembro de 2011.

O pagamento da subvenção totalizou um valor de € 30.607,50, ou seja, € 4.957,50, como previsto, para a organização do Workshop e € 25.659 a título de contribuição nos custos de viagem e estadia dos 19 participantes<sup>34</sup>, menos € 1.350, relativo a menos 1 participante do que indicado na candidatura.

---

<sup>34</sup> 19 participantes: Bulgária – 2, Turquia – 2, Inglaterra – 2, Grécia – 3, França – 1, República Checa – 1, Itália – 2, Alemanha – 1, Letónia – 3 e Roménia – 2.



## Tribunal de Contas

---

<b>Projeto nº 2009-1-PT1-LEO 02 – 1676 – Universidade de Aveiro</b>
---

A Universidade de Aveiro apresentou uma candidatura no âmbito do programa Leonardo da Vinci que visava fornecer estágios profissionais para diplomados.

O projeto pretendia promover a mobilidade dos beneficiários, melhorar e aumentar a cooperação entre a Universidade de Aveiro e as empresas/instituições que promovem estágios, bem como melhorar a transparência e o reconhecimento de qualificações e competências, formais e não formais e a aprendizagem de línguas estrangeiras.

Do ponto de vista do diplomado os estágios previstos no projeto de mobilidade reforçam as suas competências profissionais e linguísticas e permitem-lhes experienciar outros contextos culturais, económicos e sociais.

Para além disto, a experiência deveria aumentar as possibilidades de encontrar um emprego e promover a mobilidade no contexto do mercado europeu de trabalho. Os beneficiários do projeto terão a possibilidade de colocar em prática os seus conhecimentos nas instituições/empresas dos países europeus de acolhimento.

Cada um dos parceiros oferecia experiência real de trabalho em temáticas específicas, previamente fixadas.

No âmbito deste projeto pretendeu-se colocar 60 graduados, proporcionando-lhes uma experiência no mundo do trabalho em períodos de 6 meses. A diversidade cultural é inerente ao projeto, já que teve como objetivo a realização de estágios pelos diplomados da Universidade de Aveiro em outros países. Os estágios tiveram lugar na Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Noruega, Polónia, Reino Unido e República Checa.

O contrato financeiro foi assinado em 17 de dezembro de 2009, tendo a ação decorrido entre 1 de julho de 2009 e 30 setembro de 2010. O montante de subvenção atribuído a esta ação foi de € 303.979.20 conforme seguinte distribuição:

€ 290.779,20	para a <b>Mobilidade de Participantes para Estágios (SMP)</b>	
	Número total estimado de fluxos de participantes	60
€ 13.200,00	para a <b>Organização da Mobilidade</b>	

Em sede de análise do relatório final a despesa considerada elegível foi de € 303.082,85, tendo sido concretizadas apenas 53 mobilidades das 60 inicialmente previstas.



## Tribunal de Contas

---

<b>Projeto nº 2013-1-PT1-ERA04-16703-P CONS - Instituto Politécnico da Guarda</b>
---

O Instituto Politécnico da Guarda apresentou uma candidatura de âmbito ERASMUS para realização de estágios profissionais para diplomados, tendo em vista fortalecer e aprofundar a ligação entre o ensino superior politécnico e o mercado de trabalho. Essa era a principal missão do consórcio constituído para o efeito.

O consórcio ERASMUSCENTRO constituiu o primeiro consórcio Erasmus regional criado em Portugal no ano 2011-2012. Abrangendo geograficamente o centro de Portugal, do litoral à fronteira com Espanha, constitui uma extensa rede de instituições de ensino superior, de entidades empresariais e outras, e visa proporcionar estágios profissionais (*Erasmus Placements*) em países europeus (*outgoing*) aos alunos dos Politécnicos consorciados bem como estágios em Portugal (*incoming*) a estudantes europeus, assegurando não só o número de mobilidades contratualizadas mas também zelando pela garantia da qualidade dos estágios Erasmus.

