



## AUDITORIA

### FUNDOS AMBIENTAIS

FUNDO PORTUGUÊS  
DE CARBONO,  
FUNDO DE PROTEÇÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS E  
FUNDO DE INTERVENÇÃO  
AMBIENTAL

7<sup>3</sup>  
6<sup>4</sup> 3<sup>4</sup> 5<sup>9</sup>  
TRIBUNAL  
DE CONTAS  
9<sup>4</sup> 2<sup>3</sup> 4<sup>7</sup>  
2<sup>9</sup> 3<sup>1</sup> 8<sup>7</sup>



**PROCESSO N.º 15/2016 – AUDIT**

## **Auditoria a Fundos Ambientais**

**Fundo Português de Carbono  
Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos  
Fundo de Intervenção Ambiental**

**Relatório**

**Novembro de 2017**





# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

<b>1 - SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>12</b>
1.1 - CONCLUSÕES.....	12
1.2 - RECOMENDAÇÕES .....	17
<b>2 - PARTE INTRODUTÓRIA.....</b>	<b>18</b>
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	18
2.2 - ENTIDADES ENVOLVIDAS .....	18
2.3 - SÍNTESE METODOLÓGICA .....	19
2.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	19
2.5 - CONDICIONANTES DA AUDITORIA.....	20
<b>3 - PARTE EXPOSITIVA.....</b>	<b>20</b>
3.1 - FUNDO PORTUGUÊS DE CARBONO .....	20
3.1.1 - Execução financeira .....	21
3.1.2 - Transferências para a EDP Serviço Universal, S.A. ....	26
3.1.3 - Transferências para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (PRODER) .....	26
3.1.4 - Contribuição para o Fundo Verde do Clima .....	27
3.1.5 - Apoios concedidos .....	28
3.1.6 - Contratação de serviços pelo FPC.....	31
3.1.7 - Protocolo com o IGCP e retenção de imposto das aplicações CEDIC .....	33
3.1.8 - Créditos de carbono adquiridos pelo FPC .....	34
3.1.9 - Atribuição de licenças de emissão no Período de Quioto .....	39
3.1.10 - Alcance dos objetivos ambientais visados .....	40
3.2 - FUNDO DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	42
3.2.1 - Execução financeira .....	43
3.2.2 - Apoios concedidos .....	45
3.2.3 - Alcance dos objetivos ambientais visados .....	49
3.3 - FUNDO DE INTERVENÇÃO AMBIENTAL .....	50
3.3.1 - Execução financeira .....	52
3.3.2 - Apoios concedidos .....	53
3.3.3 - Alcance dos objetivos ambientais visados .....	54
3.4 - PLANOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	55
<b>4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>55</b>
<b>5 - EMOLUMENTOS .....</b>	<b>55</b>
<b>6 - DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO I - PROTOCOLO DE QUIOTO E COMÉRCIO EUROPEU DE LICENÇAS DE EMISSÃO.....</b>	<b>57</b>
<b>1 - PROTOCOLO DE QUIOTO.....</b>	<b>57</b>
<b>2 - COMÉRCIO EUROPEU DE LICENÇAS DE EMISSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXO II - RESPOSTA NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>66</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Execução orçamental do Fundo Português de Carbono – 2014 .....	22
Quadro 2 – Execução orçamental do Fundo Português de Carbono – 2015 .....	22
Quadro 3 – Estrutura da receita própria do FPC (2014 e 2015).....	24
Quadro 4 – Estrutura da despesa do FPC (2014 e 2015) .....	24
Quadro 5 – Apoios não atempadamente publicitados e reportados à Inspeção-Geral de Finanças .....	25
Quadro 6 – Projetos financiados pelo IFAP/FPC .....	27
Quadro 7 – Projetos analisados .....	28
Quadro 8 – Créditos de carbono recebidos pelo FPC .....	35
Quadro 9 – Origem dos créditos de carbono adquiridos pelo FPC .....	36
Quadro 10 – Avaliação de cumprimento do Protocolo de Quioto no período de compromisso .....	37
Quadro 11 – Valor dos créditos de carbono e provisões constituídas .....	39
Quadro 12 – Projetos nacionais de redução de emissões apoiados pelo FPC .....	41
Quadro 13 – Execução orçamental do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos – 2014 .....	43
Quadro 14 – Execução orçamental do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos – 2015 .....	44
Quadro 15 – Valores dos projetos e intenções de projeto aprovados e dos pagamentos do FPRH.....	45
Quadro 16 – Execução do Projeto “Limpeza e Desobstrução de Linhas de Água do Concelho de Mafra” .....	48
Quadro 17 – Execução orçamental do Fundo de Intervenção Ambiental – 2014 .....	52
Quadro 18 – Execução orçamental do Fundo de Intervenção Ambiental – 2015 .....	52
Quadro 19 – <i>Total quantity of Kyoto Protocol units in the retirement account</i> .....	57
Quadro 20 – <i>Total quantity of Kyoto Protocol units requested to be carried over from the first to the second commitment period</i> .....	58
Quadro 21 – Unidades de Quioto transitadas, por entidade .....	58
Quadro 22 – Instalações CELE – Licenças atribuídas e licenças devolvidas (2008-2012).....	62
Quadro 23 – Evolução da conta de retiradas relativa ao 1.º Período de Compromisso .....	62
Quadro 24 – Saldo de adições/subtrações de unidades de Quioto nas contas de Portugal.....	63
Quadro 25 – Adições de unidades de Quioto adquiridas pelo FPC .....	63
Quadro 26 – Saldo de adições/subtrações realizadas pelos operadores e outros detentores de contas .....	63
Quadro 27 – Estimativa do valor de alienação das licenças de emissão não devolvidas .....	64
Quadro 28 – Estimativa dos ganhos dos operadores obtidos com a devolução de ERU e CER em substituição das EUA recebidas .....	65

