

Auditoria ao “Regime de Fruta Escolar”

Regime Europeu de Distribuição de Fruta na Escola

*Quanto mais fruta comer,
mais saudável vou crescer!*



A nossa escola participa no Regime Europeu de distribuição de Fruta na escola
com o apoio financeiro da Comunidade Europeia

<http://frutanaescola.min-edu.pt>

Cartaz vencedor do concurso “Fruta na Escola”, 881 de Torres Vedras, Turno 3º C, 2009/2010



Relatório

Janeiro 2016



Tribunal de Contas

Processo n.º 14/2015-AUDIT

Auditoria ao

“Regime de Fruta Escolar”

Relatório



Tribunal de Contas

ÍNDICE

ÍNDICE	5
ÍNDICE DE QUADROS	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
ÍNDICE DE FIGURAS	6
SIGLAS	7
FICHA TÉCNICA	8
1 - SUMÁRIO	9
1.1 - CONCLUSÕES	9
1.2 - RECOMENDAÇÕES	14
2 - INTRODUÇÃO	16
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVO DA AÇÃO	16
2.2 - ENTIDADES ENVOLVIDAS	16
2.3 - SÍNTESE METODOLÓGICA	17
2.3.1 - <i>Amostra de pagamentos</i>	17
2.3.2 - <i>Questionário aos municípios</i>	18
2.4 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	19
2.5 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	19
3 - PARTE EXPOSITIVA	19
3.1 - O FEAGA EM PORTUGAL	19
3.1.1 - FLUXOS FINANCEIROS	20
3.1.2 - PAGAMENTOS DO FEAGA A BENEFICIÁRIOS PÚBLICOS EM 2014	22
3.2 - ENQUADRAMENTO GERAL DO REGIME DE FRUTA ESCOLAR	23
3.2.1 - <i>Caracterização do Regime</i>	25
3.2.2 - <i>Beneficiários</i>	27
3.2.3 - <i>Orçamento</i>	28
3.3 - CONTROLO INTERNO	30
3.4 - EXECUÇÃO DO REGIME DE FRUTA ESCOLAR	32
3.4.1 - <i>Execução financeira</i>	32
3.4.2 - <i>Execução material</i>	36
3.5 - ANÁLISE DE PROCESSOS	37
3.5.1 - <i>Candidaturas</i>	37
3.5.2 - <i>Produtos elegíveis</i>	38
3.5.3 - <i>Controlo administrativo dos pedidos de pagamento</i>	42
3.5.4 - <i>Medidas de acompanhamento</i>	46
3.5.5 - <i>Verificações físicas</i>	48
3.5.6 - <i>Erros financeiros</i>	50
3.6 - RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO AOS MUNICÍPIOS	51
3.7 - MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO	53
4 - VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES	55
4.1 - PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	55
5 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	55

6 - EMOLUMENTOS	56
7 - DETERMINAÇÕES FINAIS	56
ANEXOS	58
ANEXO I - MONTANTES PAGOS POR MUNICÍPIO EM 2014 / RFE / CONTINENTE	59
ANEXO II - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DA AMOSTRA.....	61
ANEXO III - AMOSTRA	62
ANEXO IV - QUESTIONÁRIO AOS MUNICÍPIOS.....	63
ANEXO V - MUNICÍPIO DE PALMELA: ESCOLA EB 1 DE ALGERUZ-LAU	65
ANEXO VI - ERROS FINANCEIROS DA ANÁLISE DOS PEDIDOS DE PAGAMENTO	66
ANEXO VII - TIPOLOGIA DOS ERROS POR MUNICÍPIO E PEDIDO DE PAGAMENTO	68
ANEXO VIII - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	73

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - FLUXOS FINANCEIROS COM A UE	22
QUADRO 2 - PAGAMENTOS FEAGA EM 2014 A ENTIDADES PÚBLICAS POR TIPOLOGIA DE AJUDA.....	23
QUADRO 3 - ORÇAMENTO INDICATIVO DO RFE POR FONTE DE FINANCIAMENTO.....	29
QUADRO 4 - EXECUÇÃO FINANCEIRA DO RFE E MA	33
QUADRO 5 - EXECUÇÃO FINANCEIRA DO RFE REPORTADA À CE.....	35
QUADRO 6 - EXECUÇÃO MATERIAL DO RFE	36

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO DO FEAGA FACE AO FIXADO A NÍVEL COMUNITÁRIO E NACIONAL.....	34
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO N.º DE ALUNOS ABRANGIDOS PELO RFE.....	37
GRÁFICO 3 - N.º DE MUNICÍPIOS ADERENTES E NÃO ADERENTES AO RFE	51
GRÁFICO 4 - GRAU DE SATISFAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM O RFE	51

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - CIRCUITO FINANCEIRO FEAGA	21
--	----



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Denominação
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
DAM	Departamento de Apoios de Mercado do IFAP
DCO	Departamento de Controlo do IFAP
DFI	Departamento Financeiro do IFAP
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGIDC	Direção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular
DGS	Direção-Geral da Saúde
DOP	Denominação de Origem Protegida
DR	Diário da República
EM	Estado-Membro
FCCG	Folha de Cálculo Genérico
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FH	Frutas e Hortícolas
GPP	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGAMAOT	Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGP	Indicação Geográfica Protegida
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MPB	Modo de Produção Biológico
NIF	Número de Identificação Fiscal
NIFAP	Número de identificação do beneficiário no sistema de informação do IFAP
OCM	Organização Comum de Mercado
OE	Orçamento do Estado
PAC	Política Agrícola Comum
PGRCC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PI	Produto de Proteção Integrada
PP	Pedido de Pagamento
PRODI	Produto de Produção Integrada
REVVASE	Registo Eletrónico de Verbas e Valores da Ação Social Escolar
RFE	Regime de Fruta Escolar
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UGM	Unidade Gestora da Medida
UMIM	Unidade de Medidas de Intervenção em Mercados do IFAP

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
------	-----------	--------------------

Equipa de Auditoria:

Fátima Fernandes Inspetora Licenciatura em Agronomia

Paula Furtado Martinho Técnica Verificadora Superior Principal Licenciatura em Gestão

Apoio Administrativo e Informático: Magda Filipe, Assistente Técnica

Coordenação: Júlio Gomes Ferreira, Auditor Chefe

Coordenação Geral: Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora



1 - SUMÁRIO

O presente relatório comporta os resultados da auditoria que teve por objeto o Regime de Fruta Escolar (RFE), tendo sido apreciado o sistema de gestão e controlo implementado face ao modelo estabelecido, incluindo a verificação da elegibilidade dos beneficiários e dos produtos distribuídos, da regularidade dos pedidos de ajuda e respetivos pagamentos, bem como do âmbito e qualidade do controlo exercido. As verificações efetuadas permitiram formular as seguintes conclusões:

1.1 - Conclusões

Enquadramento do Regime de Fruta Escolar

1. O Regime de Fruta Escolar tem como objetivo o reforço das práticas alimentares saudáveis e a capacitação das crianças e famílias para a adoção de competências que levem a um consumo de frutas e hortícolas contrariando, no longo prazo, a obesidade. Aplica-se aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico nas escolas públicas e é coordenado pelos ministérios responsáveis pela agricultura, saúde e educação (**cf. pontos 3.2. e 3.2.1**);
2. Em 2014, o financiamento comunitário (FEAGA) do RFE foi de € 525 mil que, adicionados à componente nacional de € 247 mil do Orçamento do Estado, significaram um apoio total de € 772 mil (o apoio acumulado ascendeu a € 4,6 milhões entre 2010 e 2014) (**cf. pontos 3.1.2 e 3.4.1**);
3. O financiamento nacional (OE) do Regime e das medidas de acompanhamento a ele associadas foi assegurado, em partes iguais, pelos ministérios responsáveis pela agricultura, saúde e educação (**cf. pontos 3.2.1 e 3.2.3**);
4. No continente, e até ao ano letivo 2014/2015, os municípios foram os únicos beneficiários dos pagamentos no âmbito do Regime, garantindo a aquisição e a distribuição de frutas e hortícolas por todos os alunos das escolas do 1º ciclo da sua área de influência (**cf. ponto 3.2.2**);

Controlo interno

5. Até à fase de cálculo da ajuda, o sistema implementado pelo IFAP, pouco desmaterializado, potencia delongas na análise administrativa e erros na transposição de milhares de dados reportados pelos municípios para um ficheiro “excel”, utilizado na análise técnica dos pedidos de pagamento, mas que revelou erros nas fórmulas de cálculo (**cf. pontos 3.3 e 3.5.6**);
6. O controlo administrativo efetuado pelo IFAP foi predominantemente centralizado numa única assistente técnica, não existindo evidência de uma adequada revisão do trabalho realizado (**cf. ponto 3.3**);
7. Os relatórios de controlo “in loco” efetuados pelo IFAP não apresentam as consequências financeiras associadas às situações de inelegibilidade detetadas (**cf. ponto 3.3**).

Execução do Regime

8. A execução acumulada do FEAGA (RFE) desde o ano letivo 2009/2010 até 2013/2014, foi de cerca de € 3,1 milhões, representando apenas 22% do montante global disponibilizado pela Comissão Europeia, cifrado em € 14,1 milhões (**cf. ponto 3.4.1**);
9. A baixa taxa de execução registada no ano letivo 2013/2014 colocou Portugal em penúltimo lugar a nível da União Europeia, no conjunto de 25 Estados-Membros aderentes. Já em 2012/2013 se verificou o seu posicionamento em antepenúltimo lugar, de entre os 24 Estados que então participaram no Regime (**cf. ponto 3.4.1**);
10. Face à fraca execução, não se encontra justificação para os vários pedidos de reforço da dotação comunitária, solicitados pelas autoridades portuguesas, os quais cessaram a partir do ano letivo 2013/2014, por força do Regulamento de execução (UE) n.º 30/2013, que limitou a redistribuição da ajuda aos Estados-Membros com um nível de execução superior a 50% da dotação final no ano letivo anterior, condição que Portugal não cumpria (**cf. pontos 3.2.3 e 3.4.1**);
11. As publicações dos despachos conjuntos que fixam as dotações respeitantes aos custos elegíveis do Regime de fruta escolar em cada ano letivo ocorreram, regra geral, um ano ou mais depois da publicação das decisões da CE. O maior atraso verificou-se com o Despacho n.º 13412/2013, publicado em outubro de 2013, cerca de 1 ano e 7 meses depois da decisão da Comissão para o ano letivo 2012/2013 e já após o seu término. Os atrasos sistemáticos na publicação dos despachos comprometeram o pagamento tempestivo dos apoios (**cf. ponto 3.2.3**).
12. Os dados reportados pelo GPP à Comissão e os facultados pelo IFAP sobre os financiamentos FEAGA e OE, por ano letivo, são sempre divergentes, com exceção do relativo ao financiamento (OE) das medidas de acompanhamento do ano letivo 2011/2012. Em consequência, divergem igualmente as taxas de execução do FEAGA face à alocação da CE, o que pode vir a ter consequências em alocações futuras das verbas destinadas ao RFE a nível da União (**cf. ponto 3.4.1**);
13. O número de municípios que apresentam pedidos de pagamento tem vindo a diminuir desde o início da implementação do Regime, representando, em média, 34% do universo do Continente. Naturalmente, é similar o que se verifica no número de alunos apoiados, que registou o menor número no ano letivo 2013/2014 (**cf. ponto 3.4.2**).

Candidaturas

14. A aprovação das candidaturas pelo IFAP baseia-se na verificação de dois requisitos – qualidade de município e cumprimento do prazo de apresentação da candidatura (**cf. ponto 3.5.1**);
15. Somente através da recente Portaria n.º 375/2015, de 20 de outubro, veio a ser colmatado o constrangimento identificado pelo IFAP, pelo menos desde 2012, de não adequação do prazo para apresentação das candidaturas, que conduziu à exclusão de vários municípios (**cf. ponto 3.5.1**).



Produtos elegíveis

16. Os municípios adquiriram os produtos, regra geral, a grandes distribuidores, não tendo sido concretizada a prioridade formulada na Estratégia Nacional de fornecerem frutas e hortícolas provenientes de produtores locais (**cf. ponto 3.5.2**);
17. O exame dos certificados de qualidade e das faturas constantes dos pedidos de pagamento que fazem parte da amostra selecionada não permite aferir o cumprimento da condição preferencial da fruta certificada por regimes de qualidade, pela impossibilidade de se estabelecer a ligação entre os produtos faturados e os produtores mencionados naqueles certificados, sendo que também eram inexistentes mecanismos de controlo para atestar a origem e a qualidade dos produtos entregues nos estabelecimentos de ensino (**cf. ponto 3.5.2**);
18. Foi aplicado pelo IFAP um sistema de reduções das ajudas desde o ano letivo 2010/2011 que, para além de desproporcionado, esteve sustentado numa apreciação pouco rigorosa do critério de elegibilidade definido pelas Portarias do RFE, o qual, por sua vez, se revelou desajustado da realidade da oferta nacional em matéria de produção certificada por regimes de qualidade. Tal situação contribuiu para o afastamento dos municípios, com consequências prejudiciais para a execução do Regime (**cf. pontos 3.5.2**).

Contratação pública

19. O município de Palmela não efetuou a publicitação no portal dos contratos públicos do concurso público respeitante ao ano letivo 2013/2014, a qual é obrigatória por força do art.º 465º do Código dos Contratos Públicos, nos termos definidos pela Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro (**cf. ponto 3.5.2**).

Controlo administrativo dos pedidos de pagamento

20. Em 9 dos 28 pedidos de pagamento examinados registaram-se atrasos no envio da DGEstE ao IFAP face aos 10 dias previstos no n.º 3 do art.º 10º da Portaria n.º 1242/2009. Tais atrasos variaram entre 5 e 30 dias e envolveram as Direções de Serviços Regionais do Norte e Centro (**cf. ponto 3.5.3**);
21. O IFAP repete o controlo documental realizado pelas Direções de Serviços Regionais da DGEstE, utilizando para o efeito uma lista de controlo que abrange, na essência, os mesmos quesitos (**cf. ponto 3.5.3**);
22. Em todos os pedidos de pagamento, a informação foi unicamente enviada em papel, ao arrepio da Norma n.º 007/2010 que previa, também, a sua remessa em formato digital. Os mapas de registo trimestral revelam-se sem utilidade, adensando unicamente a carga burocrática. Registaram-se insuficiências de preenchimento em alguns formulários sem que o IFAP tenha realizado diligências no sentido de esclarecer os motivos ou solicitar a informação em falta (**cf. alíneas a) e b) do ponto 3.5.3**);
23. O IFAP considerou ter sido excedido em 1 dia o prazo de entrega do 3º pedido de pagamento do município de Pombal face ao estabelecido no n.º 1 do art.º 10º da Portaria

nº 1242/2009. Esta situação gerou a aplicação de uma sanção de € 479,12, que corresponde a 10% sobre o montante da ajuda, ao invés de 5%. O beneficiário viria a comprovar em fevereiro de 2015 o efetivo cumprimento do prazo estabelecido, mas o IFAP apenas devolveu metade daquele valor no pressuposto de que a penalização tinha sido a legalmente prevista (5%) (**cf. alínea c) do ponto 3.5.3, ponto 3.5.6**);

24. Em 10 pedidos de pagamento apresentados pelos municípios de Lourinhã, Pombal, Tondela e Palmela as fotocópias dos documentos de despesa não evidenciavam a aposição do carimbo com a menção “*Regime de Fruta Escolar – Reg. (CE) nº 1234/2007*”, pelo que não fica salvaguardada a impossibilidade da sua reutilização no âmbito de outros sistemas de apoio (**cf. alínea d) do ponto 3.5.3**);
25. Regra geral, as listas de controlo documental não indicavam, de forma legível, o técnico envolvido, o mesmo sucedendo com as “Folhas de Cálculo Genérico”. Estas últimas não continham as necessárias observações que suportaram os cortes das ajudas (**cf. alíneas e) e f) do ponto 3.5.3**);
26. O IFAP não informa os beneficiários sobre as razões das reduções que aplica, não lhes permitindo, designadamente, colmatar idênticas deficiências em futuros pedidos de pagamento (**cf. alínea l) do ponto 3.5.3**).

Medidas de acompanhamento

27. Só nos pedidos de pagamento de 2 dos 8 municípios examinados existiam alguns comprovativos da realização de medidas de acompanhamento realizadas por algumas escolas, sob a forma de vídeos, fotos e relatórios (**cf. ponto 3.5.4**).

Verificações físicas

28. Nas deslocações efetuadas a escolas dos municípios de Palmela e Albufeira foi possível assistir à distribuição de fruta aos alunos, já no âmbito do ano letivo 2015/2016, tendo sido observadas diferenças no modo de distribuição e no acondicionamento e higienização dos produtos, sem enquadramento nas orientações constantes da Estratégia Nacional (**cf. ponto 3.5.5**);
29. Das verificações efetuadas naquelas escolas, verificou-se que apenas numa escola do município de Palmela se encontrava afixado o cartaz alusivo ao RFE, obrigatório como referido no nº 1 do art.º 14º do Regulamento (CE) nº 288/2009 (**cf. ponto 3.5.5**);
30. As escolas do município de Albufeira registaram níveis de consumos de fruta muito inferiores ao número de alunos presentes nos dias de distribuição, em virtude do modelo de entrega adotado e da pouca variedade oferecida, dada a dificuldade na obtenção de produtos certificados (**cf. ponto 3.5.5**);
31. Nas escolas visitadas foi transmitido que existem dificuldades no consumo da fruta por parte de alguns alunos, preferindo o lanche que trazem de casa, representando a distribuição da fruta na sala de aula uma tarefa extra para os professores (**cf. ponto 3.5.5**);



32. Numa escola do município de Palmela foram detetadas discrepâncias entre os registos de consumo de frutas e hortícolas e os registos de presenças dos alunos em todos os meses do ano letivo 2013/2014, que se traduziram num total de 119 unidades não elegíveis, situação refletida nos erros financeiros calculados (**cf. pontos 3.5.5 e 3.5.6**).

Erros financeiros

33. O controlo administrativo exercido pelo IFAP revelou-se insuficiente para evitar erros nos pagamentos. Foi identificado um conjunto significativo de erros no apuramento das ajudas que conduziu a pagamentos incorretos em 23 (82%) dos 28 pagamentos analisados, apesar da materialidade do erro na amostra se situar abaixo do limiar de 2%. Dos erros associados aos pagamentos, salienta-se a aplicação não uniforme de critérios na análise da elegibilidade dos produtos, o registo incorreto de valores nas folhas de cálculo, erros nas fórmulas de apuramento das ajudas e a incorreta parametrização do arredondamento do preço unitário dos produtos (**cf. ponto 3.5.6**).

Resultados do questionário aos municípios

34. Os municípios indicaram a complexidade das regras/procedimentos como o principal fator de não adesão ao Regime que é, igualmente, a principal dificuldade apontada na sua implementação pelos que a ele aderiram (**cf. ponto 3.6**);
35. Os municípios aderentes revelaram ainda outras dificuldades na implementação do Regime que se prendem, essencialmente, com a aquisição de frutas e hortícolas provenientes de regimes de qualidade, tendo ainda sido indicados a dilação dos pagamentos por parte do IFAP, atrasos na aprovação, aplicação de regras de contratação pública, problemas orçamentais, não elegibilidade do IVA, entre outros motivos (**cf. ponto 3.6**);
36. Apesar das dificuldades, a maioria dos municípios participantes referiram estar satisfeitos ou muito satisfeitos com o Regime, embora 19% tivesse manifestado intenção de não voltar a candidatar-se ao Regime (**cf. ponto 3.6**).

Verificações complementares

37. O último Plano de riscos de corrupção e infrações conexas do IFAP foi elaborado em junho de 2014 e classifica o grau de risco associado aos pagamentos como “baixo”. No domínio dos pagamentos do RFE, embora o impacto financeiro dos erros detetados tenha sido relativamente reduzido, constatou-se que a probabilidade de ocorrência de erros na ajuda é elevada (82% dos processos de pagamento, na amostra examinada, contêm erros). Considera-se por isso que o grau de risco associado aos pagamentos do RFE deve ser classificado como “moderado” (**cf. ponto 4.1**).

1.2 - Recomendações

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

a) Aos Ministros da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, da Educação e da Saúde

1. Aprovar em tempo oportuno o despacho conjunto que fixa as dotações respeitantes aos custos elegíveis do Regime de fruta escolar em cada ano letivo, de modo a assegurar a regular execução e o reembolso atempado aos beneficiários.

b) À Coordenação Nacional do Regime de Fruta Escolar

1. Analisar as causas diretas da fraca execução do Regime no sentido de melhorar o modelo implantado em Portugal.

c) Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

1. Assegurar a tramitação dos formulários que integram os pedidos de pagamento em suporte informático, a fim de diminuir a carga burocrática e tornar mais expedito o controlo administrativo;
2. Garantir uma adequada revisão das tarefas no âmbito do controlo administrativo, de modo a minorar a frequência de erros e a garantir a exatidão dos pagamentos;
3. Promover a identificação sistemática dos intervenientes na análise e decisão;
4. Assegurar a aposição do carimbo alusivo ao financiamento do RFE nos documentos de despesa apresentados pelos beneficiários;
5. Ponderar o recálculo das penalizações aplicadas ao abrigo do n.º 4 do art.º 4.º do Regulamento do RFE, no sentido de salvaguardar a proporcionalidade da redução;
6. Definir, em articulação com a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, os procedimentos a desenvolver no âmbito do controlo documental, por forma a obviar a duplicação de tarefas;
7. Articular com Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares o modo de comprovação das medidas de acompanhamento realizadas pelos estabelecimentos de ensino e as orientações no sentido daqueles constituírem um acervo documental e fotográfico, possibilitando o seu controlo posterior;
8. Fundamentar as reduções aplicadas às ajudas em cada pedido de pagamento e informar os beneficiários;
9. Regularizar os erros de pagamento detetados na presente auditoria;
10. Ponderar a inclusão nos relatórios de controlo “in loco” das consequências financeiras associadas às situações de inelegibilidade detetadas;



11. Elaborar uma nova Norma de Procedimentos para o Regime de fruta escolar que acolha as disposições da Portaria nº 375/2015, de 20 de outubro, bem como as presentes recomendações.

d) Ao Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral

1. Assegurar a rigorosa transmissão de dados à Comissão Europeia no âmbito do relatório anual sobre a execução do RFE, reforçando a articulação com o organismo pagador.

e) À Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

1. Assegurar a tramitação dos pedidos de pagamentos acompanhados das listas de controlo documental, dentro do prazo regulamentado, pelas suas Direções de Serviços Regionais do Norte e Centro, a fim de evitar subseqüentes dilações nos pagamentos por parte do organismo pagador;
2. Proceder à verificação da execução das medidas de acompanhamento associadas ao RFE.

f) Ao Município de Palmela

1. Proceder à aposição do carimbo alusivo ao financiamento pelo RFE nos documentos de despesa;
2. Publicitar todos os contratos no portal dedicado aos contratos públicos de acordo com o previsto no art.º 465º do CCP;
3. Assegurar a adequada publicitação do RFE pelos estabelecimentos de ensino aderentes, garantindo a afixação e a permanência do cartaz alusivo ao mesmo.

g) Ao Município de Albufeira

1. Assegurar a distribuição da fruta e dos produtos hortícolas de acordo com as normas regulamentares do RFE;
2. Acautelar, tal como estabelecido no Regime, que os estabelecimentos de ensino aderentes realizem pelo menos uma das medidas de acompanhamento aprovadas pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, abrangendo a totalidade dos alunos;
3. Zelar pela adequada publicitação do RFE pelos estabelecimentos de ensino aderentes, através da afixação e da permanência do cartaz alusivo ao mesmo.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Âmbito e objetivo da ação

Do Programa de Fiscalização para o ano de 2015, consta uma auditoria ao Regime de Fruta Escolar (RFE), a qual teve a natureza de auditoria de Projeto/Programa, com incidência na execução financeira e material deste regime de apoios no território do Continente e especial enfoque no ano de 2014.

Foi estabelecido como principal objetivo desta auditoria a apreciação do sistema de gestão e controlo implementado, face ao modelo estabelecido na Estratégia Nacional do RFE e na legislação que lhe é aplicável, incluindo a verificação da elegibilidade dos beneficiários e das despesas, da regularidade dos pedidos de ajuda e respetivos pagamentos, bem como do âmbito e qualidade do controlo exercido.

2.2 - Entidades envolvidas

A auditoria desenvolveu-se junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), que é em simultâneo a entidade gestora e pagadora do RFE (**cfr. ponto 3.1**).

A título complementar, foram envolvidas, através de reuniões e/ou solicitação de informação, outras entidades com atribuições na execução e controlo do RFE:

- ◆ Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), entidade que coordena a elaboração da Estratégia Nacional do RFE, em articulação com o IFAP, a Direção-Geral da Educação (DGE) e a Direção-Geral da Saúde (DGS), cabendo-lhe ainda o reporte anual dos resultados da implementação do RFE à Comissão Europeia (CE);
- ◆ Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar (IGAMAOT), na qualidade de entidade responsável pela realização dos controlos “ex post” a beneficiários FEAGA, bem como de “serviço específico” na aceção do art.º 85º do Regulamento (UE) nº 1306/2013 e do art.º 47º do Regulamento (UE) nº 908/2014;
- ◆ Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), através das suas unidades descentralizadas, que intervêm na receção e análise dos pedidos de pagamento (PP), assim como no processo de aprovação das medidas de acompanhamento para cada estabelecimento de ensino;
- ◆ Direção-Geral da Saúde, entidade a quem compete a monitorização e avaliação do RFE, em articulação com a DGE, o GPP e o IFAP;
- ◆ Municípios, na qualidade de beneficiários das ajudas, aos quais incumbe garantirem o fornecimento de frutas e produtos hortícolas (FH) aos estabelecimentos de ensino do 1º ciclo, bem como a realização das medidas de acompanhamento. As análises processuais abrangeram 8 municípios, complementadas por verificações no local em dois deles (Palmela e Albufeira);
- ◆ Quatro estabelecimentos de ensino do 1º ciclo dos municípios de Palmela e Albufeira, cujos alunos são o grupo-alvo dos apoios: EB 1 de Aires e EB 1 Algeruz-Lau (da esfera do município de Palmela) e EB 1 de Ferreiras e EB 1 Vale de Carro (da esfera do município de Albufeira), incluindo visitas ao local.