A afirmação internacional do output da região de influência do consórcio traduz-se pela colocação do público-alvo, os estudantes do ensino politécnico, no estrangeiro em ambiente de trabalho, possibilitando-lhes, deste modo, adquirir competências e desenvolver aptidões técnicas que irão potenciar as suas futuras oportunidades de emprego e facilitar a respetiva inserção no mercado de trabalho. Na verdade, uma experiência em ambiente de trabalho num país europeu implica a aquisição de competências muito valorizadas pelos empregadores na economia global dos nossos dias.

Por outro lado, a receção de estudantes estrangeiros para estágio nas empresas e entidades envolvidas, traduz uma evidente mais-valia na medida em que estes estagiários provenientes de países europeus, são detentores de conhecimentos técnicos e de competências formativas, linguísticas e comportamentais que poderão contribuir de uma forma muito positiva para a produtividade e competitividade das empresas.

Eram condições prévias, nesta candidatura, que a Instituição de Ensino Superior (IES) possuísse Carta Universitária Erasmus e Certificado de Qualidade de Estágio Profissional para Consórcios.

O contrato financeiro foi assinado pelo beneficiário em 30 de julho de 2013 e pela Agência Nacional em 5 de agosto de 2013, no montante de € 540.892,00, de acordo com a seguinte distribuição:

€ 514.080,00	para a Mobilidade de Participantes para Estágios (SMP)	
	Número total estimado de fluxos de participantes	357
	Número total estimado de meses de mobilidade	1428
€ 26.812,00	Para a Organização da Mobilidade	

Após a assinatura do contrato financeiro, foi efetuado um primeiro pagamento no valor de € 432.713,60 - 80% do total do financiamento.

A ação decorreu entre 1 de junho de 2013 e 30 de setembro de 2014, sendo o relatório final apresentado a 10 de março de 2015. Estando previstas 357 mobilidades, apenas foram realizadas 327.

Nestes termos o valor final aprovado para o projeto foi reduzido para € 524.391,00, o que representa 96,9% do valor inicialmente aprovado, tendo o saldo final (€ 91.677,40) sido pago em 6 de abril de 2015.



## Tribunal de Contas

### ANEXO II - INFORMAÇÃO FINANCEIRA DO PALV

Quadro 7 - Convenções de 2007 a 2013

(em euros)

Programa setorial	Convenção 2007	Convenção 2008	Convenção 2009	Convenção 2010	Convenção 2011	Convenção 2012	Convenção 2013
Comenius	3.103.190,00	3.301.000,00	4.185.713,04	4.368.656,03	4.549.730,59	5.255.000,00	5.208.481,00
Erasmus	9.636.231,00	10.964.000,00	10.845.897,98	10.883.123,40	11.766.936,78	13.312.000,00	12.944.000,00
Leonardo da Vinci	5.046.127,00	5.500.000,00	5.870.049,00	6.161.220,57	6.075.648,15	6.980.000,00	7.509.045,00
Grundtvig	614.331,00	651.000,00	1.253.169,98	1.266.000,00	1.396.607,80	1.605.000,00	1.448.071,00
Transversal Programme	87.936,00	115.110,00	94.500,00	105.000,00	100.076,68	111.000,00	107.000,00
<b>Total</b>	<b>18.487.815,00</b>	<b>20.531.110,00</b>	<b>22.249.330,00</b>	<b>22.784.000,00</b>	<b>23.889.000,00</b>	<b>27.263.000,00</b>	<b>27.216.597,00</b>