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Caminho para o cumprimento nacional do Protocolo de Quioto .....	34
Gráfico 2 – Emissões de GEE (1990 – 2012) .....	59



# Tribunal de Contas

## SIGLAS

Sigla	Significado
AAU	<i>Assigned amount unit</i> (unidade de quantidade atribuída)
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
APCF	<i>Asia Pacific Carbon Fund</i>
APPM, SROC	APPM – Ana Calado Pinto, Pedro de Campos Machado, Ilídio César Ferreira & Associados, SROC, Ld. <sup>a</sup>
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
CDM	<i>Clean development mechanism</i> (mecanismo de desenvolvimento limpo).
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CER	<i>Certified emission reduction</i> (unidade de redução certificada de emissões)
Cfr.	Conforme
CH <sub>4</sub>	Metano
CMVMC	Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas
CO <sub>2</sub>	Dióxido de carbono
CO <sub>2</sub> e	Dióxido de carbono equivalente
COP	<i>Conference of the Parties</i> (Conferência de Partes)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
Dec.-Lei	Decreto-Lei
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DR	Diário da República
EEX	<i>European Energy Exchange AG</i>
ERU	<i>Emission reduction unit</i> (unidade de redução de emissões)
ETAR	Estação de tratamento de águas residuais
EUA	<i>European Union allowance ou European Union assigned unit</i> (unidade de quantidade atribuída da União Europeia)
EU ETS	<i>European Union Emissions Trading Scheme ou European Union Emissions Trading System</i> (Comércio Europeu de Licenças de Emissão)
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FIA	Fundo de Intervenção Ambiental
FPC	Fundo Português de Carbono
FPRH	Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos
GEE	Gás(ases) com efeito de estufa
Gg	Giga grama
ha	Hectare
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
km	Quilómetro
ICER	<i>Long-term certified emissions reduction</i> (unidade de redução certificada de emissões de longo prazo)
JI	<i>Joint implementation</i> (implementação conjunta)
LCF	Luso Carbon Fund
LED	<i>Light emitting diode</i> (díodo emissor de luz)
LOPTC	Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas
LULUCF	<i>Land Use, Land-Use Change and Forestry</i> (uso do solo, alterações do uso do solo e florestação)
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
Mt CO <sub>2</sub> e	Mega tonelada (milhão de toneladas) de dióxido de carbono equivalente.
MWh	Mega watt hora
N <sub>2</sub> O	Óxido nitroso
NIFAP	Número [de identificação de beneficiário] do IFAP
OE	Orçamento do Estado
PNALE	Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão
POVT	Programa Operacional Temático Valorização do Território
PNAC	Plano Nacional para as Alterações Climáticas
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RMU	<i>Removal unit</i> (unidade de remoção)
RPLE	Registo Português de Licenças de Emissão
Σ	Somatório
SNIERPA	Sistema Nacional de Inventário de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos

Sigla	Significado
t	Tonelada
tCER	Temporary certified emission reduction (unidade de redução certificada de emissões temporária)
t CO <sub>2</sub> e	Tonelada de dióxido de carbono equivalente.
TC	Tribunal de Contas
TGR	Taxa de Gestão de Resíduos
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas)
UE	União Europeia
USD	Dólares dos Estados Unidos da América