2.3 - 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.

Procedeu-se ao estudo da legislação comunitária e nacional, da Estratégia Nacional do RFE bem como dos normativos internos do IFAP onde estão consubstanciados os circuitos e procedimentos aplicáveis ao Regime em análise. Realizaram-se entrevistas com os auditados e foi examinado o sistema de controlo interno através do levantamento dos circuitos de atribuição dos apoios, desde a sua submissão até ao seu pagamento.

Foram identificados e avaliados (utilizando matrizes de risco) fatores de risco, em função dos riscos inerente e de controlo.

Em sequência, foram verificados os procedimentos de controlo interno, de modo a apurar o nível de implementação dos controlos previstos. Com este objetivo efetuaram-se testes de procedimento e de conformidade para verificar a sua abrangência, bem como apreciar o seu funcionamento uniforme ao longo de todo o período em análise.

A avaliação dos procedimentos de controlo foi de “regular”.

Tendo em conta a conjugação da qualificação atribuída ao ambiente de controlo e aos procedimentos de controlo a avaliação global do SCI foi de “regular”.

Os pagamentos do ano civil de 2014 para o RFE atingiram € 772.320,84, incluindo as regiões autónomas¹, sendo € 525.178,18 financiado pelo FEAGA (68%) e € 247.142,66 pelo OE (32%) (cfr. linha 2 do Quadro 3).

Restringindo o universo dos pagamentos de 2014 aos 80 municípios do continente beneficiários do Regime, foi apurada uma execução que atingiu o montante de € 769.953,97 (sendo € 523.568,71 de financiamento do FEAGA e € 246.385,26 de OE)², respeitante a custos elegíveis dos anos letivos de 2012/2013 e 2013/2014 (cfr. Anexo I³).

2.3.1 - Amostra de pagamentos

Dos € 769.953,97 foi extraída uma amostra de pagamentos, tendo em vista aferir a sua regularidade com base nos correspondentes pedidos de pagamento (PP) e nas verificações administrativas que sobre os mesmos recaíram.

Tendo presente o previsto no manual de auditoria e procedimentos do Tribunal de Contas, optou-se pela amostragem não estatística de tipo sistemática, tendo-se adotado os seguintes critérios (cfr. Anexo II):

- a) Selecionar 10% das entidades que receberam pagamentos RFE em 2014 (8 entidades);

¹ A nível das Regiões Autónomas, só a dos Açores aderiu ao RFE.

² Estes “pagamentos” respeitam a Portugal Continental.

³ Indica o valor dos pagamentos por ordem decrescente.

- b) Assegurar uma representatividade da amostra, em termos financeiros, não inferior a 20% do montante dos pagamentos efetuados em 2014;
- c) Selecionar entidades que tenham recebido em 2014 um montante igual ou superior ao do pagamento médio nesse ano (€ 9.624,42)⁴;
- d) Não integrar na amostra entidades que foram objeto de controlo (“in loco” pelo IFAP e “ex post” pela IGAMAOT) ou que se encontravam já selecionadas em programas de controlo (em fase de plano ou em curso).

A amostra compreende um total de 28 pagamentos efetuados em 2014 aos 8 municípios selecionados, no montante de € 166.285,53 (€ 113.074,14 FEAGA e € 53.211,39 OE), representando 22%⁵ do total dos pagamentos realizados nesse ano, no continente (**cf. Anexo III**).

As entidades envolvidas na amostra por ordem de grandeza dos pagamentos efetuados são as seguintes: municípios de Braga, Vila Nova de Famalicão, Palmela, Pombal, Albufeira, Águeda, Lourinhã e Tondela.

Foram ainda analisados os três pagamentos respeitantes a medidas de acompanhamento (MA) realizadas no ano letivo 2013/2014⁶ submetidas a financiamento por dois municípios incluídos na amostra. Estes pagamentos totalizam € 3.539,71 e representam 10% do universo de pagamentos com estas medidas em 2014 (€ 35.974,18).

Foram selecionados para verificação física dois municípios (Palmela e Albufeira) de 2 regiões diferentes de entre as 4 a que pertencem os 8 municípios selecionados e quatro estabelecimentos de ensino, tendo em vista conhecer a articulação entre estas entidades e recolher informações complementares relativamente à execução do RFE, designadamente ao nível do controlo da quantidade e qualidade das frutas e produtos hortícolas distribuídos aos alunos, das medidas de acompanhamento e da publicitação do RFE prevista no art.º 14º do Regulamento (CE) nº 288/2009, de 7 de abril.

2.3.2 - Questionário aos municípios

Considerou-se de interesse auscultar o grau de aderência e de satisfação dos municípios a este Regime, tendo para o efeito sido desenvolvido um questionário *online* (**cf. Anexo IV**) dirigido aos 278 municípios do Continente com o objetivo de contribuir para o diagnóstico sobre a implementação do RFE e dos constrangimentos existentes.

Os dados recolhidos foram objeto de tratamento exclusivamente estatístico, estando apresentados no ponto 3.6 deste Relatório.

⁴ Montante total de pagamentos em 2014/número de entidades beneficiárias do Continente = € 769.953,97/80 = € 9.624,42.

⁵ Observando o critério adotado na alínea b).

⁶ Medidas de Acompanhamento – Município de Braga: 1º período escolar: € 1 110,68; 2º período escolar: € 1 989,03; Município da Lourinhã: 3º período escolar: € 440,00.



2.4 - Condicionantes e limitações

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

2.5 - Exercício do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato de auditoria foi enviado aos Ministros da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, da Saúde e da Educação, à Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar, ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, ao Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, à Direção-Geral da Saúde, à Direção-Geral da Educação, à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e aos Municípios de Palmela e Albufeira.

Foram recebidas alegações do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral e da Direção-Geral de Educação, as quais foram incorporadas no texto deste relatório, nas partes pertinentes, constando na íntegra do **Anexo VIII**, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - O FEAGA em Portugal

O RFE é uma iniciativa de âmbito europeu financiada pelo FEAGA, um dos Fundos de apoio à Política Agrícola Comum (PAC). Esta política foi iniciada em 1962 e teve como princípio orientador proporcionar aos cidadãos da União Europeia alimentos a preços acessíveis e garantir um nível de vida equitativo aos agricultores, princípio ainda hoje válido, sendo o seu financiamento tradicionalmente assegurado por um único fundo, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola. Este Fundo, a partir de 1964, dividiu-se em duas seções com regras diferentes:

- ◆ Garantia, dirigida ao financiamento das medidas de intervenção nos mercados, em regra sem cofinanciamento nacional;
- ◆ Orientação, dedicada ao financiamento das operações de política estrutural e de desenvolvimento da agricultura.

A PAC, ao longo dos tempos, teve cinco grandes reformas, tendo as mais recentes ocorrido em 2003 (revisão intercalar), em 2009 (*health check*) e, a última, em 2013, com impacte no período financeiro 2014-2020.

O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho⁷, criou o quadro legal único relativo ao financiamento das despesas decorrentes da PAC e instituiu dois novos fundos:

- ◆ Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) – sucedeu ao FEOGA-Garantia, e
- ◆ Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) – sucedeu ao FEOGA-Orientação.

No período 2007-2013, o peso das dotações de autorizações deste Fundo foi em média de 30,8% do total do Orçamento da UE.

No quadro da gestão partilhada com a Comissão, cabe ao IFAP garantir a aplicação, a nível nacional, das regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da PAC, cabendo-lhe ainda a função de organismo pagador⁸.

3.1.1 - Fluxos financeiros

Os fluxos financeiros respeitantes ao RFE seguem o circuito das demais medidas apoiadas pelo FEAGA. As contribuições do FEAGA são creditadas pelos serviços da Comissão Europeia diretamente em conta específica desse Fundo, aberta pelo IFAP junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), de acordo com o circuito retratado sumariamente na figura seguinte.

Os pagamentos diretos aos beneficiários são realizados através de uma outra conta do IFAP, sedada no IGCP, designada IFAP-Subsídios.

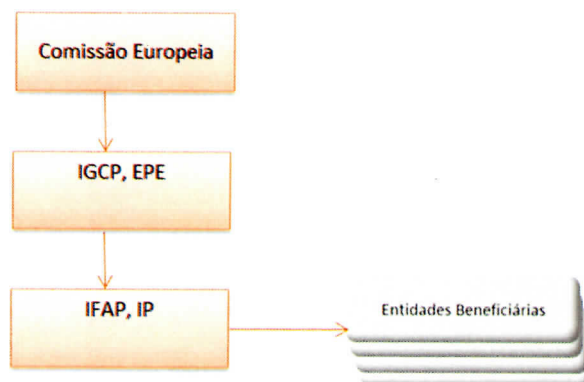
A conta bancária do FEAGA, a que se fez referência, é movimentada a débito (saída de verbas) sempre que ocorrem autorizações de pagamento pelo referido Fundo. Assim, são realizadas as transferências bancárias dos montantes necessários para aprovisionar a conta bancária IFAP-Subsídios, a partir da qual são efetuados os pagamentos aos beneficiários finais.

⁷ Revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC.

⁸ Cfr. lei orgânica plasmada no Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 50/2012, de 19 de setembro.



Figura 1 - Circuito financeiro FEAGA



Fonte: IFAP.

As dotações financeiras são disponibilizadas pela Comissão sob a forma de pagamentos mensais⁹, com base nas despesas líquidas efetuadas pelo IFAP e incluídas nas declarações que envia à Comissão. O IFAP prepara e envia à CE as seguintes informações, sistematizadas em modelo próprio (Q104¹⁰):

- ◆ Até ao 3º dia útil de cada mês, as despesas e receitas do mês anterior por rubrica orçamental e a justificação das diferenças entre a execução e as previsões;
- ◆ Até ao 12º dia útil de cada mês, as despesas e receitas do mês anterior por rubrica orçamental e as previsões até ao final do exercício financeiro.

No que concerne à prestação de contas respeitante a cada exercício financeiro do FEAGA, o organismo pagador envia à Comissão a conta anual, acompanhada do relatório de certificação de contas elaborado pela IGF, até 15 de fevereiro do ano seguinte ao término do exercício. A Comissão, por sua vez, adota, até 31 de maio seguinte, uma primeira decisão no âmbito do apuramento das contas do organismo pagador.

De acordo com dados obtidos no IFAP, de 2007 até final de 2014, foram transferidos pela Comissão Europeia (CE) para Portugal cerca de 5,9 mil milhões de euros, a título de reembolso de despesas declaradas pelo Estado-Membro (EM) no âmbito do FEAGA, de acordo com o quadro seguinte:

⁹ O art.º 18º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1306/2013, estabelece que “os pagamentos mensais são feitos pela Comissão relativamente às despesas efetuadas pelos organismos pagadores acreditados durante o mês de referência”.

¹⁰ Quadro 104 – “Dados discriminados de acordo com a nomenclatura do orçamento das comunidades europeias, por tipo de despesa e de receita”, constante do Anexo V do Regulamento (CE) nº 883/2006, de 21 de junho. Este Regulamento foi revogado pelo Regulamento Delegado (UE) nº 907/2014, de 11 de março.

Quadro 1 - Fluxos Financeiros com a UE

(euros)

Ano do pagamento	Montante recebido
2007	717.220.000,00
2008	720.083.598,39
2009	723.611.900,95
2010	737.421.400,45
2011	749.774.180,63
2012	751.550.000,00
2013	761.182.905,36
2014	702.727.999,35
TOTAL	5.863.571.985,13

Fonte: IFAP.

3.1.2 - Pagamentos do FEAGA a beneficiários públicos em 2014

De acordo com dados facultados pelo IFAP, os pagamentos a beneficiários públicos no ano civil de 2014 ascenderam a € 4.627.602,34, dos quais € 4.380.554,07 da componente FEAGA e € 247.048,27 da componente OE, representando 95% e 5%, respetivamente.

Em termos globais, o valor do FEAGA pago às entidades públicas representa apenas 0,7% do total transferido pela UE para Portugal em 2014, a título do FEAGA. De salientar que os dados facultados pelo IFAP sobre os pagamentos a beneficiários públicos¹¹ do FEAGA neste ano, abrangem os exercícios financeiros agrícolas de 2014 (entre 01/01/2014 e 15/10/2014) e de 2015 (16/10/2014 e 31/12/2014).

Os dados globais por tipo de ajudas estão apresentados no quadro seguinte, constatando-se que as ajudas respeitantes ao “Regime de pagamento único” e ao “RFE” são as mais representativas financeiramente, abarcando, em conjunto, 66% do total das ajudas destinadas a entidades públicas.

¹¹Dados que incluem as entidades públicas das Regiões Autónomas.



Quadro 2 - Pagamentos FEAGA em 2014 a entidades públicas por tipologia de ajuda

(euros)

Código	Tipologia FEAGA	Montante total	FEAGA	OE
RPU	Regime de Pagamento Único	2 270 360,93	2 270 360,93	
RFEFCG	Regime de Fruta Escolar	772 320,84	525 178,18	247 142,66
VAL	Vacas Aleitantes	685 091,76	685 091,76	
PROMAG	Promoção Produtos Agrícolas	353 458,14	353 458,14	
PRMAST	POSEI- Assistência Técnica	170 560,00	170 560,00	
OVI	Ovinos e Caprinos	130 971,97	130 971,97	
PCO	Prémio Complementar Art.º 68	87 786,82	87 786,82	
OPLLEI	Outros Produtos Lácteos-Leite Escolar	79 168,67	79 168,67	
NRV	Novo Regime da Vinha	62 912,70	62 912,70	
PRMBAN	POSEI-Madeira-Banana	10 589,55	10 589,55	
PRMRUM	POSEI-Madeira-Rum Envelhecimento	5 184,51	5 184,51	
SVC	Seguro Vitícola Colheitas	2 466,72	2 466,72	
PRMVEN	POSEI-Madeira-Vinho-Envelhecimento	2 143,41	2 143,41	
PAM	Premio Agricultor PAM	1 275,00	1 275,00	
AA78FC	Agroambientais 2078 IFADAP-Recuperações	- 377,59	-283,20	-94,39
VPTFCG	Promoção Em Mercados De Países Terceiros Recuperações	- 6 311,09	- 6 311,09	
TOTAL		4 627 602,34	4 380 554,07	247 048,27

Fonte: IFAP.

Das ajudas constantes do quadro anterior com pagamentos FEAGA em 2014 a entidades públicas observa-se que o RFE é a única ajuda com comparticipação nacional.

3.2 - Enquadramento geral do Regime de Fruta Escolar

O Livro Branco sobre “Uma estratégia para a Europa em matéria de problemas de saúde ligados à nutrição, ao excesso de peso e à obesidade”¹², salientou a importância da PAC na produção e no abastecimento de alimentos na Europa, devendo também contribuir para moldar o regime alimentar europeu, visando a redução da obesidade e do excesso de peso, designadamente através da promoção do consumo de frutas e produtos hortícolas nas escolas.

O RFE é, neste contexto, uma iniciativa de âmbito europeu, financiada pelo FEAGA, cujo objetivo é o reforço das práticas alimentares saudáveis e a capacitação das crianças e famílias para a adoção de competências que levem a um consumo de FH, contrariando, no longo prazo, a obesidade¹³.

Este objetivo desenvolve-se concomitantemente em três vertentes: agrícola (aproximando as crianças do mundo rural, dando-lhes a conhecer a proveniência dos alimentos), saúde pública (reduzindo a obesidade infantil e as doenças crónicas que lhe estão associadas) e educação (reforçando competências nas áreas da educação alimentar e da saúde, em contexto escolar).

¹²COM (2007) 279, 30/05/2007.

¹³A Organização Mundial de Saúde recomenda a ingestão diária de 400 gramas de fruta e legumes por pessoa. A maioria dos europeus não consome tal quantidade, sendo esta deficiência particularmente evidente entre a população mais jovem.

A introdução do artigo 103.º-GA no Regulamento n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro¹⁴, através do Regulamento n.º 13/2009, do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, veio estabelecer uma ajuda comunitária para a distribuição de frutas e produtos hortícolas, frutas e produtos hortícolas transformados, bananas e produtos derivados às crianças que frequentam os estabelecimentos de ensino geridos ou reconhecidos pela autoridade competente de um EM. O Regulamento (CE) n.º 288/2009, da Comissão, de 7 de abril, estabeleceu as normas de execução do RFE¹⁵.

A reforma da PAC, em 2013, deu continuidade ao RFE, nos termos dos art.ºs 23º a 26º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013, do Parlamento e do Conselho, de 17 de dezembro¹⁶. Na sequência da publicação do Regulamento (UE) n.º 1370/2013, do Conselho, de 16 de dezembro¹⁷, foi alterado o Regulamento (CE) n.º 288/2009, no respeitante à fixação da repartição indicativa das ajudas no âmbito do RFE, através do Regulamento de Execução (UE) n.º 221/2014, da Comissão, de 7 de março.

A adesão dos EM ao RFE não tem caráter obrigatório. Portugal aderiu ao Regime no seu primeiro ano de implementação (ano letivo 2009/2010), tendo comunicado à Comissão Europeia a sua Estratégia Nacional¹⁸, em fevereiro de 2010, nos termos do n.º 2 do art.º 103º-GA do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 e na sequência da publicação da Portaria n.º 1242/2009, de 12 de outubro, que aprovou o regulamento do RFE¹⁹.

A Estratégia Nacional foi posteriormente revista em março de 2014 e janeiro de 2015, cujas versões são aplicáveis respetivamente aos anos letivos de 2014/2015 e 2015/2016. Todavia, a Portaria que contempla as alterações consagradas na Estratégia veio a ser publicada somente em 20/10/2015.

Em cumprimento do art.º 3º do Regulamento (CE) n.º 288/2009²⁰, o anexo II do Regulamento do RFE prevê, com carácter de obrigatoriedade, a execução de uma ou mais medidas de acompanhamento, acessíveis a todos os alunos nos estabelecimentos de ensino, destinadas a promover o consumo de fruta na população estudantil. Tais medidas compreendem, entre outras, o fornecimento de materiais didáticos, organização de visitas a quintas e mercados e centrais hortofrutícolas e a instalação de canteiros nas escolas.

Encontra-se em preparação um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 1308/2013 e n.º 1306/2013 no que respeita aos regimes de fruta escolar e de leite escolar. Esta proposta tem subjacente uma abordagem unificada ao abrigo de um quadro jurídico e financeiro comum através da integração de três elementos: a reorientação da distribuição (somente fruta e produtos hortícolas frescos e leite de consumo); a unificação das disposições financeiras e melhoria das condições de financiamento (com possibilidade dos EM transferirem percentagens limitadas entre as dotações destinadas à fruta e ao leite e a introdução de um valor máximo de ajuda da

¹⁴Estabeleceu uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento da OCM única).

¹⁵Este Regulamento foi alterado pelos Regulamentos (UE) n.º 34/2011, de 18 de janeiro, n.º 1208/2011, de 22 de novembro, n.º 30/2013, de 17 de janeiro, n.º 1216/2013, de 28 de novembro, n.º 221/2014, de 7 de março e n.º 500/2014, de 11 de março.

¹⁶Estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e revoga o Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

¹⁷Determina medidas sobre a fixação de certas ajudas e restituições relativas à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas.

¹⁸Elaboração conjunta dos ministérios responsáveis pelos setores da agricultura, saúde e educação, sob coordenação do GPP.

¹⁹Alterada pelas Portarias n.º 1386/2009, de 10 de novembro e n.º 206/2012, de 5 de julho.

²⁰O Regulamento n.º 13/2009, do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, estabelece igualmente que os EM devem elaborar e aplicar medidas de acompanhamento, a fixar ao nível da sua Estratégia Nacional, tendo em vista garantir a eficácia do RFE.



UE por porção de fruta e produtos hortícolas e de leite e não através de níveis de financiamento como sucede com o atual RFE) e, ainda, o reforço da dimensão educativa (envolvimento da família e da comunidade nas medidas de acompanhamento, para além da população escolar, bem como o carácter obrigatório destas medidas no regime de leite escolar).

3.2.1 - Caracterização do Regime

O RFE aplica-se aos alunos que frequentam o 1.º ciclo do ensino básico nas escolas públicas e é coordenado²¹ pelos ministérios responsáveis pelos setores da agricultura, da saúde e da educação.

O RFE está atualmente regulado pela Portaria nº 375/2015, de 20 de outubro, a qual veio revogar a Portaria nº 1242/2009, de 12 de outubro. Pese embora esta alteração, mantiveram-se, no essencial, os principais objetivos do Regime, bem como o modelo de distribuição de frutas e hortícolas.

Atendendo a que a amostra (**cfr. Anexo III**) abrangeu pagamentos de 2014 e a sua análise foi submetida aos preceitos da Portaria nº 1242/2009, indicam-se de seguida os principais aspetos nela vertidos, referindo-se, sempre que pertinente, as alterações da Portaria nº 375/2015, de 20 de outubro.

Os custos elegíveis no âmbito do RFE são os seguintes:

- a) Custos dos produtos referidos na Portaria nº 1242/2009, de 12 de outubro, alterada pela Portaria nº 206/2012, de 5 de julho (maçã, pera, clementina, tangerina, laranja, banana, cereja, uvas, ameixa, pêssago, cenoura e tomate²²), cuja distribuição ocorre duas vezes por semana²³ à população escolar do 1º ciclo, num número mínimo de unidades ou porções, consoante o produto. Em cada ano letivo, devem ser abrangidos no mínimo 5 daqueles produtos, incluindo obrigatoriamente cenoura e tomate²⁴.

Nos termos do nº 3 do art.º 4 da Portaria nº 1242/2009, os produtos devem, preferencialmente, obedecer aos regimes públicos de qualidade certificada de produção integrada (PRODI), de modo de produção biológico (MPB), de denominação de origem protegida (DOP), de indicação geográfica protegida (IGP) ou de proteção integrada (PI).

Desde o ano letivo 2011/2012 que o custo elegível dos produtos não pode exceder o montante médio de 0,16 €/unidade (sem IVA)²⁵;

²¹ A coordenação tem lugar através dos organismos representantes dos três Ministérios, designadamente o GPP e o IFAP (agricultura), a DGE (educação) e a DGS (saúde).

²² Produtos escolhidos a partir dos indicados no Regulamento nº 1234/2007, mediante parecer favorável da DGS. Estes continuam a ser os produtos elegíveis mencionados na Portaria nº 375/2015.

²³ Distribuição durante 30 semanas, 2 vezes por semana, o que corresponde a 60 distribuições por ano letivo, repartidas por três períodos.

²⁴ Os alunos devem consumir as duas peças de FH semanais, de acordo com um calendário fixado que não coincida com o almoço, nem com a distribuição do leite escolar (pretende-se que os alunos consumam na escola cinco peças de fruta nos almoços semanais mais as duas peças extra facultadas pelo RFE, portanto um total de sete peças de fruta por semana).

²⁵ Este montante médio é calculado por pedido de pagamento, com base nos preços unitários dos produtos FH fornecidos.

- b) Custos de aplicação do RFE, relativos a “monitorização e avaliação”, “comunicação” e “implementação das medidas de acompanhamento”, conforme previsto respetivamente nos art.ºs 12º, 5º e 3º do Regulamento (CE) nº 288/2009, de 7 de abril²⁶.

A ajuda respeitante aos custos elegíveis é concedida até ao limite do montante fixado anualmente por despacho conjunto dos ministros responsáveis pelos sectores da agricultura, da educação e da saúde, considerando o número de alunos indicados pelos estabelecimentos de ensino aderentes, inscritos no ano letivo anterior.

Os custos com monitorização/avaliação e com comunicação não podem exceder respetivamente 10% e 5% da ajuda comunitária atribuída.

As despesas comprovadamente efetuadas com o transporte e distribuição dos produtos podem ser pagas até ao limite máximo de 3% do custo dos produtos.

Até ao ano letivo 2013/2014, inclusive, o financiamento dos custos do RFE provinha 68% do FEAGA e 32% do OE, à exceção das medidas de acompanhamento, financiadas a 100% pelo OE. Esta situação alterou-se por via do Regulamento de Execução (UE) nº 221/2014, da Comissão, de 7 de março, passando a ser 85% do FEAGA e 15% do OE, sendo que as medidas de acompanhamento face à alteração introduzida pelo Regulamento (UE) nº 500/2014, passaram a ser financiadas também pelo FEAGA a partir do ano letivo 2014/2015, até ao limite de 15% da ajuda financeira comunitária atribuída ao EM para o RFE (cfr. ponto 3.2.3). Estes aspetos já se encontram acolhidos na Portaria nº 375/2015.

O IFAP define o montante máximo unitário disponível para ajuda às medidas de acompanhamento, em função do número de alunos dos estabelecimentos de ensino aderentes, inscritos no ano letivo anterior e tendo por base o montante fixado anualmente pelo aludido despacho conjunto.

Os pedidos de pagamento (PP), de periodicidade trimestral, são rececionados pelas Direções de Serviços Regionais da DGEstE que, por sua vez, os remetem ao IFAP no prazo de 10 dias úteis. A entrada no IFAP deve ocorrer até ao último dia do terceiro mês subsequente ao final dos trimestres letivos anualmente definidos, sob pena de aplicação de sanções²⁷ previstas no nº 3 do art.º 11 do Regulamento (CE) nº 288/2009, com a redação do Regulamento de Execução (UE) nº 1208/2011, da Comissão, de 22 de novembro.

O art.º 14º do Regulamento (CE) nº 288/2009 prevê, ainda, a publicitação do RFE nas escolas através de cartaz de dimensão A3 e que comporta a bandeira da UE e o descritivo “A nossa escola participa no regime Europeu de distribuição de Fruta na Escola com o apoio financeiro da Comunidade Europeia” a colocar num local visível ou através de sítios na *Web* ou, ainda, outros instrumentos informativos²⁸.

Em matéria de publicitação do RFE, salienta-se ainda a criação de uma página *Web* oficial da Fruta Escolar, no sítio “e.Fruta” do Ministério da Educação com o endereço <http://frutanaescola.min-edu.pt/>,

²⁶As medidas de acompanhamento estão referidas na alínea b) do nº 1 do art.º 23º do atual Regulamento (UE) nº 1308/2013.

²⁷Penalização de 5% - atraso inferior ou igual a um mês; Penalização de 10% - atraso superior a um mês e inferior a dois meses; Redução adicional da ajuda de 1% por cada dia suplementar – atraso superior a dois meses. Para efeito da aplicação destas penalizações considera-se a data de entrada do pedido de pagamento nos serviços regionais da DGEstE.