Fonte: Agência Nacional Erasmus+

**Quadro 8 - Candidaturas apresentadas e aprovadas, projetos encerrados e anulados/terminados 2007 a 31.12.2014**

Programa Setorial	n.º candidaturas apresentadas (A)	n.º candidaturas aprovadas (B)	Taxa de Aprovação (B/A)	n.º projetos encerrados (C)	Taxa de encerramento (C/B)	n.º Projetos anulados/terminados
<b>Comenius</b>	<b>9.170</b>	<b>3.922</b>	<b>42,8</b>	<b>3.747</b>	<b>95,5</b>	<b>327</b>
COM02	4.604	2.065	44,9	2.065	100,0	197
COM03	1	1	100,0	1	100,0	0
COM04	311	133	42,8	133	100,0	59
COM06	3.025	1.099	36,3	947	86,2	15
COM07	300	115	38,3	105	91,3	3
COM09	835	447	53,5	447	100,0	50
COM13	74	44	59,5	31	70,5	1
COM14	20	18	90,0	18	100,0	2
<b>Erasmus</b>	<b>1.123</b>	<b>830</b>	<b>73,9</b>	<b>717</b>	<b>86,4</b>	<b>45</b>
ERA02	570	526	92,3	440	83,7	32
ERA04	63	61	96,8	48	78,7	0
ERA10	221	96	43,4	82	85,4	4
ERA11	177	94	53,1	94	100,0	6
ERA16	92	53	57,6	53	100,0	3
<b>Grundtvig</b>	<b>3.343</b>	<b>1.069</b>	<b>32,0</b>	<b>999</b>	<b>93,5</b>	<b>129</b>
GRU03	1.336	383	28,7	381	99,5	77
GRU06	1.277	355	27,8	295	83,1	18
GRU07	228	134	58,8	134	100,0	11
GRU11	99	44	44,4	44	100,0	9
GRU12	205	106	51,7	106	100,0	11
GRU13	138	27	19,6	26	96,3	2
GRU14	60	20	33,3	13	65,0	3
<b>Leonardo da Vinci</b>	<b>2.194</b>	<b>936</b>	<b>42,7</b>	<b>752</b>	<b>80,3</b>	<b>45</b>
LEO01	512	293	57,2	227	77,5	4
LEO02	432	232	53,7	176	75,9	9
LEO03	149	72	48,3	62	86,1	7
LEO04	702	168	23,6	130	78,3	10
LEO05	174	55	31,6	39	70,9	1
LEO06	225	118	52,4	118	100,0	14
<b>Transversal Programme</b>	<b>1.264</b>	<b>506</b>	<b>40,0</b>	<b>502</b>	<b>99,2</b>	<b>88</b>
<b>Total</b>	<b>17.094</b>	<b>7.263</b>	<b>42,5</b>	<b>6.717</b>	<b>92,5</b>	<b>634</b>

Legenda: COM02 – Bolsas de formação contínua, COM03 – Bolsas de Formação inicial de professores, COM04 – Assistentes, COM06 – Parcerias multilaterais entre escolas, COM07 – Parcerias bilaterais entre escolas, COM09 – Visitas preparatórias, COM13 – Parcerias Regio, COM14 – Mobilidade Individual de alunos;  
 ERA02 – Mobilidades, ERA04 – Consórcios, ERA10 – Programas Intensivos, ERA11 – Cursos Intensivos de Línguas, ERA16 – Visitas preparatórias;  
 GRU03 – Bolsas de formação contínua, GRU06 – Parcerias de aprendizagem, GRU07 – Visitas preparatórias, GRU11 – Períodos de assistência, GRU12 – Visitas e intercâmbios, GRU13 – Workshops, GR14 – Mobilidade Individuais de alunos;  
 LEO01 – Formação profissional inicial, LEO02 – Pessoas presentes no mercado de trabalho, LEO03 – Profissionais EFP, LEO04 – Parcerias, LEO05 – Transferência de inovação, LEO06 – Visitas preparatórias.