## GLOSSÁRIO

Termo	Definição
<b>AAU</b> <b>Unidades de quantidade atribuída (assigned amount units)</b>	<i>Assigned amount unit</i> (unidade da quantidade atribuída) – É o valor unitário das licenças de emissão atribuídas no âmbito do Protocolo de Quioto a um país industrializado (Parte incluída no anexo I) para um dado período de compromisso. Cada AAU representa a permissão para emitir 1 t CO <sub>2</sub> e. No CELE as AAU são convertidas em EUA antes de serem atribuídas aos operadores. As licenças atribuídas (AAU) e não utilizadas no Período de Quioto transitaram para o período de compromisso seguinte.
<b>Adaptação (às alterações climáticas)</b>	Iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade ou para aumentar a resiliência dos sistemas naturais e humanos aos impactos das mudanças climáticas, reais ou esperados. Existem vários tipos de adaptação, p. ex., por antecipação e reativa, privada e pública, e autónoma e planeada. Como exemplos, a elevação de diques fluviais ou costeiros, a retirada de áreas costeiras sujeitas a inundação por subida do nível do mar ou a introdução de culturas alternativas às convencionais, apropriadas à temperatura ou adaptadas à seca ( <i>Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report, 2007</i> ).
<b>Adicionalidade</b>	É o requisito necessário para a aprovação de projetos <b>CDM</b> e <b>Jl</b> e a contabilização dos créditos de carbono correspondentes. Considera-se demonstrada a adicionalidade (ambiental) se resultar do projeto uma redução da emissão de GEE, ou seja, se a diferença entre as emissões que ocorreriam na situação de base (situação que existiria se o projeto não fosse realizado, designada “baseline” ou “business-as-usual” e as emissões associadas ao projeto proposto for positiva.
<b>“Cap and trade”</b>	O comércio de emissões (“emissions trading”), também designado “cap and trade”.
<b>CDM</b> <b>Mecanismo de desenvolvimento limpo (clean development mechanism)</b>	<i>Clean development mechanism</i> (Mecanismo de desenvolvimento limpo). Mecanismo definido no artigo 12 do Protocolo de Quioto que permite que um país desenvolvido com um compromisso de redução de emissões definido no âmbito do Protocolo de Quioto (Partes do anexo B) possa patrocinar um projeto de redução de gases com efeito estufa num país em desenvolvimento (não incluído no anexo I da UNFCCC), adquirindo unidades de redução de emissões (“certified emissions reduction (CER)”) e contabilizá-las para o cumprimento das metas estabelecidas no Protocolo. Para que os créditos de carbono possam ser contabilizados os projetos necessitam de aprovação através de um processo de registo e emissão supervisionado pelo <i>Clean Development Mechanism Executive Board</i> , que está sob a autoridade e controlo da Conferência de Partes no Protocolo de Quioto e é responsável, em última instância, perante os países que ratificaram a UNFCCC e o Protocolo de Quioto. O <i>CDM Executive Board</i> verifica se a redução das emissões é real, mensurável e verificável, e se acrescem ao que teria ocorrido sem o projeto (“adicionalidade”). Como, em geral, os custos marginais de redução de emissões são consideravelmente menores nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos, devido ao seu estado tecnologicamente mais avançado, este mecanismo permite aos países industrializados reduzirem o nível de emissões global de forma mais económica, enquanto o país em desenvolvimento recebe o investimento de capitais e de tecnologias limpas (capacitação) ou de benefícios na alteração do uso da terra.
<b>CELE</b> <b>(Comércio Europeu de Licenças de Emissão)</b>	Comércio Europeu de Licenças de Emissão ( <i>European Union Emissions Trading System - EU ETS</i> ) – O CELE foi criado pela Diretiva n.º 2003/87/CE e visa o cumprimento dos compromissos assumidos com a ratificação do Protocolo de Quioto. A Comissão Europeia estabeleceu os limites (“cap”) de GEE que cada Estado Membro pode emitir, e estes distribuíram uma parte das quantidades atribuídas pelas “instalações”/ “operadores” através da emissão de Títulos de Emissão de GEE (a parte remanescente destina-se a cobrir as emissões que não têm origem em instalações CELE). Este sistema limita as emissões (das atividades listadas no anexo I da Diretiva) ao volume das licenças emitidas e permite o comércio de créditos de carbono, para facilitar o cumprimento dos limites estabelecidos ao menor custo. Permite também a contabilização de créditos obtidos através dos mecanismos de projeto previstos no Protocolo de Quioto.
<b>CER</b> <b>Redução certificada de emissões (certified emission reduction)</b>	Unidade de redução certificada de emissões, ou seja, crédito de carbono gerado pela redução de emissões resultante de uma atividade de projeto do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, certificada pelo <i>CDM Executive Board</i> (nos termos do artigo 12 do Protocolo de Quioto) (cada unidade CER representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO <sub>2</sub> e). Os CER não utilizados no Período de Quioto transitaram para o período de compromisso seguinte até um máximo de 2,5% dos créditos resultantes de mecanismos de projeto (ERU + CER).
<b>CMP</b>	Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes no Protocolo de Quioto (nas CMP são adotadas decisões e resoluções sobre a implementação das disposições do Protocolo de Quioto).
<b>Cogeração</b>	Produção simultânea, num processo integrado, de energia térmica e de energia elétrica e, ou se for o caso, mecânica (n.º 2 do art.º 1.º do Dec.-Lei n.º 23/2010).
<b>Comercializador de último recurso</b>	A entidade titular de licença de comercialização de energia elétrica sujeita a obrigações de serviço universal (al. k) do art.º 3.º do Dec.-Lei n.º 29/2006, republicado pelo Dec.-Lei n.º 215-A/2012).