²⁸Compete ao ministério da educação a elaboração das linhas de orientação pedagógicas relativas ao cartaz.



contendo materiais informativos e educativos, designadamente livros, materiais pedagógicos, atividades desenvolvidas pelas escolas e informação sobre os municípios envolvidos²⁹.

Merecem ainda destaque os dois sítios institucionais da DGS, a Plataforma Contra a Obesidade e, a partir de 2012, o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, que lhe sucedeu³⁰, que publicitaram o Regime em apreço e publicaram conteúdos versando a alimentação e a nutrição.

3.2.2 - Beneficiários

Podem requerer a concessão da ajuda, nos termos do art.º 6º do Regulamento do RFE, Anexo I à Portaria n.º 1242/2009³¹:

- a) Os municípios, para o fornecimento e disponibilização dos produtos e para as medidas de acompanhamento;
- b) A Direção-Geral da Educação, para o pagamento das despesas de comunicação;
- c) A Direção-Geral da Saúde, para realização da monitorização e avaliação do RFE, a qual é efetuada em articulação com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), o IFAP e a Direção-Geral da Educação (DGE).

Os requerimentos devem ser remetidos ao IFAP até 31 de julho de cada ano, para aprovação, a qual se encontra sujeita à assunção escrita dos compromissos constantes do Anexo I do Regulamento do RFE.

Em 2014 foram unicamente efetuados pagamentos aos municípios para o fornecimento e disponibilização dos produtos FH aos alunos e para as medidas de acompanhamento.

Salienta-se que os municípios são as entidades responsáveis pela alimentação dos alunos do 1.º ciclo, nos termos do Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, e têm também competências na gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de ensino pré-escolar e ensino básico, conforme decorre do art.º 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Procurou-se, assim, que os municípios, ao aderirem a este regime ficassem responsáveis pela gestão local do RFE, garantindo a aquisição e a distribuição dos produtos FH por todos os alunos das escolas do 1º ciclo da sua área de influência. Todavia, a Portaria n.º 375/2015 introduziu a possibilidade de, a partir de 1 de agosto de 2015, a DGEstE poder candidatar-se ao Regime, nos casos em que os municípios não sejam candidatos.

O IFAP assegura a publicitação anual dos beneficiários do FEAGA no seu portal³², dando assim cumprimento aos art.ºs 111º a 113º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 e às respetivas normas de execução plasmadas nos art.ºs 57º a 62º (Capítulo VI Transparência) do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014. A informação fica disponível para consulta³³ por um período de dois anos, a contar da data da sua publicação inicial.

²⁹ Este endereço não esteve disponível para consulta no decurso da presente auditoria.

³⁰ Endereços <http://www.plataformacontraobesidade.dgs.pt> e <http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt>.

³¹ Na Região Autónoma dos Açores são os estabelecimentos escolares que requerem diretamente os apoios ao RFE.

³² No endereço http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_pagamentos/GC_benefFEAGA_FEADER.

³³ A informação disponível inclui os seguintes campos: exercício financeiro, denominação, *distrito* e *concelho*, medida financiada pelo Fundo e montante dos pagamentos ao beneficiário.

3.2.3 - Orçamento

Nos termos do Regulamento (CE) n.º 288/2009, de 7 de abril, foi atribuído a Portugal no 1.º ano de execução do RFE um montante de € 2.199.600, correspondendo a um cofinanciamento de 68%. O mesmo Regulamento prevê que anualmente, em função das disponibilidades orçamentais da UE, possa ser autorizada uma redistribuição da ajuda comunitária pelos EM que pretendam utilizar uma dotação superior aos montantes inicialmente fixados. Portugal solicitou reforço de verbas durante quatro anos³⁴, tendo a Comissão decidido pela atribuição de uma ajuda comunitária de € 3.331.572 para o período de 1 de agosto de 2009 e 31 de julho de 2010, através da Decisão C (2009) 5514, de 22 de julho e de € 2 872 320, para cada um dos períodos compreendidos entre 1 de agosto de 2010 e 31 de julho de 2011, 1 de agosto de 2011 e 31 de julho de 2012 e 1 de agosto de 2012 e 31 de julho de 2013, através das Decisões C (2010) 2591, de 29 de abril, C (2011) 2008, de 30 de março e C (2012) 1966, de 29 de março.

Para o período de 1/08/2013 a 31/07/2014, Portugal já não solicitou reforço da dotação, tendo a Comissão fixado o valor de € 2 172 300 (menos 24% do que o atribuído nos anos anteriores), através da Decisão C (2013) 1730, de 26 de março. Acresce referir que com a publicação do Regulamento de execução (UE) n.º 30/2013, da Comissão, de 17 de janeiro, a redistribuição da ajuda da União passou a ser limitada pelo nível de execução da dotação para o ano letivo que terminou antes da apresentação do pedido de ajuda, não podendo ter lugar quando a execução for igual ou inferior a 50 % da dotação final, pelo que estando Portugal nestas circunstâncias também não poderia ter usufruído de qualquer dotação adicional.

Nos termos do Regulamento de Execução (UE) n.º 221/2014, da Comissão, de 7 de março, para o período entre 1 de agosto de 2014 e 31 de julho de 2015, foi atribuído a Portugal um montante de € 3 284 967, correspondendo a um cofinanciamento do FEAGA de 85% (nova taxa para período 2014/2020). Este valor reflete o reforço de € 60 milhões (de € 90 milhões para € 150 milhões³⁵) do orçamento global da UE no âmbito do RFE.

Conforme já referido no ponto 3.2.1, o Regulamento Delegado (UE) n.º 500/2014, da Comissão, de 11 de março, veio determinar que as medidas de acompanhamento pudessem ser cofinanciadas pelo FEAGA, a partir de 1 de agosto de 2014, até 15% do montante anual da ajuda atribuída ao EM para o RFE, uma vez decidida a dotação definitiva do Fundo.

A nível nacional, o Regulamento do RFE prevê que a ajuda respeitante aos custos elegíveis seja paga até ao limite fixado anualmente por despacho conjunto dos ministros responsáveis pelos setores da agricultura, da educação e da saúde, considerando o número de alunos inscritos no ano anterior indicados pelos estabelecimentos de ensino aderentes, uma vez decidida a dotação definitiva da ajuda comunitária³⁶.

Os despachos conjuntos acima referidos fixaram o limite total da ajuda RFE, desagregada pelas componentes comunitária e nacional, bem como o montante do OE destinado às medidas de acompanhamento (**cfr. Quadro 3**).

³⁴ Pedido realizado pelo GPP em janeiro de cada ano, com base na informação sobre o número de alunos reportado a julho do ano anterior.

³⁵ Montantes fixados para 27 e 28 EM.

³⁶ Prevista no n.º 4 do art.º 4 do Regulamento (CE) n.º 288/2009.



Neles se determinou que o financiamento da ajuda nacional é da responsabilidade, em partes iguais, dos referidos Ministérios.

Quadro 3 - Orçamento indicativo do RFE por fonte de financiamento

(em euros)

Designação	Fonte de Financiamento	Ano letivo 2009/2010	Ano letivo 2010/2011	Ano letivo 2011/2012	Ano letivo 2012/2013	Ano letivo 2013/2014
Alocação final CE	FEAGA (1)	3.331.572,00 (a)	2.872.320,00 (b)	2.872.320,00 (c)	2.872.320,00 (d)	2.172.300,00 (e)
Alocação nacional	FEAGA (2)	1.348.748,00	1.348.748,00	1.094.000,00	1.093.440,00	1.093.440,00
RFE: Distribuição dos produtos, comunicação, monitorização e avaliação	OE (3)	634.705,00	634.705,00	515.000,00	514.560,00	514.560,00
Total RFE (FEAGA + OE)	(4)=(2)+(3)	1.983.453,00	1.983.453,00	1.609.000,00	1.608.000,00	1.608.000,00
Dotação FEAGA fixada a nível nacional / dotação CE	(5)=(2)/(1)	40%	47%	38%	38%	50%
Medidas de Acompanhamento	OE (6)	265.295,00	265.295,00	266.000,00	133.000,00	133.000,00
Total RFE e MA (FEAGA e OE) fixado a nível nacional	(7)=(4)+(6)	2.248.748,00 (f)	2.248.748,00 (g)	1.875.000,00 (h)	1.741.000,00 (i)	1.741.000,00 (j)

Fonte: Legislação comunitária: (a) Decisão C (2009) 5514, de 22 de julho; (b) Decisão C (2010) 2591, de 29 de abril; (c) Decisão C (2011) 2008, de 30 de março; (d) Decisão C (2012) 1966, de 29 de março; (e) Decisão C (2013) 1730, de 26 de março.

Legislação nacional: (f) Despacho n.º 12023/2010, de 26 de julho; (g) Despacho n.º 5812/2011, de 04 de abril; (h) Despacho n.º 10192/2012, de 30 de julho; (i) Despacho n.º 13412/2013, de 21 de outubro; (j) Despacho n.º 13413/2013, de 21 de outubro.

Os despachos conjuntos anuais estabeleceram dotações muito inferiores ao montante da alocação final do FEAGA fixado pelas Decisões da Comissão, ao longo dos períodos em análise, tal como apresentado no quadro anterior. A dotação nacional fixada representa, em média, cerca de 42%³⁷ do que foi posto à disposição do Estado Português.

Esta situação é pouco consistente com os pedidos de aumento da dotação FEAGA formulados por Portugal à CE salientando-se, neste âmbito, que o Despacho n.º 10192/2012, de 30/07/2012, referia inclusivamente que, desde o início da implementação do RFE, se verificou uma subutilização reiterada de verbas orçamentadas, pelo que importaria adaptar o orçamento a aprovar nesse ano às necessidades de execução.

As publicações dos despachos conjuntos ocorreram um ano, ou mais, depois das referidas decisões da Comissão, com exceção do ano letivo 2013/2014, em que o Despacho n.º 13413/2013 foi publicado 7 meses depois. O maior atraso verificou-se com o Despacho n.º 13412/2013 (ano letivo 2012/2013), publicado após o término do ano letivo, cerca de 1 ano e 7 meses depois da respetiva decisão da Comissão, e em simultâneo com o Despacho n.º 13413/2013 (ano letivo 2013/2014), em 21/10/2013.

Idêntico atraso se verificou recentemente com respeito ao ano letivo 2014/2015, tendo o Despacho n.º 10214/2015³⁸ sido publicado somente em 14/09/2015, igualmente após o término do ano letivo, sendo que até essa data não tinham sido efetuados quaisquer pagamentos relativamente a esse ano

³⁷ Montante alocado a nível nacional (€ 5.978.376,00) / Montante alocado pela CE (€14.120.832,00) x 100.

³⁸ Estabelece que a ajuda respeitante ao RFE e às medidas de acompanhamento é paga até ao limite máximo total de € 3.864.667.

letivo. O atraso sistemático na publicação dos despachos conjuntos acaba, assim, por comprometer o pagamento dos apoios em tempo útil.

O Despacho nº 12023/2010, de 26 de julho, refere incorretamente o valor de € 2.199.600 como sendo a dotação comunitária definitiva para o ano letivo 2009/2010, quando o valor correto foi de € 3.331.572.

Também o Despacho nº 10192/2012, de 30 de julho (ano letivo 2011/2012), foi publicado com algumas incorreções. Nele se indica que a ajuda para os custos elegíveis previstos no art.º 5º da Portaria nº 1242/2009 é de € 1.608.000³⁹, com uma repartição da ajuda comunitária e nacional, respetivamente de € 1.094.000 e € 780.000. Todavia, o somatório destes dois valores ascende a € 1.874.000, existindo um diferencial de mais € 266.000. Por outro lado, o somatório dos montantes do OE associados à ajuda cofinanciada (€ 515.000) e às medidas de acompanhamento (€266.000), ascende a € 781.000, ultrapassando em €1.000 o valor inicial estabelecido (€ 780.000).

3.3 - Controlo interno

As tipologias de controlo⁴⁰ que incidem sobre o RFE incluem o controlo administrativo⁴¹ (executado sobre 100% dos PP), o controlo “in loco” (que complementa o anterior) e o controlo “ex post” (posterior ao pagamento final) sendo, estes dois últimos, realizados por amostragem.

O modelo de execução do RFE confere ao IFAP uma responsabilidade nuclear em matéria de gestão e controlo, designadamente no tocante à aprovação dos beneficiários, à verificação da elegibilidade dos produtos FH distribuídos e das despesas apresentadas nos PP, ao controlo (nas vertentes administrativa e “in loco”), ao pagamento dos apoios e à prestação de contas à CE.

O sistema de controlo implementado para o pagamento das ajudas envolve diferentes unidades orgânicas do IFAP, que asseguram a segregação de funções, desde a fase do apuramento das ajudas, com intervenção da Unidade Gestora da Medida – UGM, Conselho Diretivo e Departamento Financeiro – DFI. Os pagamentos têm lugar através do sistema de informação designado iSINGA.

A UGM é, no caso em apreço, a Unidade de Medidas de Intervenção em Mercados (UMIM) integrada no Departamento de Apoios de Mercado (DAM), à qual incumbe o controlo administrativo dos PP (controlo documental, verificação da elegibilidade dos produtos e dos custos apresentados, tendo presente as normas nacionais e comunitárias aplicáveis ao RFE), bem como o apuramento dos montantes a pagar. A função pagamento está adstrita ao DFI. O planeamento e a realização dos controlos “in loco” competem ao Departamento de Controlo (DCO).

Em cumprimento do Regulamento (CE) nº 288/2009, o IFAP estabeleceu um suporte administrativo que lhe permitiu, no quadro das suas competências, efetuar a gestão, o pagamento e o controlo dos

³⁹ O valor correto deveria ser € 1.609.000.

⁴⁰ Cfr. art.º 59º do Regulamento nº 1306/2013 e Capítulo IV (Disposições sobre Verificações) do Regulamento de Execução (UE) nº 908/2014.

⁴¹ O controlo administrativo é precedido de um controlo documental que consiste na verificação da correta instrução dos pedidos de pagamento.



apoios em apreço. Para o efeito concebeu formulários⁴² e estabeleceu os procedimentos a seguir pelos intervenientes naquelas funções, através da Norma de Procedimentos nº 007/2010, de 20 de maio⁴³. Esta norma foi revogada e substituída pela Norma nº GIM-170, de 09/02/2015, a qual carece de atualização face às alterações ao RFE entretanto introduzidas pela Portaria nº 375/2015, de 20 de outubro.

Até à fase de apuramento da ajuda, o sistema está muito pouco desmaterializado, o que potencia delongas na análise administrativa e erros na transposição da informação rececionada em papel para a Folha de Cálculo Genérico (FCG)⁴⁴. Acresce referir que são escassos os meios humanos intervenientes no controlo administrativo do RFE, predominantemente centralizado numa única assistente técnica, não existindo evidência de uma adequada revisão do trabalho realizado, aspeto agravado pelo facto do apuramento da ajuda acarretar o lançamento de milhares de valores dos mapas em papel para a FCG, tendo esta revelado, por outro lado, erros nas fórmulas de cálculo⁴⁵.

O controlo “in loco” tem por objetivo a verificação dos mapas e registos financeiros, contabilização dos documentos de despesa, verificação de extratos bancários, análise dos procedimentos de contratação pública e a confirmação da utilização dos produtos subvencionados em conformidade com as disposições regulamentares. O Manual de Controlo do RFE, datado de março de 2013 estabelece a metodologia a observar junto dos requerentes e dos estabelecimentos de ensino.

Segundo dados disponibilizados pelo IFAP, foram efetuados 33 controlos “in loco”, que recaíram sobre pedidos de ajuda apresentados nos anos letivos 2009/2010 (oito), 2010/2011 (nove), 2011/2012 (seis), 2012/2013 (cinco) e 2013/2014 (cinco), abrangendo um total de 29 beneficiários.

Os controlos foram desenvolvidos pela Unidade de Controlo ao Investimento e Ajudas Específicas do DCO, mediante amostras selecionadas através de critérios de risco que se encontravam explanados em Informações⁴⁶ elaboradas pelo Núcleo de Programação e Acompanhamento de Controlo do mesmo Departamento, tendo por base as disposições vertidas no art.º 13º do Regulamento (CE) nº 288/2009.

Foram analisados dois relatórios de controlo aos municípios de Lagoa e de Barcelos⁴⁷, os quais evidenciavam as verificações efetuadas junto dos municípios (procedimentos de contratação pública e registos contabilísticos dos pagamentos realizados aos fornecedores) e dos estabelecimentos de ensino (consumos de FH, alunos matriculados e respetiva assiduidade, execução das medidas de acompanhamento e existência do cartaz alusivo ao RFE).

Em ambos os relatórios estão mencionadas divergências entre os registos dos mapas de distribuição de FH e os da assiduidade dos alunos, tendo o IFAP concluído pela não elegibilidade de 347 peças no município de Lagoa e de 190 peças no município de Barcelos. Neste último caso, acresceram 860

⁴² Modelos que agregam e suportam a informação fornecida pelos municípios: IFAP 0576 (pedido de ajuda); IFAP 0622 (mapa recapitulativo financeiro); IFAP 0623 (mapa trimestral de consumo); IFAP 0573 (mapa de registo diário de consumo de frutas/hortícolas por escola); IFAP 0574 (medidas de acompanhamento).

⁴³ Contém os procedimentos a observar no âmbito da aprovação dos requerentes, receção dos pedidos de pagamento, controlo administrativo, apuramento e pagamento das ajudas e remessa de informação ao GPP.

⁴⁴ Em sede de controlo administrativo, o IFAP regista toda a informação rececionada em papel num sistema em “excel” formatado designado FCG.

⁴⁵ Cfr. pontos 3.5.3 e 3.5.6 do presente relatório.

⁴⁶ Ano letivo 2013/2014: Informações nº 08862/2014, de 06/06/2014, nº 11760/2014, de 18/07/2014 e nº 12940/2014, de 13/08/2014.

⁴⁷ 1º PP 2013/2014 Lagoa e 2º PP 2013/2014 Barcelos.

peças não elegíveis pelo facto do número de alunos matriculados ser inferior ao declarado para efeitos da ajuda. Não obstante, os relatórios de controlo não apresentam as consequências financeiras associadas a estas situações de inelegibilidade e também não se conseguiu identificar qual o tratamento subsequente das mesmas.

Sobre esta matéria, o IFAP, na sua resposta, veio alegar que *“o Serviço Gestor do IFAP (UGM) efetua a análise dos relatórios rececionados e incorpora os respetivos resultados no procedimento de cálculo e apuramento da ajuda, repercutindo no pagamento as conclusões do controlo, sempre que tal seja aplicável, não tendo sido detetada até à presente data qualquer ocorrência que evidencie irregularidades por tratar”*.

Reafirma-se que no decurso da auditoria não se obteve evidência do encaminhamento dado às irregularidades detetadas nas ações de controlo, não tendo o IFAP, em sede de contraditório, suprido essa falha.

O IFAP refere, ainda, que *“não compete ao Departamento de Controlo o apuramento dos montantes (não elegíveis) da ajuda”*, sendo tal competência *“incumbência da UGM”*.

Sem prejuízo das competências próprias da UGM, seria expectável que coubesse em primeira linha ao Departamento de Controlo quantificar a despesa inelegível.

A IGAMAOT assegura a realização dos controlos “ex post”, nos termos do Decreto-Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 153/2015, de 7 de agosto. Foram realizados por esta Inspeção-Geral controlos aos municípios de Santa Maria da Feira e do Porto, incluídos no Plano de Controlo 2013/2014 (exercício financeiro FEAGA 2012), estando os respetivos relatórios em fase de revisão em 20/04/2015.

Na eventualidade dos controlos “in loco” e “ex post” conduzirem ao apuramento de reduções nos apoios ou sanções por incumprimento das normas legais, cabe ao IFAP proceder aos atos de natureza administrativa e judicial necessários à recuperação das verbas indevidamente pagas aos beneficiários.

O IFAP informou que, até 05/06/2015, o RFE fora auditado ao nível da certificação de contas, não tendo sido apurados valores a recuperar acima dos € 100, e ainda pela auditoria interna do Instituto, tendo sido apurado um montante irregular de € 171,29 (€ 116,48 FEAGA e € 54,81 OE) já recuperado em 11/03/2014, respeitante à Câmara Municipal de Borba. Quanto a valores irregulares abaixo dos €100, com decisão de não recuperação ao abrigo do nº 7 do art.º 12º do Decreto-Lei 195/2012, de 23 de agosto, aquele Instituto informou que até 17/07/2015 fora identificado um único caso respeitante ao município de Amarante com um pagamento indevido de € 43.

3.4 - Execução do Regime de Fruta Escolar

Apresenta-se seguidamente os dados apurados relativos à execução financeira e material do RFE.

3.4.1 - Execução financeira

O quadro seguinte apresenta a execução financeira do RFE para os anos letivos 2009/2010 a 2013/2014:



Quadro 4 - Execução financeira do RFE e MA

(euros)

Designação	Fonte de Financiamento		Ano letivo 2009/2010	Ano letivo 2010/2011	Ano letivo 2011/2012	Ano letivo 2012/2013	Ano letivo 2013/2014	Total acumulado
RFE: Distribuição dos produtos, comunicação, monitorização e avaliação								
Alocação Final CE (a)	FEAGA	(1)	3.331.572,00	2.872.320,00	2.872.320,00	2.872.320,00	2.172.300,00	14.120.832,00
Dotação fixada nacional (b)	FEAGA	(2)	1.348.748,00	1.348.748,00	1.094.000,00	1.093.440,00	1.093.440,00	5.978.376,00
	OE	(3)	634.705,00	634.705,00	515.000,00	514.560,00	514.560,00	2.813.530,00
Valor executado (c)	FEAGA	(4)	347.800,63	795.991,77	711.667,98	721.470,87	545.053,17	3.121.984,42
	Execução FEAGA / dotação CE	(5)=(4)/(1)	10%	28%	25%	25%	25%	22%
	Execução FEAGA / dotação nacional	(6)=(4)/(2)	26%	59%	65%	66%	50%	52%
	OE	(7)	163.670,89	374.584,37	334.902,48	339.515,72	256.495,60	1.469.169,06
Total Executado RFE (FEAGA e OE)	(8)=(4)+(7)	511.471,52	1.170.576,14	1.046.570,46	1.060.986,59	801.548,77	4.591.153,48	
Medidas de acompanhamento (MA)								
Dotação fixada	OE	(9)	265.295,00	265.295,00	266.000,00	133.000,00	133.000,00	1.062.590,00
Valor executado (c)	OE	(10)	37.928,19	37.890,40	16.292,96	24.928,99	16.052,13	132.892,67
	Execução / dotação nacional	(11)=(10)/(9)	14%	14%	6%	19%	12%	13%
Total Executado RFE e MA (FEAGA e OE)	(12)=(8)+(10)	549.399,71	1.208.266,54	1.062.863,42	1.085.915,58	817.600,90	4.724.046,15	

Fonte: (a) Dotação fixada nas Decisões da Comissão; (b) Dotação fixada por Despacho conjunto dos membros do Governo envolvidos; (c) Valores de execução por período letivo, abrangendo região autónoma dos Açores, obtidos junto do IFAP.

A análise dos montantes executados desde o início do Regime até ao período 2013/2014, revela que ficaram muito abaixo do esperado, quer do fixado pela Comissão Europeia, quer do fixado nos despachos conjuntos anuais. Idêntica constatação se apura no que se refere às medidas de acompanhamento quando comparadas com o fixado a nível nacional.

A execução acumulada do FEAGA atingiu € 3.121.984,42⁴⁸ que representa 22% do montante global acumulado posto à disposição de Portugal neste domínio.

O ano letivo 2010/2011 foi aquele que registou a taxa mais elevada (28%), mantendo-se fixa em 25% nos restantes anos, sendo a taxa de execução no ano de arranque de 10%.

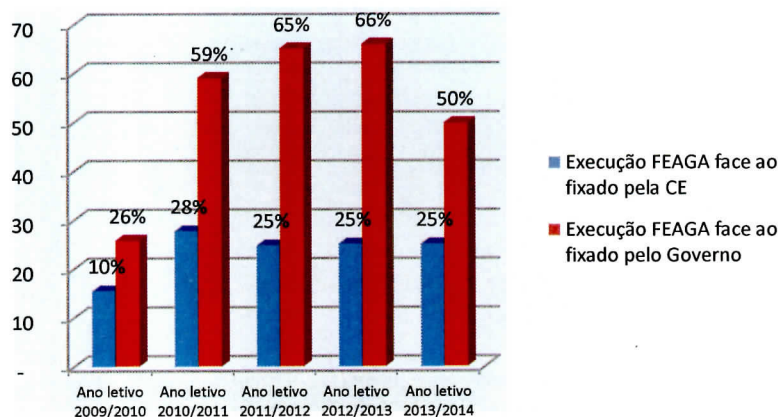
Por outro lado, se compararmos as taxas de execução do FEAGA com a dotação fixada a nível nacional, destacam-se os anos letivos 2011/2012 e 2012/2013, com 65% e 66%, respetivamente.

A execução acumulada das medidas de acompanhamento - que atingiu € 132.892,67 - representa apenas 13% do montante orçamentado. O ano letivo 2011/2012 é o que regista a taxa mais baixa, 6%.

Graficamente a evolução da execução da componente FEAGA do RFE face às dotações fixadas a nível comunitário e nacional é a que se apresenta seguidamente:

⁴⁸Somatório de todas as verbas indicadas na linha 4 do quadro 4.

Gráfico 1 - Evolução da execução do FEAGA face ao fixado a nível comunitário e nacional



Fonte: IFAP

A discrepância das taxas evidenciada no gráfico 1 resulta dos valores fixados a nível nacional serem sempre muito inferiores aos fixados pela Comissão (cfr. ponto 3.2.3).

A fraca adesão ao Regime é objeto de análise nos pontos 3.5 e 3.6.

Salienta-se que a baixa taxa de execução colocou Portugal em penúltimo lugar a nível da UE no ano letivo 2013/2014, no conjunto de 28 EM⁴⁹. Já em 2012/2013 se verificou o seu posicionamento em antepenúltimo lugar, de entre 24 EM⁵⁰.