Fonte: Agência Nacional Erasmus+





## Tribunal de Contas

### Quadro 9 - Convenção e Execução do PALV

(em milhares de euros)

Programas sectoriais	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Total	
	Convenção	Execução	Convenção	Execução	Convenção	Execução	Convenção	Execução	Convenção	Execução	Convenção	Execução	Convenção	Execução	Convenção	Execução
Comenius	3.103,2	3.163,2	3.301,0	3.087,3	4.185,7	4.185,7	4.368,7	4.368,7	4.549,7	4.549,7	5.255,0	5.255,0	5.208,5	4.397,7	29.971,8	29.007,2
Erasmus	9.636,2	9.305,9	10.964,0	11.060,3	10.845,9	10.845,9	10.883,1	10.883,1	11.766,9	11.766,9	13.312,0	13.312,0	12.944,0	13.118,5	80.352,2	80.292,6
Leonardo da Vinci	5.046,1	4.338,2	5.500,0	4.945,6	5.870,0	5.870,0	6.161,2	6.161,2	6.075,6	6.075,6	6.980,0	6.980,0	7.509,0	5.175,0	43.142,1	39.545,7
Grundtvig	614,3	552,4	651,0	646,2	1.253,2	1.253,2	1.266,0	1.266,0	1.396,6	1.396,6	1.605,0	1.605,0	1.448,1	1.181,6	8.234,2	7.900,9
Transversal Programme	87,3	51,9	115,1	68,3	94,5	94,5	105,0	105,0	100,1	100,1	111,0	111,0	107,0	103,1	720,6	633,7
<b>Total</b>	<b>18.487,8</b>	<b>17.411,5</b>	<b>20.531,1</b>	<b>19.407,5</b>	<b>22.249,3</b>	<b>22.249,3</b>	<b>22.784,0</b>	<b>22.784,0</b>	<b>23.889,0</b>	<b>23.889,0</b>	<b>27.263,0</b>	<b>27.263,0</b>	<b>27.216,6</b>	<b>23.975,8</b>	<b>162.420,9</b>	<b>157.380,2</b>

Nota: A execução reporta a 31.12.2014.

Fonte: Agência Nacional Erasmus+

### ANEXO III - ESTRUTURA DO PALV

Programa	Categoria da ação	Ação
COMENIUS	MOBILIDADE	COMENIUS – Visitas Preparatórias
		Períodos de Assistência COMENIUS (Assistentes)
	PARCERIAS	Períodos de Assistência COMENIUS – (Escolas de Acolhimento)
		Mobilidade Individual de Alunos COMENIUS
		Bolsas de Formação Contínua COMENIUS para Docentes e outro Pessoal Educativo no âmbito do COMENIUS (BFC)
	PROJETOS MULTILATERAIS	Parcerias Multilaterais entre Escolas COMENIUS
	REDES MULTILATERAIS	Parcerias Bilaterais entre Escolas COMENIUS
MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO	Parcerias COMENIUS Regio	
PLATAFORMA PARA PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	Projetos Multilaterais COMENIUS	
ERASMUS	CERTIFICADOS	Certificado de Estágios Profissionais ERASMUS para Consórcios
	MOBILIDADE	Visitas preparatórias ERASMUS
		Organização de Mobilidade ERASMUS
		Mobilidade de Estudantes ERASMUS para Períodos de Estudos
		Mobilidade de Estudantes ERASMUS para Períodos de Estágios
		Mobilidade ERASMUS para Pessoal – Missões de Ensino para Pessoal Docente de IES e para pessoal convidado de Empresas
	REDES MULTILATERAIS	Mobilidade ERASMUS para Pessoal – Formação para Pessoal das IES em Empresas e em IES
PROJETOS MULTILATERAIS	Cursos Intensivos de Línguas ERASMUS	
MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO	Programas Intensivos ERASMUS	
LEONARDO DA VINCI	CERTIFICADOS	Certificados de Mobilidade LEONARDO DA VINCI
	MOBILIDADE	Visitas Preparatórias LEONARDO DA VINCI
		LEONARDO DA VINCI FPI (Formação Profissional Inicial)
	PARCERIAS	LEONARDO DA VINCI PMT (Pessoas presentes no Mercado de Trabalho)
	PROJETOS MULTILATERAIS	LEONARDO DA VINCI PEFP (Profissionais EFP)
	REDES MULTILATERAIS	Parcerias LEONARDO DA VINCI
	MEDIDAS PREPARATÓRIAS	Transferência de Inovação LEONARDO DA VINCI
Desenvolvimento de Inovação LEONARDO DA VINCI		
GRUNDTVIG	MOBILIDADE	Redes LEONARDO DA VINCI
		Medidas de Acompanhamento LEONARDO DA VINCI
		Visitas Preparatórias GRUNDTVIG
	PARCERIAS	Visitas e Intercâmbios GRUNDTVIG para Pessoal dedicado à Educação de Adultos
		Períodos de Assistência GRUNDTVIG (ASSISTENTES)
	MOBILIDADE	Bolsas de Formação Contínua GRUNDTVIG para Pessoal dedicado à Educação de Adultos (BFC)
	PROJETOS MULTILATERAIS	Workshops GRUNDTVIG (corrigendum)
REDES MULTILATERAIS	Parcerias de Aprendizagem GRUNDTVIG	
	Projetos de Voluntariado Sénior GRUNDTVIG	
	Projetos Multilaterais GRUNDTVIG	
	Redes Multilaterais GRUNDTVIG	