## Tribunal de Contas

Termo	Definição
Comércio de emissões	O comércio de emissões (“ <i>emissions trading</i> ”, também designado “ <i>cap and trade</i> ”) é um instrumento de regulação da poluição através de mecanismos de mercado, utilizados para atingir a redução de emissões através de incentivos que visam simultaneamente conferir eficiência económica ao processo. O comércio de emissões, previsto no artigo 17 do Protocolo de Quioto, permite que os operadores de países que possuem licenças de emissão excedentárias (licenças de emissão emitidas, mas não utilizadas) vendam esse excesso de capacidade aos países e operadores com excesso de emissões, permitindo a sua contabilização para cumprimento das metas estabelecidas no Protocolo. No caso da União Europeia foi criado o Comércio Europeu de Licenças de Emissão – CELE (EU ETS).
Conta de depósito de operador	Conta de depósito de operador de instalação fixa ( <i>operator holding account</i> ) (artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 920/2010, de 7 de outubro).
Conta de Parte	Conta de depósito da Parte no Protocolo de Quioto ( <i>Party holding account</i> ). Cada registo nacional deve conter pelo menos uma conta para o depósito de unidades de Quioto da Parte. Existindo outras pessoas jurídicas a participar nos mecanismos de Quioto, como sucede no CELE, o registo deve conter também uma conta separada de exploração para cada pessoa jurídica ( <i>entity holding accounts – operator holding accounts</i> (contas de depósito de operador) e <i>person holding accounts</i> (contas de depósito pessoais).
Conta de retiradas	Conta do registo nacional ( <i>retirement account</i> ) para onde a Parte deve transferir as unidades que pretende usar para cumprir o artigo 3(1) do Protocolo de Quioto. As unidades das licenças devolvidas pelos operadores CELE são transferidas para uma conta de retiradas. As unidades transferidas para uma conta de retiradas não podem ser depois transferidas para outra conta.
Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (UNFCCC)	A Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas ( <i>United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC</i> ) é um acordo internacional assinado em 1992 na Conferência da Terra, no Rio de Janeiro, que visa a adoção de medidas para limitação das alterações climáticas. Em 1997 foi alterado pelo Protocolo de Quioto (Disponível em <a href="http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf</a> ).
Créditos de carbono	Para efeitos do Protocolo de Quioto estão definidos 4 tipos de créditos de carbono: <ul style="list-style-type: none"><li>♦ AAU – Unidades de quantidade atribuída (<i>assigned amount units</i>);</li><li>♦ CER – Redução certificada de emissões (<i>certified emission reduction</i>);</li><li>♦ ERU – Unidade de redução de emissões (<i>emission reduction unit</i>); e</li><li>♦ RMU – Unidade de remoção (<i>removal unit</i>).</li></ul> Cada crédito de carbono corresponde a 1 t de CO <sub>2</sub> e.
Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades ( <i>cf. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report)</i> ).
Dióxido de carbono equivalente (CO <sub>2</sub> e)	A Diretiva n.º 2003/87/CE define como «Tonelada de equivalente dióxido de carbono», uma tonelada métrica de dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> ) ou uma quantidade de qualquer outro gás com efeito de estufa referido no anexo II com um potencial de aquecimento global equivalente. Os vários GEE não têm o mesmo impacto no aquecimento global, uma vez que têm diferentes fatores de absorção e emissão de radiação e diferentes tempos de permanência na atmosfera. Por facilidade, é utilizado como unidade a tonelada de CO <sub>2</sub> equivalente (CO <sub>2</sub> e), convertendo as quantidades de outros GEE nas quantidades de CO <sub>2</sub> que teriam o mesmo efeito (p. ex., uma tonelada de CH <sub>4</sub> é contabilizada como 21 t CO <sub>2</sub> e e uma tonelada de N <sub>2</sub> O como 310 t CO <sub>2</sub> e, para um horizonte de 100 anos).
Diretiva “CELE”	Diretiva 2003/87/CE, do Conselho e do Parlamento, de 13 de Outubro, que criou o CELE (última alteração efetuada pela Diretiva 2009/29/CE).
Diretiva “Linking”	Diretiva 2004/101/CE, do Conselho e do Parlamento, de 27 de Outubro, que alterou a Diretiva 2003/87/CE, introduzindo disposições que permitem ligar os mecanismos baseados em projetos do Protocolo de Quioto, incluindo a iniciativa conjunta e o mecanismo de desenvolvimento limpo, com o regime comunitário (CELE).
EEX	Spot <i>market</i> operado pela <i>European Energy Exchange</i> AG. A EEX é também a plataforma onde a UE procede ao leilão de emissões no âmbito do CELE.
Emissão	Libertação de gases com efeito de estufa na atmosfera a partir de fontes existentes numa instalação, tal como definida na Diretiva n.º 2003/87/CE.
ERU Unidade de redução de emissões (emission reduction unit)	<b>Crédito de carbono</b> gerado por um projeto de <b>implementação conjunta</b> (nos termos do artigo 6 do <b>Protocolo de Quioto</b> ) (cada unidade ERU representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO <sub>2</sub> e). Os ERU não utilizados no Período de Quioto transitaram para o período de compromisso seguinte até um máximo de 2,5% dos créditos resultantes de mecanismos de projeto (ERU + CER).
EUA ( <i>European unit allowance</i> )	Unidade de licenças europeias, atribuídas às instalações abrangidas pelo CELE (no Período de Quioto as EUA eram emitidas pelos registos europeus, no âmbito do CELE, por conversão de AAU).
Fontes renováveis	Designação genérica que abrange os recursos naturais a partir dos quais é produzida energia e que são naturalmente reabastecidos, como o sol, o vento, os cursos de água, as marés, a biomassa e a energia geotérmica.
Gases com efeito de estufa	Gases enumerados no anexo A do Protocolo de Quioto e anexo II da Diretiva n.º 2003/87/CE: <ul style="list-style-type: none"><li>♦ Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>);</li><li>♦ Metano (CH<sub>4</sub>);</li><li>♦ Óxido nitroso (N<sub>2</sub>O);</li><li>♦ Hidrofluorcarbonetos (HFC);</li><li>♦ Perfluorcarbonetos (PFC); e</li><li>♦ Hexafluoreto de enxofre (SF<sub>6</sub>).</li></ul>
ICE	Mercado de futuros operado pela Intercontinental Exchange, Inc.