A manter-se os baixos níveis de execução do RFE, Portugal continuará a ficar afastado da possibilidade de reforço da dotação da ajuda FEAGA, situação que se verifica desde o ano letivo 2013/2014, por força do Regulamento de execução (UE) n.º 30/2013, da Comissão, de 17 de janeiro (cfr. ponto 3.2.3).

Os valores da comparticipação do OE no ano civil de 2014, incluindo as medidas de acompanhamento, atingiram € 286.476,34, tendo cabido € 95.492,12⁵¹ a cada um dos ministérios envolvidos (agricultura, saúde e educação), em cumprimento dos despachos conjuntos dos ministros responsáveis por estes sectores.

Em conformidade com os montantes solicitados pelo IFAP, que assegura a comparticipação por parte do Ministério da Agricultura, os responsáveis orçamentais pelos ministérios da saúde e da educação⁵²

⁴⁹ Informação n.º INF/573/2015/DMA, de 18/06/2015, facultada pelo GPP em reunião no dia 22/09/2015.

⁵⁰ Fonte: DG AGRI: *Member States meeting jointly with the advisory group on "Fruit and Vegetables" and the SFS Expert Group*, 20/05/2014. De entre os 28 EM, três (Reino Unido, Suécia e a Finlândia) não aderiram ao RFE e a Croácia aderiu somente a partir de 2013/2014.

⁵¹ Este montante foi solicitado pelo IFAP aos responsáveis orçamentais pelos ministérios da saúde e educação em 3 partes: € 51.663,39 pelo período de 01/01/2014 a 31/07/2014; € 38.133,00 pelo período de 01/08/2014 a 30/11/2014 e € 5.695,73 pelo período de 01/12/2014 a 31/12/2014.

⁵² Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. e Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (atual Instituto de Gestão Financeira de Educação).



procederam à transferência das verbas em causa para conta bancária do IFAP no IGCP, respeitante aos pagamentos efetuados a beneficiários do RFE no período 01/12/2014 a 31/12/2014.

Realça-se que, em regra, as verbas foram transferidas no prazo fixado nos aludidos despachos conjuntos (20 dias), salientando-se apenas uma transferência de € 5.695,73⁵³, da parte do ministério da saúde, ocorrida em 24/08/15, 56 dias após ter sido solicitada pelo IFAP, em 02/06/2015.

O GPP enviou à CE os relatórios anuais de monitorização do RFE, que agregam os dados de natureza financeira enviados àquele Gabinete pelo IFAP. Os reportes são efetuados, desde 2010, através da plataforma EXAME e encontram-se publicitados no endereço http://ec.europa.eu/agriculture/sfs/eu-countries/index_en.htm.

Atendendo a que o reporte é enviado até 30 de novembro de cada ano, tendo por base a data de corte do exercício FEAGA (15 de outubro) e que esta última não coincide com a data de fecho dos pagamentos em cada ano letivo, todos os anos é reportada a atualização dos dados respeitantes ao ano letivo anterior. O GPP facultou os dados dos reportes submetidos à CE até 28/11/2014, que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 5 - Execução financeira do RFE reportada à CE

(em euros)

Ajudas		Fonte de Financiamento		Ano letivo 2009/2010	Ano letivo 2010/2011	Ano letivo 2011/2012	Ano letivo 2012/2013	Ano letivo 2013/2014 (a)
Alocação final CE	Dotação aprovada pela CE	FEAGA	(1)	2.248.748,00 (b)	2.872.320,00	2.872.320,00	2.872.320,00	2.172.300,00
Executado	RFE: Distribuição dos produtos, comunicação, monitorização e avaliação	FEAGA	(2)	245.597,30	774.241,00	615.120,70	721.905,80	383.810,70
		OE	(3)	115.575,20	364.348,70	289.468,60	339.720,40	180.616,80
Total executado RFE		(4) = (2) + (3)		361.172,50	1.138.589,70	904.589,30	1.061.626,20	564.427,50
Execução FEAGA / dotação fixada CE		(5) = (2) / (1)		10,9%	27,0%	21,4%	25,1%	17,7%
Executado	Medidas de acompanhamento (MA)	OE	(6)	25.941,00	37.315,00	16.293,00	26.505,50	8.302,40
Total executado RFE e MA		(7) = (4) + (6)		387.113,50	1.175.904,70	920.882,30	1.088.131,70	572.729,90
Total financiamento RFE e MA		OE	(8)=(3)+(6)	141.516,20	401.663,70	305.761,60	366.225,90	188.919,20

(a) Os dados do ano letivo 2013/2014 são provisórios (reporte de 28/11/2014).

(b) Os valores da dotação fixada pela CE e a taxa de execução são as indicadas pelo GPP à Comissão, não sendo as corretas como se refere no texto.

Fonte: GPP.

No relatório anual de 2009/2010, o GPP inscreveu o valor de € 2.248.748 como sendo a dotação final aprovada pela Decisão da CE nesse ano, quando o valor correto foi de € 3.331.572, conforme já referido. Questionado sobre esta situação, aquele Gabinete referiu que nesse ano o critério adotado foi o da inscrição da totalidade de verbas (comunitária e nacional) fixadas a nível nacional pelo Despacho conjunto nº 12023/2010, de 26 de julho (cfr. ponto 3.2.3).

A análise comparativa entre os dados da execução do FEAGA e OE, por ano letivo, facultados pelo IFAP (cfr. Quadro 4) e os reportados pelo GPP à CE, acima apresentados no Quadro 5, permite constatar que os montantes de execução indicados sobre os financiamentos divergem em todos os itens, havendo apenas coincidência no montante do OE executado com as MA no ano letivo 2011/2012. Igualmente divergem as taxas de execução do FEAGA face à alocação da CE, estando

⁵³Respeitante aos pagamentos efetuados de 1 a 31 de dezembro de 2014.

empolada a taxa indicada pelo GPP no que respeita ao ano letivo 2009/2010, de 10,9%, sendo o valor corrigido de 7,4%, pelas razões já expostas no parágrafo anterior.

No exercício do contraditório, o IFAP justificou aquela discrepância pelo facto das comunicações reportadas pelo GPP traduzirem “a execução do programa na data legal em que a mesma tem de ser efetuada (até 30 de novembro)” e que “Nessa data estão ainda por realizar alguns pagamentos, facto que justifica a discrepância de valores identificada, traduzindo no fundo alguma incoerência na comunicação de dados exigida pela Comissão Europeia, atendendo que permite a execução de pagamentos até 31 de janeiro do ano seguinte”.

Importa todavia esclarecer que os dados utilizados na construção do Quadro 5 se referem a valores corrigidos, reportados anualmente à CE, respeitantes ao ano letivo anterior, pelo que as divergências não podem, nestas circunstâncias, ser imputadas às datas de reporte.

3.4.2 - Execução material

O **Quadro 6** apresenta os dados da execução material do RFE para os anos letivos de 2009/2010 a 2013/2014.

Quadro 6 - Execução material do RFE

Ano letivo	Municípios aprovados com PP				Municípios não aprovados		
	Nº de municípios	Nº de escolas apoiadas	Nº de alunos apoiados	Unidades distribuídas	Nº de municípios	Nº de escolas excluídas	Nº de alunos excluídos
2009/2010	117	2.548	179.307	2 918 462	5	46	4.308
2010/2011	114	2.435	190.400	7 534 862	10	95	6.125
2011/2012	94	2.467	146.333	6 667 211	11	157	19.214
2012/2013	86	1.860	144.316	7 158 258	6	36	2.428
2013/2014	77	1.681	127.085	5 424 504	15	182	17.072

Fonte: IFAP.

A sua análise permite concluir que o número de municípios que apresentam PP tem vindo a diminuir desde o início da sua implementação, representando, em média, 35%⁵⁴ do universo dos municípios do Continente, considerando que o número médio de pedidos de pagamento até ao ano letivo 2013/2014 foi de 98.

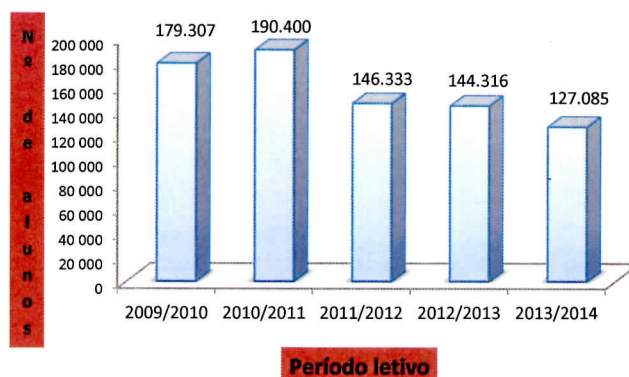
Assinala-se uma tendência similar no número de alunos apoiados, que registou o seu maior valor no ano letivo 2010/2011. Todos os anos ficam excluídos alunos, por não aprovação dos municípios, sendo esta situação mais significativa nos anos letivos 2011/2012 e 2013/2014. A não aprovação ficou a dever-se à não apresentação tempestiva dos requerimentos.

Vejamos graficamente o número de alunos abrangidos nos períodos em análise:

⁵⁴ Percentagem obtida pela divisão: Número médio de municípios com PP (5 anos) = 98 / Número total de municípios do continente = 278 x 100.



Gráfico 2 - Evolução do n.º de alunos abrangidos pelo RFE



Fonte: IFAP

Daqui se observa que no período a seguir ao arranque, 2010/2011, houve um aumento de 11.093 alunos face ao período inicial, vindo a decrescer desde então, tendo-se acentuado no último período analisado, 2013/2014.

3.5 - Análise de processos

Conforme referido no ponto 2.3.1, foi analisada uma amostra de 28 pagamentos concernentes à ajuda RFE cofinanciada que totalizavam € 166.285,53, abrangendo 8 municípios. Estes pagamentos (cfr. Anexo III) respeitam a distribuição de produtos FH (22 casos), despesas de transporte⁵⁵ (4 casos) e acertos relativos a pagamentos anteriores⁵⁶ (2 casos).

Foram ainda analisados três pagamentos respeitantes a medidas de acompanhamento realizadas no ano letivo 2013/2014, apresentadas por 2 dos 8 municípios incluídos na amostra, que totalizavam € 3.539,71.

As análises versaram vários níveis como se descreve a seguir:

3.5.1 - Candidaturas

Os oito municípios apresentaram ao IFAP até 31 de julho de cada ano requerimentos de adesão ao RFE, através de modelo próprio (IFAP 0594) o qual inclui o elenco dos compromissos constantes do Anexo I do Regulamento do RFE plasmado na Portaria n.º 1242/2009⁵⁷, bem como a lista das escolas aderentes e a previsão do número de alunos abrangidos.

⁵⁵ As despesas de transporte respeitam ao município de Tondela e totalizam € 296,60 (incluídas nos três PP do ano letivo 2013/2014 e no 3º PP do ano letivo 2012/2013).

⁵⁶ Município de Braga: € 1.098,88, respeitante ao 3º PP de 2012/2013; município de Tondela: € 150,00, respeitante ao 2º PP de 2012/2013.

⁵⁷ Os compromissos previstos mantêm-se na Portaria n.º 375/2015.

A aprovação pelo IFAP baseia-se na verificação de dois requisitos – qualidade de município e cumprimento do prazo de apresentação da candidatura. Anualmente foi elaborada por aquele Instituto uma informação com as listagens dos municípios que se candidataram ao Regime e foram aprovados ou recusados, tendo em conta a data de entrada dos requerimentos no IFAP.

Para os anos letivos 2012/2013 e 2013/2014, a aprovação teve lugar em 27/01/2013 e 06/10/2013, respetivamente, sendo que em ambos os casos foi ultrapassada a data limite, em cerca de 4 meses e em 6 dias, já que foi fixada para 30 de setembro do ano respetivo, de acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 6.º da Portaria n.º 1242/2009, na redação da Portaria n.º 206/2012.

Verificou-se existir nos anos analisados um diferencial significativo entre o número de municípios aprovados e os que vieram a apresentar PP (**cf. Quadro 6**), traduzido em menos 20% em 2012/2013 e 22% em 2013/2014, com consequentes decréscimos dos alunos abrangidos pelo RFE face aos inicialmente previstos, de 12% e 9%⁵⁸ respetivamente.

Nas informações elaboradas pelo IFAP⁵⁹ foi referida a necessidade de se adequar a data para a apresentação dos requerimentos, dado que muitos municípios ficavam excluídos da ajuda pelo facto de os entregarem fora de prazo (**cf. Quadro 6**). Não obstante este constrangimento estar identificado pelo menos desde 2012 e desde então se ter equacionado uma alteração legislativa para o colmatar, só passados três anos tal viria a suceder, com a publicação da Portaria n.º 375/2015. De acordo com a mesma, os municípios com candidaturas aprovadas ao abrigo da Portaria n.º 1242/2009 permanecem beneficiários do RFE⁶⁰. É, assim, apenas necessária uma primeira aprovação e, a partir daí, o município não precisa de renovar anualmente a sua candidatura, bastando-lhe actualizar a informação junto do IFAP. Esta alteração das normas aplicáveis vem evitar a exclusão dos municípios por atraso na entrega anual da sua candidatura, que se vinha revelando desproporcionada.

A publicitação dos municípios aprovados em cada ano letivo é efetuada no portal do IFAP em www.ifap.pt.

3.5.2 - Produtos elegíveis

As frutas e os hortícolas distribuídos aos alunos do 1.º ciclo, de acordo com os registos constantes dos PP analisados, figuravam na lista de produtos elegíveis previstos no ponto 3.6. da Estratégia Nacional do RFE e no Anexo da Portaria n.º 206/2012, tendo sido consumidos pelos alunos cinco ou mais produtos⁶¹. Estes integravam hortícolas (cenoura e tomate), sendo exceção as 14 escolas do município de Albufeira que só distribuíram fruta aos alunos. Neste caso, também se registaram consumos predominantemente de maçã e pera, tendo as distribuições de banana, clementina e laranja ocorrido apenas em 7, 4 e 3 escolas, respetivamente.

⁵⁸ Ano letivo 2012/2013: Foram aprovados 108 municípios (163.962 alunos) e só 86 apresentaram PP (144.316 alunos). Ano letivo 2013/2014: Foram aprovados 99 municípios (140.255 alunos) e só 77 apresentaram PP (127.085 alunos).

⁵⁹ Informações n.º 23054/2012 (ano letivo 2012/2013) e 18170/2013 (ano letivo 2013/2014), com despachos de concordância do Presidente do IFAP, de 27/01/2013 e 06/10/2013, respetivamente.

⁶⁰ Cfr. n.º 4 do art.º 6.º da Portaria n.º 375/2015, que se aplica a partir de 1 de agosto de 2015, de acordo com o seu art.º 15.

⁶¹ A verificação do modelo de distribuição (2 vezes/semana, 60 distribuições/ano letivo e o mínimo de 5 produtos distribuídos com a inclusão obrigatória da cenoura e do tomate) ficou limitada a 6 municípios (Águeda, Albufeira, Lourinhã, Palmela, Pombal, Tondela), casos em que foram analisados todos os pedidos de pagamento do ano letivo 2013/2014.



O número de distribuições no ano letivo 2013/2014 oscilou entre 40 e 64⁶², tendo os municípios de Braga e Lourinhã solicitado ao IFAP alterações ao plano de distribuição com o objetivo de compensar o atraso no início das entregas através de um reforço das distribuições (três vezes/semana).

Quanto à origem dos produtos, a Estratégia Nacional prevê que seja dada preferência, por esta ordem, aos produtos de origem local, regional, nacional, e comunitária, reforçando-se a inclusão de produtos locais, por motivos de disponibilidade, menores custos logísticos e de distribuição, menor impacto no meio ambiente devido ao transporte, maior qualidade do produto, assim como por motivos diretamente relacionados com a educação e a realidade produtiva, no que respeita ao conhecimento dos produtos e a sua proveniência. Não foi, todavia, concretizado este desiderato, o que poderia ter sido conseguido através do envolvimento das organizações de produtores. Dos oito municípios selecionados para análise, só o município de Pombal adquiriu os produtos diretamente a um produtor local, tendo os restantes contratado o fornecimento dos produtos com grandes distribuidores de FH.

O Regulamento do RFE, anexo à Portaria n.º 1242/2009, estabeleceu no n.º 3 do art.º 4º a condição preferencial dos produtos obedecerem a regimes públicos de qualidade (PRODI, MPB, DOP, IGP e PI). No n.º 4 do mesmo artigo determinou-se que a aquisição de produtos não submetidos a estes regimes ficava limitada a 50% dos montantes a aplicar em cada ano letivo na respetiva aquisição.

Esta disposição foi formulada com pouca adesão à realidade nacional, face à inexistência de oferta suficiente ao abrigo daqueles regimes, designadamente a nível local, aspeto que se encontra descrito no ponto 2.1.4. “Qualidade” da Estratégia Nacional do RFE onde se enfatiza a reduzida expressão do mercado DOP e IGP, bem como das culturas abrangidas pelos modos de produção MPB, PI e PRODI⁶³.

Procurando uma percentagem mais exequível, a Portaria n.º 206/2012 reduziu o grau de exigência admitindo uma percentagem de 66% na aquisição de produtos não submetidos àqueles regimes. Todavia persistiu a desadequação à realidade, o que teve por consequência dificuldades no seu cumprimento por parte dos municípios, quer por inexistência de fruta certificada, quer porque a distância geográfica ou a reduzida dimensão da população escolar dificultavam o seu fornecimento⁶⁴.

Nenhuma daquelas Portarias previu a consequência do incumprimento do limiar mínimo de sujeição a regimes de qualidade, sendo que o Regulamento (CE) n.º 288/2009 não impõe aos EM percentagens mínimas para produtos sujeitos a regimes de qualidade e, por conseguinte, qualquer penalização nesse âmbito.

Considerando necessário estabelecer o regime aplicável ao caso de incumprimento, o IFAP, com base num parecer jurídico interno, constante da Informação n.º 20499/2011, considerou *“uma vez que não se encontra estabelecido na legislação nacional a consequência do incumprimento do compromisso, é possível considerar o pagamento de 50% do montante elegível relativamente aos produtos consumidos não certificados”*. Esta percentagem foi posteriormente adequada pelo IFAP face à Portaria de 2012, ficando a redução estabelecida em 34%. Contudo, a partir de 2013/2014 o IFAP adotou um último entendimento, consagrando uma redução proporcional à percentagem de produtos não certificados.

⁶² Águeda:54; Albufeira:63; Lourinhã:59; Palmela:64; Pombal:40; Tondela:56. O maior desvio verificado relativamente às 60 distribuições/ano letivo ocorreu no município de Pombal que não efetuou distribuições no 1º período, nem ajustou o calendário de distribuições nos períodos seguintes.

⁶³ As pomóideas (maçã e pera) são as culturas com maior expressão nestes regimes de qualidade.

⁶⁴ Aspetos sublinhados na Informação n.º 16828/2012 do IFAP, de 28/02/2013.

Assim, foram aplicadas reduções nas ajudas, explanadas nas Informações nº 16828/2012 e nº 06116/2014, com Despachos do Presidente do Conselho Diretivo do IFAP de 28/02/2013 e 22/06/2014, respetivamente. Tais reduções representaram 50% da ajuda (2010/2011 e 2011/2012) ou 34% (2012/2013), ou seja, em igual percentagem à dos limites fixados nas Portarias n.º 1242/2009 e n.º 206/2012 para os produtos não sujeitos a regimes de qualidade, independentemente do grau de incumprimento⁶⁵.

A aplicação daquele sistema de reduções mostrou-se desproporcionado e injusto uma vez que penalizou na mesma medida situações diferenciadas. Só no ano letivo 2013/2014 a penalização foi graduada em função dos desvios registados face aos limiares estabelecidos na Portaria⁶⁶.

De acordo com os dados facultados pelo IFAP para os dois anos letivos associados aos pagamentos de 2014, terão sido penalizados com redução de 34% da ajuda, nove municípios⁶⁷ no ano letivo 2012/2013, dos quais três⁶⁸ também viriam a ser penalizados no ano letivo seguinte.

A Estratégia Nacional para 2014/2015⁶⁹ continuou a dar preferência aos produtos de qualidade certificada, tendo todavia previsto uma majoração “no máximo de 0,02€ peça/porção aplicada a produtos de qualidade certificada, comprovada no documento de despesa e até ao limite de 50% do total dos produtos distribuídos por estabelecimento de ensino e respetivo período”. Porém, esta matéria só viria a ser regulada pelo nº 5 do art.º 4º da Portaria nº 375/2015, que se aplica a partir de agosto de 2015, de acordo com o art.º 15º do mesmo diploma, podendo aquela majoração ser concedida a pedido do requerente.

Sobre a aferição do cumprimento da disposição legal concernente aos produtos de qualidade, constatou-se não ser viável, através dos elementos constantes dos processos estabelecer a ligação entre os produtos faturados⁷⁰ e os produtores mencionados nos certificados de qualidade. Com efeito, os municípios contratam o fornecimento dos produtos, regra geral, com grandes distribuidores de FH, sendo estes que, por sua vez, os adquirem aos produtores, não sendo exequível através dos documentos de despesa e das demais peças que integram o processo administrativo confirmar se os produtos faturados e distribuídos nas escolas são provenientes de produtores certificados⁷¹.

Em consequência, a análise administrativa efetuada pelo IFAP concernente à proveniência dos produtos de regimes de qualidade limitou-se à confirmação da existência dos certificados de qualidade no processo e na premissa de que os produtos faturados eram certificados desde que pertencessem às espécies vegetais visadas nos certificados. Ora esta análise revelou-se inconsistente, já que só muito pontualmente o cruzamento entre a faturação e os certificados inclusos nos processos permitia

⁶⁵ Incumprimentos entre 0% e 49% de fruta certificada (ao abrigo da Portaria nº 1242/2009) e entre 0% e 33% (ao abrigo da Portaria nº 206/2012) geraram uma redução fixa nas ajudas de 50% e 34% respetivamente.

⁶⁶ O método de cálculo encontra-se expresso na Norma de procedimentos nº GIM-170, de 09/02/2015, “para uma elegibilidade menor que 34% de fruta certificada, aplica-se o pagamento da respetiva percentagem de fruta não certificada (66% do montante elegível apurado) mais a respetiva percentagem de fruta certificada”.

⁶⁷ Alandroal, Alter do Chão, Coruche, Freixo de Espada à Cinta, Marvão, Mogadouro, Ourique, Viana do Alentejo e Vila Viçosa.

⁶⁸ Coruche, Freixo de Espada à Cinta e Ourique.

⁶⁹ À semelhança da Estratégia Nacional para 2015/2016.

⁷⁰ Regra geral só é possível concluir pelo país de origem mencionado nas faturas, sendo que estas só muito pontualmente indicavam que os produtos fornecidos eram oriundos de regimes de qualidade.

⁷¹ Nos processos dos municípios da Lourinhã e de Tondela existiam declarações que evidenciam que as empresas fornecedoras dos produtos que celebraram contratos com os municípios os adquiriram a outros distribuidores.



confirmar a proveniência dos produtos distribuídos⁷². Verificou-se igualmente serem inexistentes mecanismos de controlo para atestar a qualidade dos produtos distribuídos nos estabelecimentos de ensino (por exemplo, pelo confronto entre os certificados de qualidade existentes no processo e o logótipo existente na rotulagem dos produtos entregues com identificação da sua origem, do seu modo de produção e da entidade que os certificou).

Em conclusão, foi aplicado pelo IFAP um sistema de reduções das ajudas desde o ano letivo 2010/2011 que, para além de desproporcionado, esteve sustentado numa apreciação pouco rigorosa do critério de elegibilidade definido pelas Portarias do RFE, o qual, por sua vez, se revelou desajustado da realidade da oferta nacional em matéria de produção certificada por regimes de qualidade. Tal situação levou ao afastamento dos municípios, com consequências prejudiciais para a execução do Regime (cfr. pontos 3.5.5 e 3.6).

O IFAP, nas suas alegações, discorda *“que o sistema de reduções seja desproporcionado, e ainda menos pouco rigoroso, uma vez que foi encontrada uma alternativa legal ao método que resultaria numa interpretação restrita no previsto na Portaria, esta sim desajustada e desproporcional”*.

Esclarece-se que a opinião formulada sobre a falta de rigor se prende com a verificação inconsistente dos certificados de qualidade e da faturação, por não permitir confirmar a proveniência dos produtos distribuídos.

No que se refere ao sistema de reduções reitera-se a conclusão de que o mesmo foi desproporcionado e incoerente, o que é inclusive reconhecido nas informações do IFAP nº 16828/2012 e nº 06116/2014, que referem *“Verificando-se que do procedimento adotado resulta uma situação não muito coerente, dado que é aplicada uma penalização igual para todas as situações, independentemente do grau de incumprimento verificado”*.

Os municípios lançaram procedimentos de contratação pública, cuja tipologia, face aos valores base dos contratos sem IVA⁷³, estava conforme com as disposições do Código dos Contratos Públicos (CCP). Os contratos versavam especificamente o RFE e estavam elaborados por ano letivo, constituindo exceção os do município de Albufeira. Neste caso existiam quatro contratos para o ano letivo 2013/2014 envolvendo dois fornecedores, dois para os períodos 09/09/2013 a 31/12/2013 e 02/01/2014 a 31/12/2014, que abrangiam o fornecimento contínuo de refeições e lanches escolares (incluindo a fruta escolar) para quatro das catorze escolas básicas do município e dois para os anos civis de 2013 e 2014, que contemplavam o fornecimento contínuo de frutas e produtos hortícolas para as cantinas escolares das restantes dez escolas básicas deste município⁷⁴.

Os procedimentos encontravam-se publicitados no portal dos contratos públicos www.base.gov.pt, tendo constituído exceção o procedimento respeitante ao ano letivo 2013/2014 no município de Palmela que justificou ter considerado que ao tratar-se de um concurso público, e como tal sujeito a publicação no Diário da República, a plataforma eletrónica de contratação comunicava os dados ao

⁷²Só no caso do produtor local de Pombal foi possível relacionar a faturação e o certificado existente no processo para pereiras, macieiras e pessegueiros, produzidos em regime PRODI.

⁷³Nos processos físicos consta a cópia dos contratos celebrados entre o município e o fornecedor. Os procedimentos escolhidos foram o ajuste direto (municípios de Águeda, Braga, Lourinhã, Pombal e Tondela) e o concurso público (municípios de Albufeira, Palmela e Vila Nova de Famalicão).