## Tribunal de Contas

	<b>MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO</b>	Medidas de Acompanhamento GRUNDTVIG
AC1 Políticas	<b>MOBILIDADE</b>	Visitas de Estudo para Especialistas e Decisores em matéria de Ensino e Formação Profissional
	<b>PROJETOS MULTILATERAIS</b>	Projetos Multilaterais Projetos Multilaterais Ciganos
	<b>REDES MULTILATERAIS</b>	Redes Redes Ciganos
AC2 LÍNGUAS		Redes Multilaterais Medidas de Acompanhamento
AC3 TIC		Projetos Multilaterais Redes Multilaterais
AC4 VALORIZAÇÃO		Projetos Multilaterais
JEAN MONNET	<b>PROJETOS UNILATERAIS</b>	CÁTEDRAS JEAN MONNET CÁTEDRAS Ad Personam JEAN MONNET Centros de Excelência JEAN MONNET Módulos de Ensino JEAN MONNET Atividades de Informação e Investigação JEAN MONNET Atividades de Informação e Investigação JEAN MONNET para a Aprendizagem da UE na Escola Associações de Professores e Investigadores JEAN MONNET que se especializam em estudos sobre Integração Europeia Grupos Multilaterais de Investigação JEAN MONNET

## **ANEXO IV- RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 269/2016  
2016/1/7



30.DEZ15 01769

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc 07/15-Audit-DA 111.2	11-12-2015	Ent. 6900/2015 Proc. 12.1	29-12-2015

Assunto: Auditoria ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de informar V. Exa. que este gabinete não tem comentários a observar sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos, *André Caldas*

O Chefe do Gabinete

*André Caldas*

André Caldas

C.C: SEO

/AM



C/c:  
-MCTES  
-MTSSS

Exma. Senhora  
Dr<sup>a</sup>. Leonor Corte-Real Amaral  
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
REF.: 19884 PROC. N.º:	11-12-2015	N.º: 24/2016 ENT.: 4586/2015 PROC. N.º: 36/2007.284	11-01-2016

**ASSUNTO:** AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AO PALV.

Em resposta à sua comunicação por correio eletrónico, datada de 11 de Dezembro de 2015, e referente à auditoria ao programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, encarrega-me o Sr. Ministro da Educação de transmitir a V. Exa. que, vista e analisada a referida auditoria, e para cumprimento das Recomendações formuladas, serão desenvolvidos os contactos interministeriais necessários com o objetivo de encontrar uma solução para a gestão nacional do Programa Erasmus+Educação e Formação, bem como serão estudadas as formas de ultrapassar os constrangimentos à participação dos estabelecimentos de ensino públicos sem autonomia financeira, em especial no âmbito do programa sectorial Comenius.