Termo	Definição
<b>ICER</b> <b>Redução certificada de emissões de longo prazo</b> <i>(long-term certified emissions reductions)</i>	CER emitida relativamente a uma atividade de projeto de florestação ou reflorestação no âmbito do CDM que, sujeita à Decisão 5/CMP.1 da Conferência das Partes enquanto Reunião das Partes no Protocolo de Quioto, caduca no final do período de contabilização da redução de emissões da atividade de projeto de florestação ou reflorestação no âmbito do CDM para o qual foi emitida.
<b>Impacte ambiental</b>	Conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas no ambiente, sobre determinados fatores, num determinado período de tempo e numa determinada área, resultantes da realização de um projeto, comparadas com a situação que ocorreria, nesse período de tempo e nessa área, se esse projeto não viesse a ter lugar (al. k) do art.º 2.º do Dec.-Lei n.º 151-B/2013).
<b>Implementação conjunta</b> <i>(joint implementation)</i>	Mecanismo definido no artigo 6 do <b>Protocolo de Quioto</b> , que permite que um país, incluído no anexo I da <b>UNFCCC</b> com custos relativamente elevados de redução de emissões de <b>GEE</b> , possa adquirir créditos (unidade de redução de emissões ou <i>"emissions reduction unit (ERU)"</i> ) através do desenvolvimento de um projeto de redução de emissões noutro país (também incluído no anexo I). A implementação conjunta fornece às Partes um meio flexível e economicamente eficiente para cumprir uma parte de seus compromissos de Quioto, enquanto o anfitrião do projeto beneficia com o investimento estrangeiro e com a transferência de tecnologia. A implementação conjunta é vantajosa quando os custos de mitigação no país terceiro são inferiores aos custos da atuação a nível nacional.
<b>Instalação</b>	Unidade técnica fixa onde se realizam uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I da Diretiva n.º 2003/87/CE e quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades realizadas nesse local e que possam ter influência nas emissões e na poluição, tal como definida na Diretiva. É a designação utilizada para referir as instalações industriais cujas emissões de dióxido de carbono estão limitadas por efeito da Diretiva e integram o CELE.
<b>Licença de emissão</b>	Licença ( <i>"allowance"</i> ) para emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono durante um determinado período, que só é válido para efeitos do cumprimento da Diretiva n.º 2003/87/CE e é transferível em conformidade com as disposições da mesma (Licença Europeia de Emissão).
<b>"LULUCF"</b>	Uso do solo, alterações do uso do solo e florestação ( <i>Land Use, Land-Use Change and Forestry</i> ). As alterações de "LULUCF", quando resultam em absorção e armazenamento de carbono, dão origem a créditos de carbono (unidades de remoção (RMU), e quando dão origem ao acréscimo de produção de GEE (CO <sub>2</sub> e CH <sub>4</sub> ) são contabilizadas as emissões correspondentes. De acordo com o artigo 3.3 do Protocolo de Quioto, as emissões e remoção de GEE resultantes de atividades como a florestação, reflorestação e desflorestação (*) que tiveram lugar após 1990 são contabilizadas para efeitos do cumprimento do Protocolo de Quioto. As emissões resultantes da desflorestação e de incêndios florestais, por outro lado, são contabilizadas como <b>emissões de GEE</b> (cf. Artigo 3.3 do Protocolo de Quioto e Decisão 11/CP.7 dos Acordos de Marraquexe). (*) Os Acordos de Marraquexe (2001) vieram a alargar estas atividades à gestão florestal ( <i>forest management</i> ), gestão agrícola ( <i>cropland management</i> ), gestão de pastagens ( <i>grazing land management</i> ) e reposição de cobertura vegetal ( <i>revegetation</i> ), como descritas no anexo "Definitions, modalities, rules and guidelines relating to land use, land-use change and forestry activities under the Kyoto Protocol".