⁷⁴A contratação nestes moldes deveu-se ao facto de no primeiro grupo de escolas o fornecimento de produtos e a confeção das refeições estar simultaneamente a cargo da empresa fornecedora, enquanto no segundo grupo serem unicamente facultados os frutos e hortícolas para as refeições confeccionadas pelo pessoal da autarquia.

referido portal. Realça-se, todavia, que é obrigatória a publicitação no referido portal dos elementos referentes à formação e à execução de todos os contratos públicos, desde o início do procedimento até ao termo da execução (cfr. art.º 465º do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro), nos termos definidos na Portaria nº 701-F/2008, de 29 de julho, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

3.5.3 - Controlo administrativo dos pedidos de pagamento

A DGEstE, através das suas unidades desconcentradas, de âmbito regional⁷⁵ rececionaram os PP enviados pelos municípios, remetendo-os posteriormente ao IFAP que efetua as verificações inerentes ao controlo administrativo conducentes ao apuramento da ajuda e respetivo pagamento.

Relativamente aos prazos de entrega, em 9 dos 28 PP analisados registaram-se atrasos no envio da DGEstE ao IFAP face aos 10 dias previstos no nº 3 do art.º 10º da Portaria nº 1242/2009. Tais atrasos mediaram entre 5 e 30 dias e envolveram as Direções de Serviços da Região Norte e Centro⁷⁶. Sobre esta matéria, importa referir que, na sequência de solicitação do IFAP, a DGEstE enviou às suas Direções de Serviços Regionais uma comunicação⁷⁷, solicitando maior atenção ao cumprimento daquele prazo e a necessária articulação com os municípios no sentido dos PP chegarem ao IFAP até à data limite prevista no Regulamento do RFE.

As Direções de Serviços da DGEstE do Norte e do Centro não enviaram ao IFAP a lista de controlo com as verificações inerentes à instrução do processo, situação que afetou os PP dos municípios de Braga, Vila Nova de Famalicão, Águeda, Pombal e Tondela. Nos processos dos municípios de Albufeira, Lourinhã e Palmela estavam disponíveis as listas de controlo da DGEstE, mas só no caso do município de Albufeira, em que interveio a Direção de Serviços da DGEstE do Algarve, as mesmas se encontravam datadas e identificavam o serviço responsável e o técnico envolvido. Esta Direção de Serviços construiu quadros síntese com os consumos de FH, a partir dos dados enviados pelo município, enviados ao IFAP com a lista de controlo.

O IFAP repete o controlo documental realizado por aquelas Direções de Serviço Regionais, utilizando para o efeito uma lista de controlo que abrange, na essência, os mesmos quesitos. Considera-se que deverá ser melhorada a articulação entre estas entidades, por forma a evitar uma desnecessária duplicação de tarefas. Por outro lado, e de acordo com a atual Portaria, podendo a DGEstE ser igualmente beneficiária dos apoios, deverá ser acautelada a necessária segregação de funções.

⁷⁵ Direção de Serviços da Região Norte (municípios de Braga e Vila Nova de Famalicão), Direção de Serviços da Região Centro (municípios de Águeda, Pombal e Tondela), Direção de Serviços da Região Lisboa e Vale do Tejo (municípios de Palmela e Lourinhã) e Direção de Serviços da Região Algarve (município de Albufeira).

⁷⁶ Direção de Serviços da Região Norte (1º e 2º PP 2013/2014 do município de Braga, ultrapassaram 30 e 9 dias respetivamente) e Direção de Serviços da Região Centro (1º, 2º e 3º PP de 2013/2014 do município de Águeda, ultrapassaram 23, 14 e 10 dias respetivamente); 3º PP 2012/2013 do município de Pombal, ultrapassou 11 dias; 3º PP 2012/2013 e 3º PP 2013/2014 do município de Tondela, ultrapassaram 5 e 17 dias respetivamente).

⁷⁷ Anexando um ficheiro em “excel” para facilitar o controlo dos prazos por parte das Direções de Serviços Regionais.



Atentas as disposições do art.º 10º da Portaria nº 1242/2009 e da Norma nº 007/2010 do IFAP, aprovada em 20/05/2010, registaram-se as seguintes insuficiências na instrução dos PP⁷⁸ e na respetiva análise pelo IFAP:

- a) Os beneficiários indicaram a ajuda pedida para os vários apoios RFE⁷⁹ em campos próprios existentes no modelo IFAP 0576. Constituíram exceção os PP dos municípios de Vila Nova de Famalicão e Palmela, não tendo o IFAP solicitado a informação em falta e inserido na FCG o valor das despesas incorridas com a aquisição de produtos FH;
- b) Em todos os PP, a informação contida nos modelos IFAP foi unicamente enviada em papel, ao arrepio da Norma nº 007/2010, que previa também a sua remessa em formato “excel”. A documentação exibia, regra geral, o carimbo e a assinatura dos intervenientes (estabelecimentos de ensino e municípios), tendo sido detetados mapas de registo diário escritos à mão e emendados com corretor⁸⁰, situações que o IFAP aceitou sem solicitar esclarecimentos aos municípios. Os mapas de registo trimestral revelaram-se sem utilidade, já que em nenhum momento foram utilizados no âmbito do controlo administrativo, pelo que apenas adensam a carga burocrática;
- c) A apresentação dos PP ocorreu até ao último dia do 3º mês subsequente ao final dos trimestres letivos anualmente definidos, de acordo com o estabelecido no n.º 1 do art.º 10º da Portaria nº 1242/2009. No 3º PP 2013/2014 do município de Pombal, o IFAP aplicou uma redução de € 479,12, que corresponde a 10% sobre o montante da ajuda, motivada pelo atraso de um dia. Todavia, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 288/2009, a sanção aplicada deveria ter sido de 5%. O beneficiário viria a comprovar em fevereiro de 2015⁸¹ o efetivo cumprimento do prazo legalmente estabelecido, tendo sido regularizado pelo IFAP apenas 5% (**cfr. ponto 3.5.6**);
- d) Em dez PP⁸² as fotocópias dos documentos de despesa não evidenciavam a aposição do carimbo com a menção “*Regime de Fruta Escolar – Reg. (CE) n.º 1234/2007*”, pelo que não fica salvaguardada a impossibilidade da sua reutilização no âmbito de outros sistemas de apoio;

⁷⁸ O PP deve conter: O ofício da DGEstE acompanhado pela lista de controlo desta entidade, o impresso designado “pedido de ajuda”, os modelos IFAP 0571, 0572, 0573, 0574 e 0575, as fotocópias autenticadas dos documentos originais comprovativos das despesas efetuadas, o recapitulativo financeiro, a cópia do acordo estabelecido entre o requerente e o fornecedor/transportador de produtos, cópia dos certificados de conformidade relativos aos regimes de qualidade e lista de controlo da DGEstE.

⁷⁹ Os apoios à distribuição de produtos FH, transporte e MA são solicitados para cada período letivo no mesmo PP, não obstante serem pagos em tranches de ajuda distintas.

⁸⁰ Com especial relevo nos PP dos municípios de Braga e de Palmela. Junto deste último município, foi possível esclarecer que este efetua a revisão dos mapas remetidos pelos estabelecimentos de ensino e sempre que os mesmos apresentam erros nos somatórios são corrigidos manualmente.

⁸¹ Reclamação com envio da data de registo nos correios.

⁸² Lourinhã: 2º e 3º PP 2013/2014; Pombal: 2º PP 2013/2014; Tondela: 3º PP 2012/2013 e 1º, 2º e 3º PP 2013/2014; Palmela: 1º, 2º e 3º PP 2013/2014. Este último município confirmou que não fora adquirido o carimbo nem cancelados os documentos originais de despesa, tendo-se comprometido a corrigir a situação.

- e) Só num caso⁸³ não constava no processo a lista de controlo documental do IFAP, sendo que as listas existentes nos restantes PP não identificavam o técnico envolvido de forma legível⁸⁴, estando apenas datadas;
- f) Na maioria das FCG a identificação do técnico envolvido não era legível, ou era inexistente⁸⁵ e as observações que suportaram os cortes das ajudas pedidas pelos beneficiários eram pouco esclarecedoras⁸⁶, ou inexistentes⁸⁷. Numa situação⁸⁸ a observação formulada não correspondia ao resultado da análise do pedido de pagamento;
- g) A assistente técnica que efetuou o controlo documental e administrativo dos PP, suportado pela lista de controlo e pela FCG⁸⁹, é a mesma pessoa que realiza o controlo do apuramento da ajuda⁹⁰. Apenas nesta fase é evidenciada supervisão, tratando-se das mesmas chefias envolvidas na autorização da despesa⁹¹ efetuada por delegação de poderes de acordo com os montantes envolvidos⁹²;
- h) Numa situação⁹³ quem autorizou a despesa, em substituição do Presidente do Conselho Diretivo do IFAP, não estava identificado de forma legível;
- i) Somente no 2º PP 2013/2014 do município de Águeda e no 2º PP 2013/2014 do município da Lourinhã o montante da ajuda paga pelo IFAP foi coincidente com o valor solicitado pelo beneficiário, em resultado do montante apurado pelo Instituto ser superior. Nos restantes casos, a ajuda paga foi inferior à solicitada, facto que se ficou a dever a cortes no número de unidades FH, consideradas inelegíveis em resultado de:
 - ◇ Registos desconformes com o modelo de distribuição do RFE (entregas mais de duas vezes por semana sem autorização prévia, mais de uma entrega no mesmo dia, entregas fora do período de aulas⁹⁴ e consumos diários acima do número de alunos matriculados);

⁸³ 3.º PP 2013/2014, do município de Pombal.

⁸⁴ Não observando o disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril

⁸⁵ Exemplo do 3.º PP de 2013/2014 dos municípios de Pombal, Vila Nova de Famalicão e Albufeira, 1.º e 2.º PP 2013/2014 do município de Albufeira.

⁸⁶ Exemplo do 3.º PP 2012/2013 do município de Braga, tendo sido apresentada uma justificação no decurso da presente auditoria.

⁸⁷ Exemplo do 2.º PP 2013/2014 do município de Tondela e do 3.º PP 2013/2014 do município de Palmela.

⁸⁸ Exemplo do 2.º PP 2013/2014 do município da Lourinhã, em que se refere ter sido alterado o valor unitário dos produtos de €0,17 para €0,16, quando tal não sucedeu.

⁸⁹ Com exceção do 3.º PP 2012/2013 do município de Pombal.

⁹⁰ Apenas no caso do 1.º PP 2013/2014 de Tondela, o controlo de apuramento da ajuda não constava do processo documental. Este procedimento inclui a introdução no sistema informático de todos os elementos necessários ao apuramento, a verificação se o resumo está corretamente datado e assinado, se a data de autorização do pagamento foi devidamente introduzida no sistema informático e se foi enviado ao DFI a folha de resumo para lançamento na conta corrente do requerente.

⁹¹ Resumos de apuramento de 2014 n.ºs 175, 427, 544, 1399, 1560 e 1703. Nestas autorizações de despesa estão envolvidas a assistente técnica, a chefe de unidade e a diretora da DAM. Apenas se observa a conferência por outros técnicos nos resumos de apuramento n.º 175 e 427, apesar de neste caso não estarem identificados de forma legível.

⁹² Deliberação n.º 647/2013, de 28 de fevereiro.

⁹³ Resumo de apuramento n.º 905/2014.

⁹⁴ Sábados, domingos, feriados e férias escolares.



- ◇ Registos de quantidades consumidas que excediam as quantidades faturadas, sendo nestas circunstâncias a ajuda calculada com base nestas últimas.
- j) Os montantes das ajudas apurados pela Unidade de Medida de Intervenção de Mercados foram os autorizados a pagar pelo Conselho de Administração do IFAP e conferem com os montantes transferidos para os beneficiários. Foi possível confirmar, pela consulta da ficha de identificação dos beneficiários, os respetivos NIFAP⁹⁵, NIF, bem como a titularidade das contas bancárias para a qual foram transferidas as ajudas;
- k) Os pagamentos das ajudas ocorreram dentro do prazo previsto no n.º 5 do art.º 10º da Portaria n.º 1242/2009, à exceção de 4 PP cujos atrasos mediaram entre 1 e 3 meses envolvendo as Direções de Serviços da DGEstE do Norte e do Centro⁹⁶. Os atrasos já referidos na remessa dos PP por parte da DGEstE acabam por dilatar o período que medeia entre a apresentação dos pedidos e o pagamento das ajudas pelo IFAP que, de acordo com o estabelecido, deve ocorrer em 3 meses;
- l) Consta-se que o IFAP não informa os beneficiários sobre os motivos das reduções aplicadas, pelo que estes não têm conhecimento dos motivos subjacentes às diferenças entre os valores da ajuda solicitada e paga. Torna-se necessário alterar este procedimento que muito contribuiria para que os municípios pudessem colmatar idênticas deficiências em futuros PP.

No exercício do contraditório, o IFAP refere que *“na globalidade das situações, estamos perante aspetos formais...excetuando obviamente as incorreções de cálculo, estas últimas, ainda assim, de materialidade reduzida”*.

Mais acrescenta *“que na impossibilidade de assegurar, no presente ano lectivo, a integração deste regime de ajudas no Sistema de Informação (SI) do IFAP, estão a ser revistos todos os modelos utilizados na submissão e análise de pedidos de ajuda, para criar automatismos que reduzam a intervenção manual dos técnicos do IFAP na recolha e registo das quantidades e montantes de pedido de ajuda”*.

Quanto à ausência de comunicação aos beneficiários reconhece *“a necessidade de proceder à notificação integral e sistemática dos interessados, sendo essa situação resolúvel aquando da integração deste regime no SI do IFAP que contamos venha a ocorrer no próximo ano letivo (2016/2017)”*.

As observações do IFAP neste domínio vêm ao encontro das conclusões da auditoria, manifestando a intenção de melhorar os procedimentos adotados. Alguns factos desclassificados pelo IFAP como *“aspetos formais”*, como a falta de comunicação referida na alínea l) podem ter contribuído para a fraca adesão ao Regime e para a redução de participação dos municípios. Por outro lado, embora a materialidade do erro detetada seja reduzida, a respetiva frequência é muito elevada.

⁹⁵Número de identificação do beneficiário no IFAP.

⁹⁶Direção de Serviços da Região Norte (município de Braga 1º PP 2013/2014 – 1 mês de atraso); Direção de Serviços da Região Centro (município de Pombal 3º PP 2012/2013 – 2 meses de atraso; município de Tondela 1.º PP 2013/2014 e 3º PP 2012/2013 – 3 meses e 1 mês de atraso respetivamente).

3.5.4 - Medidas de acompanhamento

Somente dois municípios (Braga e Lourinhã) dos oito integrantes da amostra apresentaram despesas com medidas de acompanhamento a fim de obter a respetiva participação⁹⁷. No caso do Município de Braga foram apresentadas as faturas e os comprovativos de pagamento respeitantes ao transporte dos alunos ao mercado abastecedor e à quinta pedagógica de Braga. O Município da Lourinhã apresentou semelhante documentação relativamente à aquisição de material didático distribuído aos alunos (régua alusivas ao RFE cujas fotos constavam do processo).

O pagamento ao município da Lourinhã foi feito com base no valor unitário faturado do material didático distribuído (€0,40/ aluno).

No tocante ao município de Braga o pagamento foi feito tendo presente o montante máximo anualmente fixado pelo IFAP, de €0,98/ por aluno⁹⁸. Este valor traduz o quociente entre o valor máximo de € 133.000 fixado para as MA no Despacho conjunto n.º 13413/2013, de 21/10/2013, e o total de alunos indicados pelos municípios relativos aos estabelecimentos de ensino aderentes até 31 de julho de 2013, apurado pelo Instituto em 135.673 alunos. No decurso da auditoria, o IFAP informou ter existido um erro de apuramento, em resultado de uma omissão e de um erro, que envolviam respetivamente os municípios de Oliveira de Azeméis e Barcelos, tendo indicado um novo valor, de 140.255 alunos, ao qual corresponde um valor unitário de €0,95/ por aluno. Estima-se em € 0,03/aluno a expressão financeira daquela variação, o que no tocante aos 2 PP analisados no município de Braga não tem significado material⁹⁹.

De acordo com o n.º 3 do art.º 7º da Portaria n.º 1242/2009, o cálculo daquele valor unitário deve resultar da divisão do montante fixado no Despacho conjunto pelo número de alunos dos estabelecimentos de ensino aderentes, inscritos no ano letivo anterior. Todavia, pelo teor dos pedidos de aprovação não fica claro se aquele preceito foi respeitado. Com efeito, e pese embora a minuta do requerimento transcreva o compromisso “*Comunicar ao IFAP, I. P., até 31 de Julho, o número de alunos dos estabelecimentos de ensino referidos no artigo 2.º aderentes, inscritos no ano letivo cessante, após fixação da dotação definitiva de ajuda comunitária prevista no n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 288/2009*”, a mesma refere que o quadro anexo indica “...os alunos que frequentam com regularidade os estabelecimentos de ensino”. Nele se refere unicamente o número de alunos matriculados sem contudo se fazer referência ao correspondente ano letivo. No caso do município de Braga existe uma nota adicional que informa serem tais dados provisórios uma vez que estão a decorrer processos de transferência, situação que evidencia que o município está a indicar números relativos ao ano letivo seguinte (2013/2014).

O IFAP paga de acordo com o número total de alunos envolvidos na execução das medidas de acompanhamento registados nos modelos IFAP 0574, não existindo evidência de uma análise comparativa entre os números dos alunos beneficiados e os matriculados por escola, contrariamente ao que sucede aquando da análise dos mapas IFAP 0573. No tocante ao município de Braga os mapas

⁹⁷ O município de Palmela informou que as atividades são incluídas nos Planos de Atividades dos estabelecimentos de ensino e suportadas pelo seu orçamento anual, existindo outras sem expressão financeira realizadas com materiais fornecidos pelos próprios alunos.

⁹⁸ Valor respeitante ao ano letivo 2013/2014.

⁹⁹ $1133 \text{ alunos } 1^\circ \text{ PP} + 2029 \text{ alunos } 2^\circ \text{ PP} = 3162 \text{ alunos} \times € 0,03 = € 94,86$.



IFAP 0574 apresentados no âmbito dos 1º e 2º PP de 2013/2014 refletem para 6 escolas¹⁰⁰ um número de alunos beneficiados com a deslocação à Quinta Pedagógica de Braga superior aos matriculados, respetivamente de 83 e 7, desconhecendo-se o motivo destes desvios.

Em todos os municípios as MA realizadas estavam conformes às medidas aprovadas pelo ministério responsável pelo setor da educação e comunicadas ao IFAP pelas Direções de Serviços Regionais da DGEstE. Regista-se, todavia, no universo de escolas do município de Albufeira, que só 3¹⁰¹ das catorze escolas aderentes ao RFE preencheram os mapas IFAP 0574, pelo que neste caso não ficou comprovada a abrangência de todos os alunos, conforme dispõem a Estratégia Nacional e o Regulamento do RFE¹⁰². Esta situação não foi todavia questionada pela DGEstE, nem pelo IFAP.

Só nos processos dos municípios de Águeda e Pombal existiam alguns relatos sobre as medidas de acompanhamento executadas, pese embora para um número limitado de escolas¹⁰³, aspeto que se considera uma boa prática a generalizar no futuro¹⁰⁴.

As observações aduzidas sugerem a necessidade de uma análise mais rigorosa das MA por parte do IFAP. Por outro lado, a sua comprovação deve ser exigida nos PP, uma vez que o controlo e a monitorização das mesmas só são exequíveis se as escolas registarem (sob a forma de vídeos, fotos, relatórios) as atividades que realizam.

O ponto 3.3. da Estratégia Nacional previa a constituição de um Grupo de Acompanhamento que integrava elementos dos Ministérios envolvidos (GPP, DGS e Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC)¹⁰⁵, competindo-lhe assegurar o desenvolvimento das obrigações de cada Ministério, cabendo ao IFAP comunicar àquele grupo, de acordo com referido do ponto 3.11 daquela Estratégia, as medidas de acompanhamento selecionadas, para que estas pudessem ser divulgadas na página *web* “e.Fruta” e monitorizadas¹⁰⁶. Todavia, o grupo de acompanhamento interministerial¹⁰⁷ nunca chegou a ser formalmente constituído, não tendo igualmente sido monitorizadas as medidas de acompanhamento.

A DGEstE, em reunião realizada em 16/09/2015, informou que o IFAP efetuou diligências, já no decurso da presente auditoria¹⁰⁸, no sentido daquela Direção-Geral passar a recolher informação sobre as medidas de acompanhamento (incluindo as realizadas no ano letivo 2014/2015), data de execução e

¹⁰⁰ 1º PP 2013/2014: Morreira: 17 matriculados e 23 beneficiados; Parretas: 98 matriculados e 104 beneficiados; Centro Escolar de São Frutuoso: 187 matriculados e 258 beneficiados. 2º PP 2013/2014: Outeiro Pousada: 26 matriculados e 28 beneficiados; Arentim: 31 matriculados e 33 beneficiados; Trandeiras: 23 matriculados e 26 beneficiados.

¹⁰¹ Vale Calijos, Vale Pedras e Correeira (Agrupamento de Escolas de Albufeira).

¹⁰² Deve ser executada obrigatoriamente pelo menos uma medida por estabelecimento de ensino, abrangendo todos os alunos.

¹⁰³ Município de Águeda: Espinhel, Travassô e Águeda de Cima – Lomba; município de Pombal: Agrupamento de Escolas da Guia.

¹⁰⁴ Junto dos estabelecimentos escolares visitados no município de Palmela foi possível constatar que, embora de forma não sistemática, são recolhidos fotos e materiais produzidos no âmbito da realização das atividades respeitantes às MA.

¹⁰⁵ Atual Direção-Geral da Educação.

¹⁰⁶ A Estratégia revista em Março de 2014 manteve as referências ao Grupo de acompanhamento interministerial, cabendo ao ministério responsável pelo setor da educação (em vez do IFAP) comunicar-lhe as medidas de acompanhamento.

¹⁰⁷ A atual Estratégia Nacional já não alude ao Grupo de Acompanhamento ministerial.

¹⁰⁸ Telecópia do IFAP nº DAS-01837/2015, enviada à DGEstE em 28/07/2015.

documentos comprovativos, tendo em vista o seu envio àquele Instituto para efeitos do controlo administrativo dos pedidos de pagamento¹⁰⁹.

A DGEstE informou, ainda, que a partir do ano letivo 2015/2016 as suas Direções de Serviços Regionais irão proceder ao registo de dados relativos às medidas de acompanhamento propostas (até 15 de outubro de cada ano) e executadas (até 15 de junho do ano seguinte, término do ano letivo) num módulo da aplicação REVVASE (Registo Eletrónico de Verbas e Valores da Ação Social Escolar), o que permitirá a sua monitorização.

3.5.5 - Verificações físicas

Foram visitados os municípios de Palmela e Albufeira, tendo sido possível esclarecer dúvidas suscitadas no âmbito da análise processual e complementar a análise realizada junto do IFAP, que se encontra espelhada nos pontos anteriores.

Em três dos quatro estabelecimentos de ensino visitados foi possível assistir à distribuição de fruta aos alunos, já no âmbito do ano letivo 2015/2016¹¹⁰.

Nas escolas do município de Palmela a fruta estava acondicionada em sacos de plástico que exibiam o selo, identificando a sua origem e o seu calibre, havendo evidência de que os mesmos se encontravam higienizados. Na escola EB 1 de Ferreiras do município de Albufeira a fruta era recebida em caixas e higienizada na escola antes da distribuição.

A distribuição dos produtos aos alunos das escolas do município de Palmela ocorreu dentro da sala de aulas, na presença do professor. Os alunos retiravam individualmente as peças diretamente dos sacos (EB 1 Aires) ou de um tabuleiro disponibilizado para o efeito (EB 1 Algeruz-Lau). Na escola EB 1 de Ferreiras a fruta era colocada em recipientes, ficando à disposição dos alunos no intervalo das aulas. Considera-se, todavia, que este último método não permite assegurar a distribuição de uma peça de fruta a todos os alunos¹¹¹, nem assegurar o consumo de fruta higienizada, tal como se encontra estabelecido na Estratégia Nacional.

O período que medeia entre as entregas dos produtos pelos fornecedores e o seu consumo pelos alunos é geralmente curto¹¹², facto compatível com o seu carácter perecível.

Verificou-se que só a escola EB 1 de Aires tinha afixado o cartaz alusivo ao RFE, referido no nº 1 do art.º 14º do Regulamento (CE) nº 288/2009.

¹⁰⁹ Junto dos municípios de Palmela e Albufeira confirmaram-se as diligências da Direção-Geral no sentido de ser obtida esta informação.

¹¹⁰ Município de Palmela (escolas EB 1 de Aires e EB 1 Algeruz-Lau): dia 08/09/2015 - maçã “Bravo Esmolfe”, origem Lamego e calibre 50/60. Município de Albufeira (escola EB 1 de Ferreiras): dia 26/10/2015 – banana e maçã “Royal Gala” de Alcobaça e “Golden”. Pelo facto de no dia 26/10/2015 a distribuição de fruta estar a ocorrer em simultâneo nas escolas EB 1 de Ferreiras e EB 1 Vale de Carro, optou-se por visitar unicamente a primeira, tendo os esclarecimentos respeitantes às duas escolas sido obtidos em reunião com o Diretor do Agrupamento.

¹¹¹ Os alunos recolhem voluntariamente a fruta que desejam, sem intervenção por parte do pessoal da escola, sendo registado o diferencial entre as unidades colocadas nos recipientes e as unidades não consumidas.

¹¹² As entregas são semanais e a distribuição aos alunos é feita nos dias seguintes, de acordo com o calendário estabelecido, em função do estado de maturação dos produtos, procurando dar prioridade aos que correm maior risco de deterioração.



Foram verificados, por amostragem, os registos das assiduidades nas quatro escolas¹¹³ e realizada a análise comparativa entre os alunos presentes e os consumos de FH constantes dos mapas de registo diário.

As escolas do município de Albufeira registavam níveis de consumos de fruta muito inferior ao expectável, atendendo ao número de alunos presentes nos dias de distribuição. Tal situação decorre da forma como é distribuída a fruta, já referida, por se considerar ter existido no passado alguma resistência por parte dos alunos ao consumo da fruta dentro da sala de aula. Também na escola EB 1 de Algeruz-Lau foi transmitida tal dificuldade, preferindo alguns alunos o lanche que trazem de casa. Em ambos os casos os professores mencionaram ser incapazes de obrigar os alunos a consumir a fruta escolar, tarefa que ademais se traduz numa carga extra que sobre eles recai. Estas situações suscitam a necessidade de ser ponderada uma forma alternativa de distribuição dos produtos aos alunos.