Por outro lado tomará o Ministério da Educação o cuidado de reforçar junto da Agência Nacional de Gestão do Programa Erasmus+Educação e Formação a necessidade de dar cumprimento às recomendações que a ela lhe são dirigidas.

Finalmente, não podemos deixar de alertar esse Venerando Tribunal que, de acordo com o n.º 8 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro, a matéria respeitante ao ensino superior e em concreto a que concerne ao programa sectorial Erasmus - o programa que tem o maior peso financeiro na execução global e que correspondeu a 51% da execução total do PALV - está dependente do Sr. Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, pelo que a pronúncia do Ministério da Educação somente abrange os programas sectoriais referentes ao ensino não superior e que não contendam igualmente com a competência do Sr. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE

(Inês Ramires)



TRIBUNAL DE CONTAS

309/2016  
2016/1/B



MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL  
Gabinete do Secretário de Estado do Emprego

06.JAN.16 00009

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

S/referência

S/comunicação de

N/referência  
Proc. 01.14.22.01/12  
Reg. 3059/15

**Assunto: Auditoria ao programa de aprendizagem ao Longo da Vida**

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado do Emprego de acusar a recepção e agradecer a V. Exa., o envio do v/e-mail datado de 11-12-2015, dirigido ao Gabinete do Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e reencaminhado para este Gabinete, sobre o assunto mencionado em epígrafe, bem como informar que serão tidos em conta as recomendações constantes do relatório de auditoria em apreço, do qual será dado conhecimento à Agência Nacional.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

(Filipa de Jesus)

/IN



Exma. Senhora  
Dra. Leonor Corte Real Amaral  
Auditora Coordenadora  
Tribunal de Contas-Portugal  
Av. da República, N° 65  
1050-159 LISBOA

30.DEZ 15 03775

Assunto: Auditoria ao programa de Aprendizagem ao Longo da Vida- 2007/2013  
Processo N.º 07/2015 - AUDIT

Exma. Senhora Auditora Coordenadora  
Doutora Leonor Côrte Real Amaral

A Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação agradece o envio do Relatório de Auditoria ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, e a oportunidade de se pronunciar sobre ele.

Relativamente às recomendações dirigidas à Agência Nacional, temos os seguintes comentários:

- a) **Tomar as medidas adequadas no sentido de conter o nível de incorreções dentro do limite indicado pela Comissão Europeia de 2%.**

Em 2015, a Agência Nacional aumentou a monitorização e acompanhamento de projetos, especialmente dos projetos com elevado risco de execução física ou financeira. A Agência adotou o Procedimento de Monitorização e Acompanhamento de Projetos documentado em anexo, que estipula que projetos com elevado risco de execução física ou financeira são monitorizados e acompanhados com maior frequência, quer por email e telefone, quer através de visitas de equipas técnicas e financeiras da Agência. Espera-se que este acompanhamento, para além do previsto no Guia das Agências, contribua para manter a percentagem de incorreções abaixo de 2%.



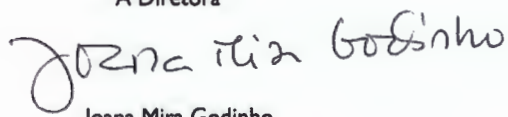
**b) Emitir orientações para a organização da documentação de suporte aos projetos.**

Em 2015, a Agência Nacional adotou novos procedimentos para a organização da documentação de suporte aos projetos, visando harmonização entre setores, e facilitação da consulta. O Manual de Procedimentos da Agência Nacional, atualizado em 2015, inclui os principais procedimentos operacionais e administrativos, nomeadamente para a organização da documentação de suporte aos projetos.

Estamos à sua disposição para algum esclarecimento adicional que seja necessário.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora

  
Joana Mira Godinho