<b>Mecanismos de flexibilidade ou mecanismos de Quioto</b>	Designação que agrega os mecanismos previstos no <b>Protocolo de Quioto</b> e que facilitam o atingir das metas fixadas, em complemento das ações desenvolvidas pelos países no seu próprio território: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Comércio de emissões</b> ("Emissions Trading"), previsto no artigo 17;</li> <li>◆ <b>Implementação conjunta</b> ("Joint Implementation"), definido no artigo 6; e</li> <li>◆ <b>Mecanismo de desenvolvimento limpo</b> ("Clean development mechanism"), definido no artigo 12.</li> </ul>
<b>Mitigação</b> <b>(das alterações climáticas)</b>	Mudança e substituição de tecnologias para reduzir os consumos de recursos e as emissões de GEE por unidade de produto. Embora diversas políticas sociais, económicas e tecnológicas possam dar origem a uma redução das emissões, no que respeita às alterações climáticas, mitigação significa implementar políticas para redução das emissões de GEE e aumentar os sumidouros ( <i>Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report, 2007</i> ).
<b>NER300</b>	Mecanismo de incentivo gerido pela Comissão Europeia para financiamento de projetos de demonstração comercial para captura e armazenamento geológico de CO <sub>2</sub> e de tecnologias inovadoras de aproveitamento de fontes de energia renováveis com o objetivo incentivar o investimento dos Estados membros e do sector privado em tecnologias com baixo teor de carbono.
<b>Operador</b>	Qualquer pessoa que explore ou controle uma instalação ou, caso a legislação nacional o preveja, em quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico da instalação, tal como definida na Diretiva n.º 2003/87/CE.
<b>Parte incluída no Anexo I</b>	País incluído no anexo I da <b>UNFCCC</b> que tenha ratificado o <b>Protocolo de Quioto</b> , nos termos do n.º 7 do artigo 1.º do mesmo.
<b>Países do Anexo B</b>	Os países incluídos no anexo B do <b>Protocolo de Quioto</b> são os países desenvolvidos com limitação de emissões de <b>GEE</b> (que não podem ter um aumento líquido de emissões) ou com um compromisso de redução aí especificado. Nesse anexo são identificados com "*" os países que estão em transição para uma economia de mercado.
<b>Países do Anexo I</b>	Os países incluídos no anexo B da são os países industrializados que se comprometeram a reduzir a emissão de GEE pelo menos 5% relativamente às emissões verificadas em 1990 no período de 2008 a 2012. Os países do anexo I correspondem aos <b>países do anexo B</b> mais a Turquia e a Bielorrússia.
<b>Países não constantes do Anexo I</b>	Países em vias de desenvolvimento que não são signatários da <b>UNFCCC</b> e não têm o compromisso de reduzir as emissões de <b>GEE</b> .
<b>Party holding account</b>	Conta de depósito da Parte. Cada registo deve conter pelo menos uma conta para o depósito de unidades de Quioto da Parte. Existindo outras pessoas jurídicas a participar nos mecanismos de Quioto, como sucede no CELE, o registo deve conter também uma conta separada de exploração para cada pessoa jurídica ( <i>entity holding accounts – operator holding accounts</i> (contas de depósito de operador) e <i>personal holding accounts</i> (contas de depósito pessoais). Ver também <i>"retirement account"</i> .
<b>Período de Quioto</b>	Período do compromisso de redução de emissões constante do Protocolo de Quioto (2008-2012).
<b>PRODER</b>	Programa de Desenvolvimento Rural