O município de Albufeira determinou que a distribuição de fruta ao abrigo do RFE ocorre às 2^a e 4^a feiras, organizando nos restantes dias um regime próprio de distribuição de uma peça de fruta diária. Optou por distribuir 100% de fruta certificada ao abrigo do RFE¹¹⁴, predominantemente pera e maçã, já que encontrou sérias dificuldades no fornecimento de outros produtos certificados. Esta situação vem ao encontro das observações aduzidas nos **pontos 3.5.2 e 3.6**.

Na escola EB 1 Algeruz-Lau, as discrepâncias encontradas entre os registos de consumo e o número de presenças, levou à análise da totalidade de registos para o ano letivo 2013/2014, sintetizada no **Anexo V**, que permitiu concluir:

- a) Em seis¹¹⁵ dos dez meses do ano letivo registaram-se diferenças entre os registos do número de alunos matriculados nos modelos 0573 IFAP e DRE-LE n.º 3A (estes últimos respeitantes à ajuda ao leite escolar);
- b) Em todos os meses foram apuradas diferenças¹¹⁶ entre os registos de unidades consumidas¹¹⁶ (que serviram de base ao cálculo da ajuda) e os registos de assiduidade, traduzidas num total de 119 unidades não elegíveis no ano letivo 2013/2014 (49 no 1.º PP, 56 no 2.º PP e 14 no 3.º PP) e que representam um desvio de 6,1% em relação ao número de unidades consumidas¹¹⁷. A ausência de instruções claras para o preenchimento dos modelos 0573 IFAP, terão contribuído para a situação verificada. De salientar que estas discrepâncias constituíram uma das desconformidades assinaladas pelo IFAP nos relatórios de controlo “in loco” aos municípios de Lagoa e de Barcelos (**cfr. Ponto 3.3**).

¹¹³ Escolas do município de Palmela: Dias de distribuição de FH nos meses de setembro e dezembro de 2013, respetivamente na EB 1 de Aires e EB 1 Algeruz-Lau; Escolas do município de Albufeira: Dias de distribuição de FH no mês de abril de 2014.

¹¹⁴ Os regimes de qualidade certificada encontram-se especificamente referidos nos cadernos de encargos dos procedimentos concursais.

¹¹⁵ outubro de 2013; janeiro, fevereiro, março, abril e junho de 2014.

¹¹⁶ O preenchimento dos mapas era realizado no final do mês e com base nos alunos inscritos em detrimento do número de presenças.

¹¹⁷ 119 unidades não elegíveis/1942 unidades consumidas nos 3PP. As consequências financeiras estão refletidas nos Anexos VI e VII.

3.5.6 - Erros financeiros

O controlo administrativo exercido pelo IFAP revelou-se insuficiente para garantir a regularidade dos pagamentos do RFE, tendo sido identificado um conjunto significativo de erros no apuramento das ajudas, o que conduziu a pagamentos incorretos.

Com efeito, dos 28 pagamentos analisados, só 5 estavam isentos de erros¹¹⁸. Nos restantes 23 (82%) os valores apurados pela equipa de auditoria não são coincidentes com a ajuda calculada e paga pelo IFAP.

O **Anexo VI** apresenta as diferenças entre os valores pagos pelo Instituto e os considerados corretos, tendo-se constatado que os erros se traduzem em pagamentos para mais (nove casos) e para menos (catorze casos), cujos montantes envolvidos eram de € 591,91 e € 1.458,89, respetivamente, traduzindo-se num diferencial de € 866,98 pagos a menos no cômputo dos 28 pagamentos analisados que ascenderam a € 166.285,53. A expressão dos montantes pagos a mais e a menos traduziu-se respetivamente em 0,36% e 0,88% do valor total dos pagamentos¹¹⁹. O erro absoluto cifrou-se em € 2.050,80.

Atendendo a que em fevereiro de 2015 foi efetuado um pagamento no valor de € 239,56 ao município de Pombal (acerto relativo ao 3º PP 2013/2014), aquele diferencial ficou reduzido a € 627,42.

No **Anexo VI** está ainda apresentado o diferencial por município, sendo possível concluir que existem montantes a pagar em cinco casos (Águeda, Palmela, Pombal, Tondela e Vila Nova de Famalicão) e a recuperar em três (Albufeira, Braga e Lourinhã), situações que o IFAP deverá regularizar.

No **Anexo VII** está tipificada a natureza dos erros associados aos pagamentos, aos quais não foi alheia a grande quantidade de informação que integra os processos físicos desta ajuda, a falta de revisão pela cadeia hierárquica ao nível da DAM/UMIM sobre o trabalho executado quase exclusivamente por uma pessoa, aspetos salientados nos **pontos 3.3. e 3.5.3**.

De entre os erros, salientam-se os resultantes da aplicação não uniforme de critérios na aferição da elegibilidade dos produtos indicados nos mapas de registo diário de consumo de FH, o lançamento incorreto na FCG dos valores constantes dos mapas 0573 e das faturas, erros nas fórmulas da FCG e ainda a parametrização com arredondamento às duas casas decimais do preço unitário dos produtos FH, facto que gerou desvios no cálculo das ajudas sempre que o preço unitário contratado/faturado foi fixado com três casas decimais¹²⁰.

Os **Anexos VI e VII** refletem as reduções no número de peças elegíveis indicadas no **ponto 3.5.5** para o município de Palmela¹²¹, cuja deteção não poderia ter lugar em sede de controlo administrativo, já que o modelo instituído não prevê a análise dos registos da assiduidade.

¹¹⁸ Pagamentos sem erros: 1º PP 2013/2014 do município de Braga; 1º PP 2013/2014 do município de Águeda; despesas com transportes integradas nos 3ºs PP 2012/2013, 1º PP 2013/2014 e 3º PP 2013/2014, todos do município de Tondela.

¹¹⁹ No primeiro caso trata-se de despesa que lesou os orçamentos comunitário e nacional, estando o valor do erro muito abaixo do limiar de materialidade de 2%. No segundo caso o valor apurado exprime despesa que não foi realizada, sendo neste caso lesados os beneficiários dos apoios.

¹²⁰ Albufeira: 1º, 2º e 3º PP 2013/2014; Lourinhã: 2º e 3º PP 2013/2014; Palmela: 1º, 2º e 3º PP 2013/2014; Pombal: 3º PP 2012/2013; Tondela: 3º PP 2012/2013 e 1º, 2º e 3º PP 2013/2014; Vila Nova de Famalicão: 1º e 2º PP 2013/2014.

¹²¹ 119 unidades não elegíveis que representam €18,09 pagos a mais no cômputo dos 3 PP do município de Palmela e sem expressão na materialidade do erro na amostra.



O IFAP, nas suas alegações, assinala que apesar de existirem algumas deficiências na análise dos processos que se traduzem “*num erro financeiro inferior ao limite da materialidade considerado pela Comissão Europeia para efeitos de certificação de contas (2%)...as melhorias de procedimentos introduzidas e previstas introduzir no ano letivo atual e seguintes, contribuirão certamente para reduzir as deficiências agora apontadas*”.

Sobre estas observações, considera-se que mesmo tendo em conta o baixo valor dos erros detetados, a respetiva frequência requer a tomada de medidas adequadas por parte do IFAP.

3.6 - Resultados do questionário aos municípios

De acordo com a metodologia apresentada no **ponto 2.3.2**, foi auscultado o grau de aderência e de satisfação dos municípios ao RFE, através de um questionário com perguntas fechadas¹²² enviado aos 278 municípios do Continente. Esta necessidade resultou da constatação (**cf. pontos 3.4.1 e 3.4.2**) de que Portugal regista um baixo nível de execução deste Regime desde o início da sua implementação, situação que se agravou ao longo dos anos, pelo que se considerou necessário recorrer a outras fontes para melhor se conhecer os fatores que motivam esta situação.

Responderam ao questionário 113¹²³ dos 278 municípios auscultados (41%), sendo que 79% dos municípios indicaram estar muito satisfeitos ou satisfeitos com o RFE, tal como indicado graficamente¹²⁴:

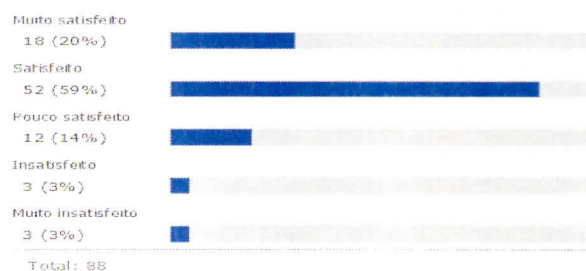
Gráfico 3 - N.º de municípios aderentes e não aderentes ao RFE

1. O município já beneficiou de apoios do FEAGA no âmbito do RFE?



Gráfico 4 - Grau de satisfação dos municípios com o RFE

9. Qual o grau de satisfação do município com o RFE?



Fonte: Respostas ao questionário enviado pelo TC aos municípios.

Da análise das respostas extrai-se como principais conclusões:

¹²² Esta opção resultou da necessidade de tratar os resultados de forma célere.

¹²³ Muitos foram os municípios que fora do prazo estabelecido pelo Tribunal questionaram se podiam ainda participar, o que não foi possível.

¹²⁴ É de referir que alguns municípios entenderam útil pronunciar-se sobre o regime, mesmo nunca tendo aderido ao mesmo.

- a) Os principais motivos para a não participação no Regime, indicados isolada ou concomitantemente¹²⁵, prendem-se com o seguinte:
- ◇ Complexidade das regras/procedimentos (64%);
 - ◇ RFE não é prioritário (20%);
 - ◇ Existência de um regime próprio de distribuição de frutas e hortícolas (16%);
 - ◇ Outro motivo (24%).
- b) Dos 86 municípios aderentes ao Regime, apurou-se que 79% participaram em 2 ou mais anos letivos, sendo que apenas 30% permaneceram no regime durante os 6 anos da sua duração¹²⁶;
- c) 56% dos municípios referiram ter solicitado apoio para executar medidas de acompanhamento. Os que não o fizeram indicaram, separada ou conjuntamente, como principais causas as seguintes:
- ◇ Irrelevância financeira das despesas (59%);
 - ◇ Complexidade das regras/procedimentos (24%);
 - ◇ Outros motivos (26%).
- d) A maioria dos municípios (79%) considera que a divulgação das regras e procedimentos inerentes ao RFE tem sido adequada, havendo 21% que considera o contrário;
- e) Por outro lado 41% referem ter sentido dificuldades na sua implementação. As principais causas das dificuldades apontadas, em separado ou em simultâneo, são as seguintes:
- ◇ Complexidade das regras/procedimentos (78%);
 - ◇ A aquisição de frutas e produtos hortícolas provenientes de regimes de qualidade (74%);
 - ◇ Dilação de pagamentos por parte do organismo pagador (29%);
 - ◇ Atrasos na aprovação dos beneficiários (23%);
 - ◇ Aplicação das regras de contratação pública (15%);
 - ◇ Problemas orçamentais (11%);
 - ◇ Não elegibilidade do IVA (9%);
 - ◇ Outros motivos (21%).
- f) 79% dos municípios indicaram estar muito satisfeitos ou satisfeitos com o RFE¹²⁷, 14% encontravam-se pouco satisfeitos e 6% manifestaram estar insatisfeitos ou muito insatisfeitos¹²⁸;
- g) 81% dos municípios pretendem voltar a candidatar-se ao RFE, enquanto 19% referiram não pretender voltar a candidatar-se.

¹²⁵ Dos 27 municípios que referiram não ter participado, só 25 indicaram os motivos, sendo que 8 deles indicaram mais do que uma das hipóteses apresentadas.

¹²⁶ O questionário não abrangeu o atual ano letivo 2015/2016.

¹²⁷ Muito satisfeito 20%; Satisfeito 59%.

¹²⁸ Insatisfeito 3%; Muito insatisfeito 3%.



Os resultados do questionário corroboram algumas das observações anteriormente aduzidas (**cf. pontos 3.5.2, 3.5.3 e 3.5.5**), salientando-se especialmente a complexidade das regras/procedimentos como principal fator de não adesão ao RFE e igualmente como principal dificuldade encontrada na implementação do regime.

A par da complexidade das regras/procedimentos, principal dificuldade sentida pelos municípios aderentes, surge a aquisição de frutas e hortícolas provenientes de regimes de qualidade, sendo os restantes motivos apontados, com peso inferior, a dilação dos pagamentos por parte do IFAP e os atrasos na aprovação, entre outros (**cf. alínea e**).

Face aos resultados, afigura-se indubitável ser necessário ampliar a adesão ao RFE em Portugal, captando os municípios que nunca aderiram¹²⁹ e ainda os que desistiram ou estão em vias de desistir.

O aproveitamento do reforço orçamental e do aumento da taxa de comparticipação comunitária, determinados pela última reforma da PAC (**cf. ponto 3.2.3**), poderá ser conseguido através da implementação de um novo modelo de gestão, com procedimentos mais simplificados que atenuem os aspetos negativos já identificados, captando a adesão de mais municípios. O intercâmbio de boas práticas e a partilha de modelos de gestão bem-sucedidos noutros EM, designadamente no seio do grupo de peritos da UE no âmbito do RFE, contribuiria para tal desiderato.

Em sede de contraditório, o IFAP, o GPP e a DGE pronunciaram-se sobre as causas diretas da fraca execução do RFE, destacando as seguintes:

- ◆ Sistema excessivamente burocratizado;
- ◆ Período alargado entre a realização da despesa e o seu reembolso pelo IFAP;
- ◆ Exigências do regime pouco ajustadas à realidade.

3.7 - Monitorização e avaliação

Pese embora não tenha sido constituído o grupo de acompanhamento interministerial previsto na Estratégia Nacional, as entidades que integram a Coordenação Nacional do RFE¹³⁰ articularam-se no sentido de acompanhar o Regime, designadamente para os efeitos previstos no art.º 8º da Portaria nº 1242/2009.

Em reunião realizada na DGS em 03/11/2015 foi transmitido ter existido uma articulação profícua entre esta Direção-Geral, a DGE e o GPP, tendo sido dado a conhecer um artigo publicado na revista “Nutricias” designado “Descrição e Análise Crítica do Regime de Fruta Escolar em Portugal”, escrito em coautoria por dois nutricionistas da Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto e elementos da DGS, da DGE e do GPP¹³¹.

¹²⁹ De acordo com o ponto 3.4.2, o Regime registou um valor máximo de adesão, de 117 municípios, no seu primeiro ano de funcionamento.

¹³⁰ Integrada pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, Direção-Geral da Educação e Direção-Geral da Saúde.

¹³¹ Revista Nutricias 20: 6-11 da Associação Portuguesa de Nutricionistas, 2014.

Neste trabalho, em que é efetuada a caracterização do RFE em Portugal e a avaliação do impacto desta tipologia de programas a nível da população escolar, sublinham-se alguns constrangimentos que estão na base da baixa adesão ao regime e da sua fraca execução. A necessidade de introdução de alterações no modelo estabelecido no sentido da sua simplificação, bem como a necessidade de acionar um plano de comunicação capaz de dinamizar o RFE em todo o país e captar a adesão dos municípios, são algumas das conclusões salientadas.

No âmbito da monitorização do regime, salienta-se a publicação de dezanove *newsletters* RFE, produzidas pela DGS entre setembro de 2010 e dezembro de 2013, dirigida especialmente aos responsáveis pela execução do regime nas autarquias. Com o objetivo de alargar este público-alvo, em especial aos professores e aos pais dos alunos, viria a ser criado, em outubro de 2014, o blog www.nutrimento.pt, o qual tem por objetivo divulgar informação e promover o debate sobre todos os temas relacionados com a alimentação e não apenas com o RFE.

Nos termos do n.º 2 do art.º 12º do Regulamento (CE) n.º 288/2009, Portugal procedeu à primeira avaliação do RFE no que respeita ao período de aplicação compreendido entre 1/08/2010 e 31/07/2011, comunicada à CE em fevereiro de 2012. A DGS externalizou esta avaliação a uma entidade independente, a Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto¹³².

Para aquele efeito, foi selecionada uma amostra representativa de escolas com e sem implementação do RFE, sendo comparados diversos parâmetros tais como o consumo de FH, os conhecimentos e as atitudes das crianças face ao consumo, bem como a perceção dos encarregados de educação e professores acerca do regime. Os resultados sugerem que o consumo de FH pelos alunos de escolas com e sem RFE não apresentou diferenças estatisticamente significativas. Entre os alunos integrados no RFE, o consumo de FH a meio da manhã e da tarde é mais frequente, mas verificou-se um menor consumo destes alimentos ao almoço (4.º ano) e ao jantar (2.º e 4.º anos).

A análise dos dados por faixa etária evidenciou que o RFE teve um impacto positivo no aumento do consumo de FH nos alunos mais novos (2.º ano), mas não dos mais velhos (4.º ano). Acresce referir que três em cada quatro encarregados de educação referiram que o RFE levou a um aumento do consumo de fruta na escola pelos educandos e que os alunos de escolas com RFE reportaram que costumam comer fruta com os amigos e que comer fruta os faz aprender melhor.

Relativamente aos períodos de aplicação subsequentes, Portugal terá que enviar à Comissão, até ao final de Fevereiro de cada quinto ano seguinte a 29 de fevereiro de 2012, um relatório de avaliação sobre os 5 anos precedentes, pelo que a próxima avaliação do RFE ocorrerá em 2017.

¹³² Neste estudo optou-se por selecionar os alunos a frequentar os 2.º e 4.º anos no ano letivo 2011/2012. Constituíram o foco da avaliação os 3.798 alunos das escolas selecionadas, inscritos nestes anos de escolaridade, que correspondiam a cerca de 1,92% do total de alunos matriculados em escolas do 1.º ciclo regular da rede pública nesse ano.



4 - VERIFICAÇÕES COMPLEMENTARES

4.1 - Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

O IFAP em junho de 2014 efetuou a primeira revisão ao seu Plano de riscos de corrupção e infrações conexas (PGRIC), elaborado em dezembro de 2009, em cumprimento do n.º 2 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009.

Foi objetivo dessa revisão acolher as recomendações suscitadas no relatório de monitorização, incorporar os procedimentos entretanto instituídos tendo por base o processo de acreditação pela IGF e dar cumprimento aos objetivos propostos nas Recomendações n.º 1/2009 e n.º 5/2012, do Conselho de Prevenção da Corrupção.

No PGRIC estão identificadas as principais atividades suscetíveis a riscos de corrupção e infrações conexas¹³³, com a avaliação do controlo interno e das medidas propostas. No âmbito do DAM/UMIM, merece especial relevo a área “Procedimentos para a validação/autorização dos pedidos de pagamento”, cujos riscos identificados (tráfico de influências, concussão e participação económica em negócio) são comuns às outras unidades que intervêm naquela área. O IFAP reclassificou o risco de moderado para baixo, justificando a adoção de mecanismos de controlo interno nos seguintes termos: *“as ajudas detêm um manual de procedimentos que abrange as diversas fases dos procedimentos. Cada agente responsável pela autorização tem à sua disposição uma lista pormenorizada dos controlos que está encarregado de realizar, produzindo documentos comprovativos correspondentes à confirmação de que esses controlos foram efetuados. O trabalho realizado é revisto por um elemento superior do pessoal”*.

Sobre a FCG, utilizada no apuramento das ajudas RFE e outras ajudas FEAGA, foi proposto no PGRIC o *“Desenvolvimento de uma alteração ao módulo FCG, com o objetivo de acrescentar mais instrumentos de gestão que possibilitem a retirada de informação do sistema, para validações adicionais”*. O IFAP informou, em junho de 2015, que a concretização desta medida já tivera lugar, encontrando-se em fase de testes as alterações implementadas. Informou, ainda, que estava a ser preparada a monitorização anual do PGRIC.

Tendo presente os resultados do exame realizado, mormente o exposto nos **pontos 3.5.3 e 3.5.6**, considera-se que, no domínio dos pagamentos do RFE, embora o impacto financeiro dos erros detetados tenha sido relativamente reduzido, constatou-se que a probabilidade de ocorrência de erros na ajuda paga é elevada (82% dos processos de pagamento, na amostra examinada, contêm erros). Considera-se por isso que o grau de risco associado aos pagamentos do RFE deve ser classificado como “moderado”.

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.

¹³³ Os graus de risco foram classificados em alto, moderado e baixo, em função da conjugação das variáveis “impacto previsível” e “probabilidade de ocorrência”, cfr. quadro indicado no ponto 5.1. do PGRIC do IFAP.

6 - EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos, no montante de € 1.716,40, a suportar pelo IFAP.

7 - DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- ◆ Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural;
- ◆ Ministro da Saúde;
- ◆ Ministro da Educação;
- ◆ Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar;
- ◆ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas;
- ◆ Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral;
- ◆ Direção-Geral da Saúde;
- ◆ Direção-Geral da Educação;
- ◆ Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
- ◆ Município de Palmela;
- ◆ Município de Albufeira.

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

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

7.4. No prazo de seis meses, devem as entidades destinatárias das Recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação, 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



ANEXO I - MONTANTES PAGOS POR MUNICÍPIO EM 2014 / RFE / CONTINENTE

(em euros)

N.º entidades	Nome	FEAGA	OE	Total
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
1	MUNICÍPIO DE BRAGA	32.959,65	15.510,43	48.470,08
2	MUNICÍPIO DE BARCELOS	28.499,67	13.411,61	41.911,28
3	MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA	28.219,17	13.279,61	41.498,78
4	CAMARA MUNICIPAL DE MATOSINHOS	27.572,43	12.975,25	40.547,68
5	MUNICÍPIO DE GUIMARÃES	22.421,32	10.551,20	32.972,52
6	MUNICÍPIO DE TORRES VEDRAS	20.248,66	9.528,78	29.777,44
7	MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICAO	20.123,47	9.469,87	29.593,34
8	MUNICÍPIO DE VISEU	16.721,42	7.868,90	24.590,32
9	MUNICÍPIO DO PORTO	16.174,53	7.611,55	23.786,08
10	MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE AZEMEIS	15.577,59	7.330,63	22.908,22
11	MUNICÍPIO DE CASTELO BRANCO	14.780,23	6.955,39	21.735,62
12	MUNICÍPIO DE PALMELA	14.478,08	6.813,22	21.291,30
13	MUNICÍPIO DE SANTARÉM	13.687,25	6.441,07	20.128,32
14	MUNICÍPIO DE POMBAL	12.784,10	6.016,06	18.800,16
15	MUNICÍPIO DE PENAFIEL	12.467,74	5.867,16	18.334,90
16	MUNICÍPIO DE VILA VERDE	12.259,58	5.769,22	18.028,80
17	MUNICÍPIO DA GUARDA	9.829,22	4.625,50	14.454,72
18	MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA	9.476,98	4.459,76	13.936,74
19	MUNICÍPIO DE ÁGUEDA	9.376,04	4.412,26	13.788,30
20	MUNICÍPIO DE COIMBRA	8.332,68	3.921,26	12.253,94
21	MUNICÍPIO DE LOUSADA	8.113,14	3.817,95	11.931,09
22	MUNICÍPIO DE ESPINHO	7.937,34	3.735,22	11.672,56
23	MUNICÍPIO DE AMARANTE	7.817,83	3.678,97	11.496,80
24	MUNICÍPIO DE PENICHE	7.065,12	3.324,76	10.389,88
25	MUNICÍPIO DA LOURINHÃ	6.952,02	3.271,54	10.223,56
26	MUNICÍPIO DE TONDELA	6.923,80	3.258,25	10.182,05
27	MUNICÍPIO DE MAFRA	6.606,81	3.109,09	9.715,90
28	MUNICÍPIO DE FAFE	6.572,35	3.092,88	9.665,23
29	MUNICÍPIO DE LAGOA	5.973,08	2.810,86	8.783,94
30	MUNICÍPIO DE SANTO TIRSO	5.799,80	2.729,32	8.529,12
31	MUNICÍPIO DE ALCobaça	5.309,88	2.498,77	7.808,65
32	MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DO BAIRRO	5.288,18	2.488,56	7.776,74
33	MUNICÍPIO DE TAVIRA	5.040,63	2.372,07	7.412,70
34	CAMARA MUNICIPAL DE VIZELA	4.963,12	2.335,59	7.298,71
35	MUNICÍPIO DE FELGUEIRAS	4.435,03	2.087,07	6.522,10
36	MUNICÍPIO DE CALDAS DA RAINHA	4.177,59	1.965,93	6.143,52
37	MUNICÍPIO DE MANGUALDE	3.955,20	1.861,26	5.816,46
38	CÂMARA MUNICIPAL DE ANADIA	3.818,05	1.796,73	5.614,78
39	MUNICÍPIO DA LOUSÃ	3.739,78	1.759,90	5.499,68
40	MUNICÍPIO DE CORUCHE	3.551,31	1.671,21	5.222,52
41	MUNICÍPIO DE ALCANENA	3.430,36	1.614,28	5.044,64
42	MUNICÍPIO DE ANSIÃO	3.383,25	1.592,11	4.975,36
43	MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DO HOSPITAL	3.242,93	1.526,09	4.769,02
44	MUNICÍPIO DE PAÇOS DE FERREIRA	3.230,92	1.520,44	4.751,36
45	MUNICÍPIO DO CADAVAL	3.067,63	1.443,59	4.511,22
46	MUNICÍPIO DA SERTÃ	2.879,81	1.355,20	4.235,01
47	MUNICÍPIO DE CINFÃES	2.875,69	1.353,26	4.228,95
48	MUNICÍPIO DE CARREGAL DO SAL	2.778,36	1.307,46	4.085,82
49	MUNICÍPIO DE MEALHADA	2.757,57	1.297,68	4.055,25
50	MUNICÍPIO DA BATALHA	2.753,10	1.295,57	4.048,67
51	MUNICÍPIO DE PONTE DE SÔR	2.504,40	1.178,54	3.682,94
52	MUNICÍPIO DE SÁTÃO	2.322,56	1.092,96	3.415,52
53	MUNICÍPIO DE ARGANIL	2.030,43	955,49	2.985,92

(em euros)

N.º entidades	Nome (1)	FEAGA (2)	OE (3)	Total (4) = (2) + (3)
54	MUNICÍPIO DE MONTEMOR-O-VELHO	1.844,49	867,99	2.712,48
55	MUNICÍPIO DE CELORICO DA BEIRA	1.762,13	829,24	2.591,37
56	MUNICÍPIO DE TÁBUA	1.738,30	818,02	2.556,32
57	MUNICÍPIO DE PROENÇA A NOVA	1.689,87	795,22	2.485,09
58	MUNICÍPIO DE PONTE DA BARCA	1.669,10	785,46	2.454,56
59	MUNICÍPIO DE ALPIARÇA	1.534,48	722,10	2.256,58
60	MUNICÍPIO DE VALPAÇOS	1.468,61	691,11	2.159,72
61	MUNICÍPIO DE TERRAS DE BOURO	1.440,50	677,90	2.118,40
62	CÂMARA MUNICIPAL DE SERNANCELHE	1.262,85	594,28	1.857,13
63	MUNICÍPIO DE REGUENGOS DE MONSARAZ	1.257,73	591,86	1.849,59
64	MUNICÍPIO DE CELORICO DE BASTO	1.237,72	582,45	1.820,17
65	MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FRADES	1.213,41	571,01	1.784,42
66	MUNICÍPIO DE PENALVA DO CASTELO	993,42	467,50	1.460,92
67	MUNICÍPIO DE MIRANDA DO CORVO	909,13	427,82	1.336,95
68	CAMARA MUNICIPAL DE PORTEL	850,27	400,14	1.250,41
69	MUNICÍPIO DE ARRAIOLOS	824,07	387,80	1.211,87
70	MUNICÍPIO DE AGUIAR DA BEIRA	578,76	272,37	851,13
71	MUNICÍPIO DE CUBA	576,17	271,14	847,31
72	MUNICÍPIO DE OLEIROS	549,35	258,53	807,88
73	MUNICÍPIO DE FREIXO ESPADA A CINTA	544,80	256,38	801,18
74	MUNICÍPIO DE OURIQUE	466,85	219,70	686,55
75	MUNICÍPIO DE BOTICAS	455,10	214,16	669,26
76	MUNICÍPIO DE SARDOAL	437,45	205,85	643,30
77	MUNICÍPIO DE GÓIS	297,02	139,78	436,80
78	MUNICÍPIO DE GÓNDOMAR	291,95	137,39	429,34
79	MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES	202,15	95,13	297,28
80	MUNICÍPIO DE CASTANHEIRA DE PERA	186,15	87,60	273,75
	TOTAL	523 568,71	246 385,26	769 953,97



ANEXO II - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DA AMOSTRA

N.º entidades acima valor médio total (€ 9,624,42)	Nome	Total	FEAGA	OE	Controlos (in loco / ex post)	Seleção 1ª contagem	Seleção 2ª contagem	Seleção 3ª contagem
1	Município de Braga	48.470,08	32.959,65	15.510,43		1		
2	Município de Barcelos	41.911,28	28.499,67	13.411,61				
3	Município de Santa Maria da Feira	41.498,78	28.219,17	13.279,61				
4	Camara Municipal de Matosinhos	40.547,68	27.572,43	12.975,25				
5	Município de Guimarães	32.972,52	22.421,32	10.551,20				
6	Município de Torres Vedras	29.777,44	20.248,66	9.528,78				
7	Município de Vila Nova de Famalicão	29.593,34	20.123,47	9.469,87			5	
8	Município de Viseu	24.590,32	16.721,42	7.868,90				
9	Município do Porto	23.786,08	16.174,53	7.611,55				
10	Município de Oliveira de Azeméis	22.908,22	15.577,59	7.330,63				
11	Município de Castelo Branco	21.735,62	14.780,23	6.955,39				
12	Município de Palmela	21.291,30	14.478,08	6.813,22		2		
13	Município de Santarém	20.128,32	13.687,25	6.441,07				
14	Município de Pombal	18.800,16	12.784,10	6.016,06				8
15	Município de Penafiel	18.334,90	12.467,74	5.867,16				
16	Município de Vila Verde	18.028,80	12.259,58	5.769,22				
17	Município da Guarda	14.454,72	9.829,22	4.625,50				
18	Município de Albufeira	13.936,74	9.476,98	4.459,76			6	
19	Município de Águeda	13.788,30	9.376,04	4.412,26		3		
20	Município de Coimbra	12.253,94	8.332,68	3.921,26				
21	Município de Lousada	11.931,09	8.113,14	3.817,95				
22	Município de Espinho	11.672,56	7.937,34	3.735,22				
23	Município de Amarante	11.496,80	7.817,83	3.678,97				
24	Município de Peniche	10.389,88	7.065,12	3.324,76				
25	Município da Lourinhã	10.223,56	6.952,02	3.271,54		4		
26	Município de Tondela	10.182,05	6.923,80	3.258,25			7	
27	Município de Mafra	9.715,90	6.606,81	3.109,09				
28	Município de Fafe	9.665,23	6.572,35	3.092,88				
	TOTAL	594.085,61	403.978,22	190.107,39				

ANEXO III - AMOSTRA

Nome	N.º PP selec.	NIFAP	Código da Ajuda	NIF / NIPC	Montante Comunitário	Montante Nacional	Montante Total	Ano do Movimento	Número do Movimento	Data do Movimento
Município De Braga	1	7416564	RFEFCG	506901173	20.266,39	9.537,13	29.803,52	2014	2057513	30-09-2014
	2	7416564	RFEFCG	506901173	11.946,02	5.621,66	17.567,68	2014	1923210	31-07-2014
	3	7416564	RFEFCG	506901173	747,24	351,64	1.098,88	2014	240361	28-02-2014
TOTAL BRAGA					32.959,65	15.510,43	48.470,08			
Município De Vila Nova De Famalicão	4	7478352	RFEFCG	506663264	10.376,99	4.883,29	15.260,28	2014	1603938	30-06-2014
	5	7478352	RFEFCG	506663264	9.746,48	4.586,58	14.333,06	2014	2057796	30-09-2014
TOTAL V. N. FAMALICÃO					20.123,47	9.469,87	29.593,34			
Município De Palmela	6	7383093	RFEFCG	506187543	6.201,72	2.918,46	9.120,18	2014	2057349	30-09-2014
	7	7383093	RFEFCG	506187543	6.119,88	2.879,94	8.999,82	2014	392095	30-04-2014
	8	7383093	RFEFCG	506187543	2.156,48	1.014,82	3.171,30	2014	2653200	28-11-2014
TOTAL PALMELA					14.478,08	6.813,22	21.291,30			
Município De Pombal	9	7364672	RFEFCG	506334562	4.961,84	2.334,99	7.296,83	2014	172266	31-01-2014
	10	7364672	RFEFCG	506334562	4.890,08	2.301,22	7.191,30	2014	2587040	31-10-2014
	11	7364672	RFEFCG	506334562	2.932,18	1.379,85	4.312,03	2014	3639351	31-12-2014
TOTAL POMBAL					12.784,10	6.016,06	18.800,16			
Município De Albufeira	5	7498921	RFEFCG	503539473	4.022,62	1.893,00	5.915,62	2014	392752	30-04-2014
	13	7498921	RFEFCG	503539473	3.576,42	1.683,02	5.259,44	2014	1923241	31-07-2014
	14	7498921	RFEFCG	503539473	1.877,94	883,74	2.761,68	2014	3647734	31-12-2014
TOTAL ALBUFEIRA					9.476,98	4.459,76	13.936,74			
Município De Águeda	15	7465204	RFEFCG	501090436	4.617,87	2.173,11	6.790,98	2014	1923227	31-07-2014
	16	7465204	RFEFCG	501090436	2.418,94	1.138,33	3.557,27	2014	444913	30-05-2014
	17	7465204	RFEFCG	501090436	2.339,23	1.100,82	3.440,05	2014	3646308	31-12-2014
TOTAL ÁGUEDA					9.376,04	4.412,26	13.788,30			
Município Da Lourinhã	18	7376731	RFEFCG	502177101	3.755,01	1.767,07	5.522,08	2014	2653189	28-11-2014
	19	7376731	RFEFCG	502177101	3.197,01	1.504,47	4.701,48	2014	1923186	31-07-2014
TOTAL LOURINHÃ					6.952,02	3.271,54	10.223,56			
Município De Tondela	20	7398614	RFEFCG	506822680	2.128,54	1.001,66	3.130,20	2014	1923199	31-07-2014
	21	7398614	RFEFCG	506822680	1.936,37	911,23	2.847,60	2014	172741	31-01-2014
	22	7398614	RFEFCG	506822680	1.371,90	645,60	2.017,50	2014	2653204	28-11-2014
	23	7398614	RFEFCG	506822680	1.183,30	556,85	1.740,15	2014	392204	30-04-2014
	24	7398614	RFEFCG	506822680	102,00	48,00	150,00	2014	2057422	30-09-2014
	25	7398614	RFEFCG	506822680	63,40	29,83	93,23	2014	1923198	31-07-2014
	26	7398614	RFEFCG	506822680	59,09	27,81	86,90	2014	172740	31-01-2014
	27	7398614	RFEFCG	506822680	42,27	19,89	62,16	2014	2653203	28-11-2014
	28	7398614	RFEFCG	506822680	36,93	17,38	54,31	2014	2057421	30-09-2014
TOTAL TONDELA					6.923,80	3.258,25	10.182,05			
TOTAL AMOSTRA RFE					113.074,14	53.211,39	166.285,53			



Tribunal de Contas

ANEXO IV - QUESTIONÁRIO AOS MUNICÍPIOS

1. O município já beneficiou de apoios do FEAGA no âmbito do RFE?

- Sim
- Não

(escolher apenas uma opção)

(se respondeu sim, avance para a pergunta nº 3)

2. O facto de o município não ter beneficiado do RFE deve-se a:

- Não é prioritário
- Complexidade das regras/procedimentos
- Dificuldades orçamentais
- O município participa num regime idêntico não cofinanciado pelo FEAGA
- O município organiza um regime próprio de distribuição de frutas e hortícolas
- Exclusão da candidatura
- Outro motivo

(escolher uma ou mais opções).

(o questionário termina aqui para os municípios não beneficiários do RFE. Deste modo, deve prosseguir clicando no botão "seguinte", sem responder às restantes questões, até visualizar o botão "concluir", o qual deve premir para finalizar o questionário).

3. Anos letivos em que o município beneficiou do RFE

- 2009/2010
- 2010/2011
- 2011/2012
- 2012/2013
- 2013/2014
- 2014/2015

(escolher uma ou mais opções)

4. O município solicitou apoio no âmbito das Medidas de acompanhamento realizadas pelos estabelecimentos de ensino?

- Sim
- Não

(se respondeu sim, avance para a pergunta nº 6)

5. O facto de o município não ter solicitado apoio para as Medidas de acompanhamento deve-se a:

- Despesas sem relevância financeira
- Complexidade das regras/procedimentos
- Dificuldades orçamentais
- Outro motivo

6. A divulgação das regras/procedimentos do RFE aos municípios tem sido adequada?

- Sim
- Não

(escolher apenas uma opção)

7. O município teve dificuldades na implementação do RFE?

- Sim
- Não

(escolher apenas uma opção)

(se respondeu não, avance para a pergunta nº 9)

8. As dificuldades sentidas por parte do município devem-se a:

- Atraso na aprovação dos beneficiários
- Complexidade das regras/procedimentos
- Aplicação das regras da contratação pública
- Problemas orçamentais
- Dilação dos pagamentos por parte do organismo pagador
- Não elegibilidade do IVA
- Aquisição de frutas e produtos hortícolas provenientes de regimes de qualidade
- Outro motivo

(escolher uma ou mais opções)

9. Qual o grau de satisfação do município com o RFE?

- Muito satisfeito
- Satisfeito
- Pouco satisfeito
- Insatisfeito
- Muito insatisfeito

(escolher apenas uma opção)

10. O município pretende voltar a candidatar-se ao RFE?

- Sim
- Não

(escolher apenas uma opção)



ANEXO V - MUNICÍPIO DE PALMELA: ESCOLA EB 1 DE ALGERUZ-LAU

Registos de consumos de FH considerados e corrigidos em função da assiduidade

PP		Nº matriculados	Nº matriculados	(3)= (1)-(2)	Consumos de FH	nº de alunos presentes nos dias de distribuição de FH (5)	consumos de FH		%
ano letivo	Mês/Ano	Mod. 0573 IFAP (1)	Mod. DRE-LE nº 3A (2)		considerados (4)		corrigidos (6)	(7)= (4)-(6)	(8)= (7)/(4)x100
	set. 2013	34	34	0	68	30 no dia 23; 34 no dia 25	64	4	5,9%
1º PP	out. 2013	35	34	1	350	32 no dia 31;33 nos dias 8,23 e 25; 34 nos dias 2,4,10,16,18 e 30	335	15	4,3%
2013/2014	nov. 2013	35	35	0	280	30 no dia 27;32 nos dias 7,15 e 29;33 no dia 20; 34 nos dias 6,13 e 22	261	19	6,8%
	dez. 2013	35	35	0	140	33 nos dias 3,5 e 13; 30 no dia 11	129	11	7,9%
	Sub total				838		789	49	5,8%
	jan. 2014	35	34	1	280	31 no dia 24;32 nos dias 17,22,29 e 31;33 nos dias 8 e 10;34 no dia 15	259	21	7,5%
2º PP	fev. 2014	35	34	1	280	32 nos dias 14 e 21;33 no dia 19;34 nos dias 5,7,12,26 e 28	267	13	4,6%
2013/2014	mar. 2014	35	34	1	210	32 nos dias 19,21 e 28;33 nos dias 12, 14 e 16	195	15	7,1%
	abr. 2014	33	37	-4	70	33 no dia 2; 30 no dia 4	63	7	10,0%
	Sub total				840		784	56	6,7%
	abr. 2014	33	37	-4	66	32 no dia 28; 33 no dia 30	65	1	1,5%
3º PP	mai. 2014	34	34	0	132	32 no dia 28; 33 nos dias 7, 9 e 30	131	1	0,8%
2013/2014	jun. 2014	33	34	-1	66	33 no dia 5;21 no dia 9	54	12	18,2%
	Sub total				264		250	14	5,3%
	Total				1942		1823	119	6,1%

ANEXO VI - ERROS FINANCEIROS DA ANÁLISE DOS PEDIDOS DE PAGAMENTO

Nome	Nº PP/Ano letivo	Montante Pago	Montante Correto	Diferença entre o pago e o correto	Unidades produtos FH pagas	Unidades produtos FH corretas	Diferença entre as unidades pagas e corretas	Observações
		(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6) = (4)-(5)	
Município de Braga	3.º P - 2012/2013	1 098,88	1 083,52	15,36	6 868	6 772	96	acerto 3ºP 2012/2013
	1º P - 2013/2014	17 567,68	17 567,68	0,00	109 798	109 798	0	
	2º P - 2013/2014	29 803,52	29 800,80	2,72	186 272	186 255	17	
Total Braga		48 470,08	48 452,00	18,08	302 938	302 825	113	€ 18,08 pago a mais
Município de Vila Nova De Famalicão	1.º PP - 2013/2014	15 260,28	15 138,32	121,96	109 002	107 364	1 638	
	2.º PP - 2013/2014	14 333,06	14 455,60	-122,54	102 379	102 522	-143	
Total Vila Nova de Famalicão		29 593,34	29 593,92	-0,58	211 381	209 886	1 495	€ 0,58 pago a menos
Município de Palmela	1.º P - 2013/2014	8 999,82	9 085,04	-85,22	59 370	59 770	-400	As diferenças detetadas nos 3 PP incluem acerto da escola EB 1 de Algez-Lau em resultado da verificação física
	2º P - 2013/2014	9 120,18	9 591,35	-471,17	63 275	63 101	174	
	3.º P - 2013/2014	3 171,30	3 211,46	-40,16	21 142	21 128	14	
Total Palmela		21 291,30	21 887,85	-596,55	143 787	143 999	-212	€ 596,55 pago a menos
Município de Pombal	3.º PP - 2012/2013	7 296,83	7 293,33	3,50	45 870	45 870	0	€ 239,56 já pagos em fev de 2015, faltando regularizar a restante verba, de igual valor
	2.º PP - 2013/2014	7 191,30	7 195,20	-3,90	47 942	47 968	-26	
	3.º PP - 2013/2014	4 312,03	4 791,15	-479,12	31 941	31 941	0	
Total Pombal		18 800,16	19 279,68	-479,52	125 753	125 779	-26	€ 239,96 pago a menos
Município de Albufeira	1.º PP - 2013/2014	5 915,62	5 934,24	-18,62	37 089	37 089	0	
	2.º PP - 2013/2014	5 259,44	5 223,66	35,78	33 241	33 213	28	
	3.º PP - 2013/2014	2 761,68	2 734,24	27,44	17 963	17 963	0	
Total Albufeira		13 936,74	13 892,14	44,60	88 293	88 265	28	€ 44,60 pago a mais
Município de Águeda	1.º PP - 2013/2014	3 557,27	3 557,27	0,00	23 942	23 942	0	apurado pelo IFAP € 6 812,34; pago valor solicitado pelo beneficiário € 6 790,98
	2.º PP - 2013/2014	6 790,98	6 784,62	6,36	44 519	44 539	-20	
	3.º PP - 2013/2014	3 440,05	3 448,05	-8,00	24 017	24 017	0	
Total Águeda		13 788,30	13 789,94	-1,64	92 478	92 498	20	€ 1,64 pago a menos
Município da Lourinhã	2.º PP - 2013/2014	4 701,48	4 323,20	378,28	27 073	27 020	53	apurado € 7 835,32; pago valor solicitado pelo beneficiário € 4701,48
	3.º PP - 2013/2014	5 522,08	5 530,08	-8,00	34 513	34 563	-50	
Total Lourinhã		10 223,56	9 853,28	370,28	61 586	61 583	3	€ 370,28 pago a mais
Município de Tondela	3.º PP - 2012/2013	2 847,60	2 866,58	-18,98	18 984	18 984	0	despesas com transporte
	3.º PP - 2012/2013	86,90	86,90	0,00	0	0	0	



Tribunal de Contas

Nome	Nº PP/Ano letivo	Montante Pago	Montante Correto	Diferença entre o pago e o correto	Unidades produtos FH pagas	Unidades produtos FH corretas	Diferença entre as unidades pagas e corretas	Observações
		(1)	(2)	(3) = (1)-(2)	(4)	(5)	(6) = (4)-(5)	
	1.º PP - 2013/2014	1 740,15	1 751,75	-11,60	11 601	11 601	0	
	1.º PP - 2013/2014	54,31	54,31	0,00	0	0	0	despesas com transporte
	2.º PP - 2013/2014	3 130,20	3 300,56	-170,36	20 868	21 858	-990	
	2.º PP - 2013/2014	150,00	149,49	0,51	1 000	990	10	acerto
	2.º PP - 2013/2014	93,23	101,00	-7,77	0	0	0	despesas com transporte
	3.º PP - 2013/2014	2 017,50	2 030,95	-13,45	13 450	13 450	0	
	3.º PP - 2013/2014	62,16	62,16	0,00	0	0	0	despesas com transporte
Total Tondela		10 182,05	10 403,70	-221,65	65 903	66 883	-980	€ 221,65 pago a menos
TOTAL		166 285,53	167 152,51	-866,98	1 092 119	1 091 718	401	€ 627,42 pago a menos

ANEXO VII - TIPOLOGIA DOS ERROS POR MUNICÍPIO E PEDIDO DE PAGAMENTO

Município/nº PP	Mês	Designação do Estabelecimento de Ensino	Unidades consideradas a mais	Unidades consideradas a menos	Diferencial	Tipologia de Erros	Observações
			(1)	(2)	(1)-(2)		
Braga/3º PP 2012-2013 (acerto)			96			erro de análise	cálculo incorreto da ajuda (pagos 6868 pêssegos a € 0,16, em vez de 6772)
			96	0	96		
Braga/2º PP 2013-2014	janeiro	Enguardas		10		erro de lançamento FCG	lançadas 121 bananas em vez de 131
	janeiro	Arcos	10			erro de lançamento FCG	lançadas 133 maçãs em vez de 123
	fevereiro	Escudeiros	5			erro de análise	consumos para 38 alunos em vez de 37 (nº de matriculados)
	fevereiro	Carrascal	2			erro de análise	consumos para 77 alunos em vez de 76 (nº de matriculados)
	março	Real	10			erro de análise	corresponde ao diferencial entre 120 e 110 bananas (corte IFAP); fruta adquirida em janeiro
			27	10	17		
Palmela/1º PP 2013-2014	outubro	Palmela nº 2		2		erro de análise	corte de 10 unidades em vez de 8 no dia 14
	outubro	António Fortuna		3		erro de lançamento FCG	lançadas 295 clementinas em vez de 298
	outubro	António Santos Jorge		4		erro de lançamento FCG	lançadas 124 clementinas em vez de 128
	novembro	Batudes	37			erro de análise	consideradas 37 peras no sábado dia 16
	dezembro	Lagoa de Palha	29			erro de lançamento FCG	lançadas indevidamente 29 clementinas
	nov/dez	Todas (21)		506		erro de lançamento FCG	Incorreta redução de 506 laranjas; o consumo foi de 5222 unidades mas apenas foram consideradas 4716; as laranjas faturadas foram 5316 e não 4716
	set/out/nov/dez	Todas (21)				valor unitário da ajuda	preço unitário laranjas € 0,17; restantes FH 0,15. O valor correto é € 0,152
set/out/nov/dez	Aljeruz-Lau	49			consumos superiores às presenças	vide Anexo v	
			115	515	-400		
Palmela/2º PP 2013-2014	fevereiro	Palmela nº 2	92			erro de análise	consideradas mais 92 unidades na semana de 17 a 21
	fevereiro	Olhos de Água	30			erro de análise	consideradas mais 30 unidades na semana 24 a 28
	fevereiro	Cabanas		4		erro de análise	corte de 4 unidades no dia 3
	jan/fev/mar/abril	Todas (21)				valor unitário da ajuda	preço unitário tangerinas € 0,08; restantes FH € 0,15; O valor correto é € 0,152
	jan/fev/mar/abril	Aljeruz-Lau	56			consumos superiores às presenças	vide Anexo V
			178	4	174		
Palmela/3º PP 2013-2014	abr/mai/jun	Todas (21)				valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,15; O valor correto é € 0,152
	abr/mai/jun	Aljeruz-Lau	14			consumos superiores às presenças	vide Anexo V
			14		14		



Tribunal de Contas

Município/nº PP	Mês	Designação do Estabelecimento de Ensino	Unidades consideradas a mais	Unidades consideradas a menos	Diferencial	Tipologia de Erros	Observações
			(1)	(2)	(1)-(2)		
Águeda/2º PP 2013-2014	janeiro	Racardães		20		erro de lançamento FCG	lançadas 224 peras em vez de 244
	janeiro	Todas (27)				valor unitário da ajuda	preço unitário tomate € 0,28; o valor correto (faturado) é € 0,26
			0	20	-20		
Águeda/3º PP 2013-2014	mai/jun	Todas (27)				erro de fórmula FCG	foram pagos menos 40 laranjas a € 0,18 e 7 pêssegos a € 0,12
			0		0		
V. Nova de Famalicão/1º PP 2013-2014	setembro	Estrada, Nine	2			erro de análise	consumos superiores ao nº de matriculados (considerados 107 alunos em vez de 106)
	setembro	Pedome		74		erro de fórmula FCG	exclusão das bananas distribuídas em setembro
	setembro	Loureiro, Delães		147		erro de fórmula FCG	exclusão das bananas distribuídas em setembro
	setembro	Carreira		38		erro de fórmula FCG	exclusão das bananas distribuídas em setembro
	setembro	Ruivães		90		erro de fórmula FCG	exclusão das bananas distribuídas em setembro
	setembro	Bente		26		erro de fórmula FCG	exclusão das bananas distribuídas em setembro
	setembro	Mosteiro, Oliveira Sta Maria		81		erro de fórmula FCG	exclusão das bananas distribuídas em setembro
	outubro	Estrada, Cabeçudos	48			erro de análise	consideradas mais 48 unidades na semana de 21 a 25
	outubro	Carvalho, Brufe		32		erro de lançamento FCG	lançadas 64 maçãs em vez de 96
	outubro	Estrada, Nine		204		erro de análise/lançamento FCG	considerados consumos para 107 alunos em vez de 106; lançadas 2 distrib. de pera em vez de 4
	outubro	Pedome	74			erro de análise	consideradas mais 74 unidades na semana de 21 a 25
	novembro	Agra Maior	369			erro de lançamento FCG	lançadas 510 laranjas e 12 bananas em vez de 51 e 102, respetivamente
	novembro	Estrada, Cabeçudos	48			erro de análise	consideradas mais 48 unidades na semana de 11 a 15
	novembro	Avidos		10		erro de análise	consideradas 236 maçãs e 114 bananas, em vez de 216 e 144, respetivamente
	novembro	Pedome	74			erro de análise	consideradas mais 74 unidades na semana de 11 a 15
	novembro	Mosteiro, Oliveira Sta Maria	78			erro de análise	consideradas mais 78 unidades na semana de 11 a 15
	dezembro	Estrada, Nine	1800			erro de lançamento FCG	lançadas 2012 peras em vez de 212
	dezembro	Conde S. Cosme	1			erro de análise	consumos para 217 alunos em vez de 216 (nº de matriculados)
	dezembro	Landim		76		erro de lançamento FCG	lançadas 76 peras em vez de 152
	dezembro	Avidos	8			erro de análise	considerados 74 alunos matriculados em vez de 72
dezembro	Castelões		86		erro de lançamento	clementinas lançadas como tangerinas (não contabilizadas para a ajuda)	
set/out/nov/dez	Todas (50)				valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,14; O valor correto é € 0,141	

Auditoria ao Regime de Fruta Escolar

Município/nº PP	Mês	Designação do Estabelecimento de Ensino	Unidades consideradas a mais	Unidades consideradas a menos	Diferencial	Tipologia de Erros	Observações
			(1)	(2)	(1)-(2)		
			2502	864	1638		
V. Nova de Famalicão/ 2º PP 2013-2014	janeiro	Pousada de Saramagos	4			erro de análise	consumos para 92 alunos em vez de 91 (nº de matriculados)
	janeiro	Meães	56			erro de análise	consideradas mais 28 unidades na semana de 6 a 10 e outras 28 dia 31
	janeiro	S. Marçal, Esmeriz		3		erro de lançamento FCG	lançadas 181 maçãs em vez de 184
	janeiro	Vale de S. Martinho	8			erro de análise	consumos para 90 alunos em vez de 89 (nº de matriculados)
	janeiro	Estrada, Nine	8			erro de análise	consumos para 107 alunos em vez de 106 (nº de matriculados)
	janeiro	Lovares, Telhado	4			erro de análise	consumos para 90 alunos em vez de 89 (nº de matriculados)
	janeiro	S. Gonçalo, Cavalões	297			erro de lançamento FCG	lançadas 330 tangerinas em vez de 33
	janeiro	Conde S. Cosme	220			erro de análise	consideradas maçãs dia 3 (férias); considerados 217 alunos matriculados em vez de 216;
	janeiro	Landim		228		erro de lançamento FCG	lançadas 76 maçãs e 76 peras, em vez de 152 e 228, respetivamente
	janeiro	Avidos	16			erro de análise	consumos para 74 alunos em vez de 72 (nº de matriculados)
	janeiro	Centro Escolar das Antas	187			erro de análise	peras dia 3 (férias)
	janeiro	Carreira	6			erro de análise	consumos para 38 alunos em vez de 37 (nº de matriculados)
	janeiro	Bairro, V. N. Famalicão	30			erro de lançamento FCG	lançadas 387 peras em vez de 357
	janeiro	Ruivães	4			erro de análise	tangerinas: consumos para 90 alunos em vez de 86 (nº de matriculados)
	janeiro	Arnosos Sta Maria	40			erro de análise	consumos para 98 alunos em vez de 93 (nº de matriculados)
	fevereiro	Carvalho, Brufe	34			erro de lançamento FCG	34 tangerinas
	fevereiro	Arnosos Sta Maria	40			erro de análise	consumos para 98 alunos em vez de 93 (nº de matriculados)
	fevereiro	Lovares, Telhado	4			erro de análise	consumos para 90 alunos em vez de 89 (nº de matriculados)
	fevereiro	Gondifelos		50		erro de lançamento FCG	lançadas 334 peras, em vez de 384
	fevereiro	Conde S. Cosme	4			erro de análise	consumos para 217 alunos em vez de 216 (nº de matriculados)
	fevereiro	Avidos	16			erro de análise	consumos para 74 alunos em vez de 72 (nº de matriculados)
	fevereiro	Pedome	74			erro de análise	consideradas mais 74 unidades na semana de 3 a 7
	fevereiro	Carreira	8			erro de análise	consumos para 38 alunos em vez de 37 (nº de matriculados)
fevereiro	Ruivães	12			erro de análise	consideradas 356 peras, em vez de 344	
fevereiro	S. Mateus	16			erro de análise	consumos para 73 alunos em vez de 71 (nº de matriculados)	



Tribunal de Contas

Município/nº PP	Mês	Designação do Estabelecimento de Ensino	Unidades consideradas a mais	Unidades consideradas a menos	Diferencial	Tipologia de Erros	Observações
			(1)	(2)	(1)-(2)		
	março	Joane		1113		erro de análise	menos 477 peras e 636 laranjas, porque foram considerados consumos para 165 alunos em vez de 324 (nº de matriculados)
	março	Estrada, Cabeçudos	98			erro de análise	consideradas mais 49 unidades na semana de 10 a 14 e outras 49 na semana de 24 a 28
	março	Carvalho, Brufe	34			erro de lançamento FCG	34 tangerinas
	março	Lagarinhos, Brufe	36			erro de análise	bananas adquiridas em 13 de fevereiro; consumos registados em 21 de março
	março	Lovares, Telhado	3			erro de análise	considerados 90 alunos matriculados em vez de 89
	março	Conde S. Cosme	4			erro de análise	consumos para 217 alunos em vez de 216 (nº de matriculados)
	março	Carreira		24		erro de análise	consumos para 38 alunos em vez de 36 (nº de matriculados); não considerada uma distribuição de maçã
	março	Bente	12			erro de análise	consumos para 26 alunos em vez de 24 (nº de matriculados)
	jan/fev/mar	Todas (50)				valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,14; O valor correto é € 0,141
			1275	1418	-143		
Pombal/3º PP 2012-2013	abr/mai/jun	Todas (43)				valor unitário da ajuda	fórmulas FCG para as maçãs e clementinas; valor correto é € 0,159
Pombal/2º PP 2013-2014	janeiro	Outeiro da Ranha		26		erro de análise	consideradas 52 maçãs, em vez de 78
				26	-26		
Pombal/3º PP 2013-2014						erro de análise	foram deduzidos à ajuda € 479,12, sendo 10% do valor da ajuda
Lourinhã/2º PP 2013-2014	fev/mar	Todas (17)				erro de lançamento FCG	fórmula FCG para as clementinas; considerado valor de ajuda=unidades €4171; valor correto:€667,36
	abril	Miragaia	53			erro de lançamento FCG	lançadas 106 tangerinas em vez de 53
			53		53		
Lourinhã/3º PP 2013-2014	abril	Miragaia		48		erro de análise	critérios diferenciados no 2º e 3º períodos; nº correto de matriculados: 53
	abril	Cabeça Gorda		2		erro de análise	critérios diferenciados no 2º e 3º períodos; nº correto de matriculados: 64
			0	50	-50		
Tondela/3º PP 2012-2013	abr/mai/jun	Todas (17)				valor unitário da ajuda	todos os produtos € 0,15; O valor correto é € 0,151
			0	0	0		
Tondela/1º PP 2013-2014	nov/dez	Todas (17)				valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,15; O valor correto é € 0,151
			0	0	0		
Tondela/2º PP 2013-2014	jan/fev/mar/abr	Todas (17)				valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,15; O valor correto é € 0,151
	março	Tondela - Centro		990		erro de lançamento FCG	lançadas 110 maçãs em vez de 1100

Auditoria ao Regime de Fruta Escolar

Município/nº PP	Mês	Designação do Estabelecimento de Ensino	Unidades consideradas a mais	Unidades consideradas a menos	Diferencial	Tipologia de Erros	Observações
			(1)	(2)	(1)-(2)		
	março	Escolar	0	990	-990	erro de análise	não considerada uma despesa de transporte de € 7,77 incluída na Fatura A1/3867, de 31/03/2014
Tondela/2º PP 2013-2014 (acerto)		Tondela - Centro Escolar	10			erro de análise	acerto do 2º PP 2013-2014 - pagas 1000 unidades em vez de 990
			10	0	10	valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,15; O valor correto é € 0,151
Tondela/3º PP 2013-2014	abr/mai/jun	Todas (17)				valor unitário da ajuda	preço unitário todos os produtos € 0,15; O valor correto é € 0,151
			0	0	0		
Albufeira/1º PP 2013-2014	out/nov/dez	Todas (14)				valor unitário da ajuda	maças e peras a € 0,16 e restante fruta a € 0,15; O valor correto da ajuda é de € 0,16 aplicado a todas as unidades dado que o preço médio ponderado das maçãs é € 0,169 e das peras a € 0,17.
			0	0	0		
Albufeira/2º PP 2013-2014	jan/fev/mar/abril	Todas (14)	20			erro de lançamento FCG e valor unitário da ajuda	maças a € 0,158 com base em 19288 unidades faturadas; O nº correto das unidades de maçã faturadas é 19268; peras a € 0,16; o valor correto é de € 0,158 (preço médio ponderado).
	jan/fev/mar/abril	Sesmarias	8			erro de análise	consideradas a mais 20 unidades (12 maçãs e 8 peras) em jan, fev e mar face ao nº de matriculados; como a ajuda foi calculada com base nas unidades de maçã faturadas, relevam-se apenas as 8 peras
			28	0	28		
Albufeira/3º PP 2013-2014	abril/maio/junho	Todas (14)				valor unitário da ajuda	maças a € 0,15 e peras a € 0,16; o valor correto é de € 0,152 maçãs e € 0,153 peras.
			0	0	0		



Tribunal de Contas

ANEXO VIII - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS

E 550/2016
2016/1/13



Protocolo

Exmo. Senhor

Diretor - Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

16.12.2015

000107/2016 GPE-ARCC

TCP - Auditoria ao FEAGA - Regime de Fruta Escolar

ASSUNTO: **Relato da auditoria**

Resposta do Organismo Pagador - IFAP

Em resposta à mensagem eletrónica remetida pelo Tribunal de Contas Português (TCP) ao IFAP, em 16 de dezembro de 2015, contendo o Relato desse Tribunal no âmbito da Auditoria ao FEAGA, Regime de Fruta Escolar, apresentamos as observações que o Organismo Pagador considera, nesta fase, pertinentes.

3. PARTE EXPOSITIVA

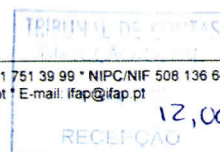
3.3. CONTROLO INTERNO

Neste item, é referido no último paragrafo deste ponto (página 32 do relato) que "(...) *afigura-se poderem existir dividas não tratadas e eventualmente não relevadas na base de dados de devedores*", decorrente do facto dos relatórios de controlo não apresentarem as consequências financeiras associadas às situações irregulares detetadas.

Note-se, porém, que o Serviço Gestor do IFAP (UGM) efetua a análise dos relatórios rececionados e incorpora os respetivos resultados no procedimento de cálculo e apuramento da ajuda, repercutindo no pagamento as conclusões do controlo, sempre que tal seja aplicável, não tendo sido detetada até à presente data qualquer ocorrência que evidencie irregularidades por tratar.

R. Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA * Telefone: 21 384 60 00 * Fax: 21 384 61 70 * Centro de Atendimento: 21 751 39 99 * NIPC/NIF 508 136 644
Atendimento Presencial: Rua Fernando Curado Ribeiro, n.º 4G 1649-034 LISBOA * Site: www.ifap.pt * E-mail: ifap@ifap.pt

Mod 0029 000620b - AGO/13



Assim sendo, discordamos da presunção de existência de dívidas não tratadas, atendendo que a conclusão constante do relato não tem qualquer suporte material sustentado nos processos analisados.

Ainda relativamente à não apresentação, nos relatórios de controlo, das consequências financeiras associadas às situações de inelegibilidade, importa reforçar que não compete ao Departamento de Controlo do IFAP o apuramento dos montantes (não elegíveis) da ajuda.

De resto, conforme explicitado no próprio Relato do Tribunal (página 30, 4.º § do ponto 3.3), essa competência, do *“apuramento dos montantes a pagar”*, é incumbência da UGM, assegurando também, dessa forma, a segregação de funções (página 30, 3.º § do ponto 3.3).

3.4. EXECUÇÃO DO REGIME DA FRUTA ESCOLAR

3.4.1. Execução financeira

No que se refere à questão da execução financeira, é visível que o presente regime de ajuda tem uma utilização de verbas inferior ao que seria desejável, não sendo de todo alheio o facto de ser um sistema excessivamente burocratizado, ao que se associa o custo financeiro suportado pelos municípios até ao reembolso da verba por parte do IFAP, circunstância que apresenta prazos dilatados.

Em parte, estes prazos dilatados decorrem da necessidade de publicação anual das disponibilidades financeiras para este regime, implicando um período de carência alargado entre a execução da despesa, pelos municípios, e o respetivo reembolso por parte do IFAP.

Este Instituto, estando em curso a revisão deste regime de ajudas, está a avaliar medidas que, na futura aplicação do quadro em aprovação, e em articulação com outras entidades envolvidas no programa, permitam adotar procedimentos de execução conducentes a um incremento da taxa de utilização das verbas disponibilizadas para este efeito.

No que se refere à questão da discrepância dos dados de execução, temos de ter presente que os dados facultados pelo IFAP reportam à execução financeira por ano letivo, à data do pedido de elementos por parte do TCP, enquanto as comunicações reportadas pelo

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), traduzem a execução do programa na data legal em que a mesma tem de ser efetuada (até 30 de novembro).

Nessa data estão ainda por realizar alguns pagamentos, facto que justifica a discrepância de valores identificada, traduzindo no fundo alguma incoerência na comunicação de dados exigida pela Comissão Europeia, atendendo que permite a execução de pagamentos até 31 de janeiro do ano seguinte.

3.5. ANÁLISE DE PROCESSOS

3.5.2. Produtos elegíveis

No que se refere à aplicação do critério de elegibilidade relacionado com a existência de produto certificado, discordamos que tenha havido aplicação pouco rigorosa do IFAP mas antes uma omissão legal sobre o procedimento a adotar, nas situações em que não seria acautelada a percentagem de fruta certificada exigida na Portaria (50%).

Para obviar esta situação, tal como disponibilizado aos auditores, a UGM efetuou consulta ao Departamento Jurídico do IFAP (Informação DJU-UJRD n.º 20499/2011), avaliando a possibilidade de não aplicar sanção integral, em caso de inobservância do cumprimento da taxa de fruta certificada prevista na Portaria, traduzindo-se antes numa redução proporcional, em detrimento de exclusão total do apoio.

De igual modo, a ter sido implementado um sistema de controlo na distribuição de fruta, que assegurasse a qualidade dos produtos entregues (2.º § da página 40), tal como preconizado pelo TCP, seria certamente um contributo adicional para que a taxa de aderência a este regime fosse ainda mais reduzida, obrigando a um registo individual por aluno da qualidade da fruta atribuída, de todo inaplicável.

Assim sendo, não se pode aceitar que o sistema de reduções seja desproporcionado, e ainda menos pouco rigoroso, uma vez que foi encontrada uma alternativa legal ao método que resultaria numa interpretação restrita da disposição do previsto na Portaria, esta sim desajustada e desproporcional.

3.5.3 Controlo administrativo dos pedidos de pagamento

O IFAP, nas competências delegadas por via do reconhecimento enquanto Organismo Pagador dos apoios FEAGA e FEADER em Portugal, entre outras, tem acometida a responsabilidade de assegurar o controlo e pagamento dos apoios abrangidos por esses fundos, podendo delegar em outros organismos essas tarefas, excetuando o pagamento.

No regime em apreço, ainda que o diploma legal confira à DGEstE, nessa data, delegações regionais de educação, a faculdade de rececionar a avaliar o conteúdo dos pedidos de apoio, na realidade tal não confere a existência de uma delegação efetiva de funções. Ainda assim, se fosse o caso, nessas situações o IFAP teria sempre que efetuar a supervisão das tarefas desempenhadas por aquele organismo, repetindo as avaliações executadas por essas entidades, ainda que por amostragem.

Contudo, registe-se que na análise efetuada pela UGM aos processos remetidos, são registadas deficiências no procedimento de validação executados por aquelas entidades, facto que impossibilita relevar a realização de controlo neste Instituto, sendo esta situação agravada, pelo facto de estarmos perante registos não desmaterializados e sem estar totalmente integrado no sistema de informação do IFAP, como constatado em sede de auditoria.

No que se refere às inconsistências de análise assinaladas neste ponto, acompanhamos as mesmas, sendo no entanto de referir que estas já haviam sido identificadas pelo IFAP, tendo-se traduzido num reforço das orientações existentes, no sentido de retificar os factos relatados. Contudo, na globalidade das situações, estamos perante aspetos formais, sem que os mesmos sejam passíveis de revestir impactos financeiros, excetuando obviamente as incorreções de cálculo, estas últimas, ainda assim, de materialidade reduzida.

Refira-se, ainda, que na impossibilidade de assegurar, no presente ano lectivo, a integração deste regime de ajudas no Sistema de Informação (SI) do IFAP, estão a ser revistos todos os modelos utilizados na submissão e análise dos pedidos de ajuda, para criar automatismos que reduzam a intervenção manual dos técnicos do IFAP na recolha e registo das quantidades e montantes dos pedidos de ajuda.

Quanto à ausência de comunicação aos beneficiários das reduções, o elevado número de pedidos e, na globalidade, a reduzida expressão dos montantes não pagos, determina a

PAG. 4/5

impossibilidade prática dessa medida. Contudo, sempre que solicitado, as entidades são esclarecidas dos motivos das reduções aplicadas, sendo ainda solicitados esclarecimentos prévios ao pagamento, quanto se constata alguma incorreção grave no pedido, que determine a exclusão de montante significativo. Ainda assim, reconhece-se a necessidade de proceder à notificação integral e sistemática dos interessados, sendo essa situação resolúvel aquando da integração deste regime no SI do IFAP que contamos venha a ocorrer no próximo ano letivo (2016/2017).

3.5.4 Medidas de acompanhamento

Em termos genéricos, as observações do ponto anterior aplicam-se igualmente a este item, acompanhando na generalidade as observações efetuadas, tendo já sido reforçadas as orientações sobre análise destes pedidos.

3.5.6 Erros financeiros

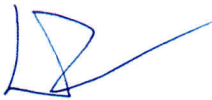
Tal como referido no ponto 3.5.3, ainda que existam algumas deficiências na análise dos processos, o respetivo impacto é efetivamente diminuto (< 1%), tal como expresso no relatório, traduzindo-se num erro financeiro inferior ao limite de materialidade considerado pela Comissão para efeitos de Certificação de Contas (2%).

Ainda assim, considera-se que as melhorias de procedimentos introduzidas e previstas introduzir no ano letivo atual e seguintes, contribuirão certamente para reduzir as deficiências agora apontadas.

Solicitando a melhor atenção para as observações que agora apresentamos, mantemo-nos à disposição dos serviços do Tribunal para prestar quaisquer esclarecimentos que considerem necessários.

Com os nossos cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo



Luís Souto Barreiros

OFÍCIO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 382/2016
2016/1/11



Exm.º/a Senhor/a
Tribunal de Contas - Direcção-Geral

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Nº: OFC/23/2016/GPP	2016-01-08

ASSUNTO: Relato de Auditoria ao FEAGA - Regime de Fruta Escolar
Processo Nº 14/2015-Audit

No seguimento do vosso Relato de Auditoria ao FEAGA - Regime de Fruta Escolar, vimos por este meio enviar a V.Exas os seguintes comentários.

Portugal é um dos EM que aderiu e implementou o RFE, desde o ano lectivo 2009/2010, no quadro do Regulamento (CE) n.º 13/2009, do Conselho e do Regulamento (CE) n.º 288/2009, da Comissão Europeia, tendo a nível nacional sido aplicado ao abrigo da Portaria n.º 1242/2009, de 12 de outubro.

A Estratégia nacional (EN) foi notificada à Comissão em janeiro de 2010, tendo vindo a ser alterada de acordo com a análise de aplicação nacional e ajustamentos de regulamentação comunitária entretanto verificados, tendo a última actualização, actualmente em vigor, sido notificada em 29/04/2014, encontrando-se publicitada no site GPP.

A nível nacional este regime foi desenvolvido em colaboração directa entre as áreas da agricultura, educação e saúde.

O Tribunal de Contas realizou, em 2015, uma auditoria a este regime, relativa ao período de aplicação até 2013/2014, para apreciação do sistema de gestão e controlo implementado, face ao modelo estabelecido em PT.

Das análises efectuadas resultaram as seguintes recomendações às quais se pretende dar resposta dentro da área de actuação do GPP.

OFÍCIO

Resposta às Recomendações do relatório

a) Aos 3 ministérios: Aprovar, em tempo útil, o despacho anual de fixação da dotação orçamental.

O regulamento anexo à Portaria n.º 1242/2009 de 12 de outubro, prevê, no n.º 2 do seu art.º 5.º que, anualmente, se publique um despacho interministerial com fixação da dotação orçamental. Este despacho é elaborado no GPP, após conhecimento das candidaturas apresentadas para o ano lectivo em questão, para uma correta afectação de verbas a partir do OE, seguindo para os Gabinetes Ministeriais das áreas da Agricultura, Educação e Saúde. Da necessidade de avaliação prévia de necessidade efectiva e de circulação interministerial, tem resultado o atraso de publicação identificado.

Neste momento, para garantir uma aprovação orçamental nacional mais atempada que permita o processamento de pagamentos em tempo útil, a proposta de despacho é apresentada às tutelas com base nas necessidades de OE para fazer face ao co-financiamento da dotação UE aprovada em cada ano lectivo.

b) À coordenação nacional do RFE: analisar as causas directas da fraca execução do regime, no sentido de melhorar o modelo instituído.

O regime foi instituído em PT, tendo os Municípios como requerentes da ajuda, ficando estes organismos responsáveis pela aquisição e distribuição dos produtos e implementação das medidas de acompanhamento, nas escolas da sua área de actuação, o que leva a que a execução do regime dependa da sua decisão de candidatura.

A fraca adesão dos municípios a este regime tem levado a que a taxa de execução seja igualmente baixa, tendo sido analisadas e identificadas as seguintes principais causas desta fraca adesão:

Necessidade de custear a compra dos produtos, custos que só são posteriormente compensados por vezes com muitos meses de distância, agravado por penalizações na ajuda atribuída, por incumprimento de regras de controlo, que levam a incerteza quanto à recuperação da verba despendida.

Desajustamento de exigências de distribuição aos alunos e de obtenção de produtos adequados a essa distribuição no total do ano lectivo.

Dificuldades de cumprimento das exigências a nível administrativo e de controlo, associadas ao modelo do regime.

Face a este diagnóstico, foram sendo efectuadas algumas alterações ao regime, mantendo porém o modelo existente, o que se veio a verificar insuficiente.

Para melhorar de forma mais significativa a execução nacional deste regime, foi já estudado e proposto à tutela da agricultura que o divulgou junto das outras parceiras, no sentido de uma revisão de fundo da aplicação nacional do regime. Estes trabalhos foram, porém, suspensos por ter sido iniciada entretanto uma revisão dos regimes de fruta e leite escolar ao nível da UE, que apenas terminou em dezembro de 2015, com a aprovação do Regulamento do PE e do CONS que fundiu ambos estes regimes, e que será aplicado a partir de 2017/2018. Nesse momento teremos já em aplicação a nova Estratégia Nacional conjunta com modelo redefinido para ambos os regimes.

Sem prejuízo desse trabalho de fundo, foi efectuada uma alteração a partir do ano lectivo em curso, no sentido de alargar a possibilidade de candidatura a outras entidades, nomeadamente à DGEst, cf. estabelecido na Portaria n.º 375/2015, de 20 outubro, que julgamos poder vir a contribuir desde já para a melhor taxa de execução e alargamento de alunos abrangidos pelo regime a nível nacional.

Acresce referir que na revisão do modelo está prevista a formalização de um Grupo de Trabalho para acompanhamento do regime, que contará com o envolvimento dos organismos da administração envolvidos, mas também de outras entidades com interesse neste regime (Associações de Municípios, Associações de Pais, Organizações da Produção Agrícola, entre outros a definir), que poderá ser uma mais-valia na prossecução dos objectivos de melhor execução do regime.

d) Ao GPP: assegurar a rigorosa transmissão de dados à COM no âmbito do relatório anual de execução do RFE, reforçando a articulação com o organismo pagador.

Os dados transmitidos pelo GPP à COM são fornecidos pelo IFAP. Solicita-se ao TC clarificação quanto às discrepâncias efectivamente detectadas.

Resposta a outras constatações do relatório


Para além das recomendações referidas, é de assinalar uma das Conclusões do relatório, em que o TC considera injustificados os pedidos de reforço de verba comunitária efectuados nos primeiros anos do regime, desaconselhando a sua manutenção nos anos lectivos futuros.

Sobre essa questão informa-se que a opção de pedir reforço de verba teve sempre por base a preocupação de abranger em termos orçamentais, a distribuição de produtos à totalidade do universo potencial de beneficiários a nível nacional, o que nunca veio a ser necessário.

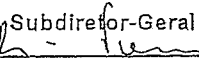
OFÍCIO

Presentemente esta questão já não se coloca pois a partir do ano 2013/2014, com a publicação do Reg. (UE) n.º 30/2013, PT deixou de poder pedir este reforço, por apresentar uma taxa de execução abaixo de 50%, não sendo igualmente necessário, face às novas regras de determinação do envelope de financiamento UE, que aumentaram a dotação base para PT.

O Director Geral


Eduardo Diniz

Subdirector-Geral


Bruno Dimas



Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes
Avenida da República, n.º 65
1050-189 LISBOA

Sua referência:

Nossa referência: S-DGE/2016/136

Data de Expedição: 12/01/2016

Assunto: Auditoria ao FEAGA - Regime de Fruta Escolar

Da análise ao relato da auditoria referida em epígrafe, gentilmente enviado por V. Exa., cumpre-nos registar que a Direção-Geral da Educação (DGE), entidade corresponsável pela monitorização e avaliação do Regime de Fruta Escolar (RFE), de acordo com o previsto no artigo 8.º, Capítulo I, do Regulamento do Regime de Fruta Escolar, anexo à Portaria n.º 1242/2009, de 12 de outubro, não foi envolvida na auscultação que serviu de base ao relato relativo ao Processo n.º 14/2015 - AUDIT, de dezembro de 2015.

Tal facto poderá estar na origem de algumas imprecisões, designadamente no que respeita às competências no âmbito da monitorização inseridas nas recomendações dirigidas à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (p. 15).

No que respeita à recomendação para análise às causas diretas de fraca execução do RFE, informamos que foram identificadas:

- necessidade de custear a compra dos produtos, custos que só são posteriormente compensados com muitos meses de distância, agravado por penalizações na ajuda atribuída, por incumprimento de regras de controlo, que levam a incerteza quanto à recuperação da verba despendida;
- desajustamento de exigências de distribuição aos alunos e de obtenção de produtos adequados a essa distribuição no decurso do ano letivo;
- dificuldades de cumprimento das exigências a nível administrativo e de controlo, associadas ao modelo do regime.



A publicação de um novo Despacho conjunto poderá, no nosso entender, minimizar alguns dos constrangimentos referidos anteriormente.

Com os melhores cumprimentos,

Pe1* O Diretor-Geral

Pedro Tiago Dantas Machado da
Cunha

Assinado de forma digital por Pedro Tiago Dantas Machado da Cunha
DN: c=PT, ou=Ministério da Educação e Ciência, ou=Direção-Geral da
Educação, cn=Pedro Tiago Dantas Machado da Cunha
Dados: 2016.01.12 19:05:34 Z

José Vitor Pedroso

DGE-MOD004-V02



Direção Geral da Educação ■ Av. 24 de Julho, 140 - 1399-025 Lisboa - Portugal
Telef.: +351-21-393 40 00 - Fax: +351-21-393 46 95 ■ Email: dge@dge.mec.pt - Internet: www.dge.mec.pt