## Tribunal de Contas

Termo	Definição
<b>Produção de eletricidade em regime especial</b>	Considera-se produção em regime especial a atividade de produção sujeita a regimes jurídicos especiais, tais como a produção de eletricidade através de cogeração e de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, a microprodução, a miniprodução e a produção sem injeção de potência na rede, bem como a produção de eletricidade através de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, não sujeita a regime jurídico especial (n.º 1 do art.º 18.º do Dec.-Lei n.º 29/2006, republicado pelo Dec.-Lei n.º 215-A/2012).
<b>Protocolo de Quioto</b>	Protocolo de Quioto ( <i>Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change</i> ) – acordo celebrado em Quioto em 1997 onde os países desenvolvidos se comprometeram a metas quantificadas de redução das respetivas emissões de GEE, tomando como base as emissões verificadas no ano de 1990. A União Europeia assumiu o compromisso de redução de 8% no seu conjunto (Disponível em <a href="http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf">http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf</a> ).
<b>Quantidade atribuída</b>	O limite de emissões estabelecido para um dado período (período experimental do CELE (2005-2007) ou primeiro período de compromisso (do Protocolo de Quioto) (2008-2012), ou ano. Para Portugal, para o período 2008-2012, é de 381.937.527 t CO <sub>2</sub> e).
<b>RMU</b> <b>Unidade de remoção (removal unit)</b>	Crédito de carbono proveniente de projetos relativos a alterações do uso do solo ou de florestação “LULUCF” – cada unidade RMU representa uma redução de emissões equivalente a 1 t CO <sub>2</sub> e. Os créditos correspondentes a RMU não transitaram do Período de Quioto para o período de compromisso seguinte.
<b>Sumidouros de carbono (“carbon sinks”)</b>	Designam-se por sumidouros de carbono os ecossistemas, principalmente florestas e oceanos, que removem o CO <sub>2</sub> da atmosfera através da absorção e armazenamento, compensando as emissões (“sequestro de carbono”).
<b>tCER</b> <b>Redução certificada de emissões temporária (temporary certified emission reduction)</b>	CER emitida relativamente a uma atividade de projeto de florestação ou reflorestação no contexto do CDM que, sujeita à Decisão 5/CMP.1 da Conferência das Partes enquanto Reunião das Partes no Protocolo de Quioto, caduca no final do período de contabilização da redução de emissões seguinte ao período durante o qual foi emitida.

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa de Auditoria</b>		
José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Diogo Maltez de Freitas	Técnico Verificador Superior	Lic. Economia
<b>Apoio Administrativo e Informático:</b> Cristina Fernandes, Assistente Técnica		
<b>Coordenação:</b> António Marques do Rosário, Auditor Chefe		
<b>Coordenação Geral:</b> Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		



## 1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria teve como objetivo a avaliação da ação dos fundos ambientais geridos pela Agência Portuguesa do Ambiente, enquanto instrumentos financeiros do Estado para apoio às áreas das alterações climáticas, da proteção de recursos hídricos e da recuperação de passivos ambientais, bem como a apreciação da gestão dos recursos afetos à concessão de apoios e da legalidade e regularidade das operações subjacentes. O trabalho desenvolvido permitiu formular as seguintes conclusões:

### 1.1 - Conclusões

#### *Caraterização dos Fundos ambientais auditados*

1. O Fundo Português de Carbono, criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, com a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, tinha como objetivo contribuir para o cumprimento dos compromissos quantificados de limitação de emissões de gases com efeito de estufa que o Estado Português assumiu ao ratificar o Protocolo de Quioto, bem como de outros compromissos internacionais de Portugal na área das alterações climáticas (**cf. ponto 3.1**).
2. O Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos, criado pelo Decreto-Lei n.º 172/2009, com a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira, tinha por missão contribuir para a utilização racional e para a proteção dos recursos hídricos, através da afetação de recursos a projetos e investimentos necessários ao seu melhor uso (**cf. ponto 3.2**).
3. O Fundo de Intervenção Ambiental, criado pela Lei n.º 50/2006, era um património autónomo sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e com personalidade judiciária, que tinha por missão financiar iniciativas de prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais ou humanos que exigissem uma intervenção rápida ou para os quais se não pudessem mobilizar outros instrumentos jurídicos e financeiros. Este Fundo suportava ainda os encargos do Estado decorrentes da aplicação do regime de responsabilidade ambiental aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008 (**cf. ponto 3.3**).
4. Os três Fundos acima referidos foram extintos pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017, sucedendo-lhe o Fundo Ambiental criado pelo mesmo diploma (**cf. ponto 3**).

#### *Alcance dos objetivos ambientais*

5. Os Relatórios Anuais de Atividades dos três Fundos analisados nada referem sobre a consecução dos objetivos ambientais para que foram criados, reportando apenas, para além da receita arrecadada e da despesa realizada, informação genérica e financeira sobre os projetos apoiados (**cf. pontos 3.1.10, 3.2.3 e 3.3.3**).
6. Os projetos em território nacional financiados pelo Fundo Português de Carbono contribuíram para a indústria reduzir as emissões de N<sub>2</sub>O em 0,8 Mt CO<sub>2</sub>e e para o sequestro de carbono na agricultura, de que resultou a redução de 1,5 Mt CO<sub>2</sub>e (**cf. ponto 3.1.10**).



7. Os projetos desenvolvidos noutros países industrializados e em países em vias de desenvolvimento que originaram 2.463.400 unidades de Quioto adquiridas pelo Fundo Português de Carbono, reduziram 2,5 Mt CO<sub>2</sub>e nesses países (**cf. ponto 3.1.10**).
8. Relativamente ao Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos verificaram-se intenções de projeto e projetos aprovados não enquadrados no objetivo prioritário definido no Decreto-Lei n.º 172/2009, “*promover a utilização racional e a proteção dos recursos hídricos através da afetação de recursos a projetos e investimentos necessários ao seu melhor uso*” (**cf. ponto 3.2.3**).

### *Execução financeira dos Fundos*

9. Em 2014 e 2015 os saldos transitados nos três Fundos não foram utilizados, contribuindo para o seu crescimento ao longo dos anos e motivando taxas de execução muito baixas (**cf. pontos 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1**).
10. Estes Fundos foram utilizados para financiar compromissos orçamentais da APA e do IFAP (**cf. pontos 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1**).

### *Fundo Português de Carbono*

11. Em 2014 o Fundo Português de Carbono teve uma receita de € 174,4 milhões e em 2015 de € 238,9 milhões, sendo € 77,4 milhões e € 103,5 milhões relativos a saldos transitados, respetivamente. Não obstante os valores de receita, os valores de dotação disponível para realizar despesa naqueles anos apenas permitiam despender € 96 milhões e € 106,8 milhões, respetivamente, limites que não foram totalmente utilizados (**cf. pontos 3.1.1**).
12. A despesa de maior expressão do Fundo Português de Carbono, no valor de € 49,2 milhões (69,5%), em 2014, e € 77,1 milhões (84,8%), em 2015, corresponde às transferências para a EDP Serviço Universal, S.A., na qualidade de titular de licença de comercialização de último recurso, para compensação do sobrecusto da produção de energia em regime especial a partir de fontes renováveis (**cf. pontos 3.1.1.2 e 3.1.2**).
13. Assume também uma expressão relevante a transferência, em 2014, para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas de € 4,5 milhões, totalizando € 10,6 milhões no período 2012-2014, para assegurar a componente nacional do financiamento de projetos agrícolas e florestais no âmbito do PRODOR, com contributo para o sequestro de carbono e a redução de emissões de gases com efeito de estufa (**cf. pontos 3.1.1.2 e 3.1.3**).
14. O Fundo Português de Carbono sofreu perdas de € 16,3 milhões (56,3%) num investimento total de cerca de € 29 milhões numa participação no Luso Carbon Fund, onde previa receber 2.675.485 créditos de carbono, tendo este Fundo encerrado a atividade no final de 2016 sem ter distribuído nenhum crédito (**cf. ponto 3.1.8**).
15. A aquisição de créditos de carbono pelo Fundo Português de Carbono assumiu em 2014-2015 uma expressão marginal, reduzida à resolução e liquidação de participações financeiras nos Fundos onde tinha investido (**cf. ponto 3.1.1.2**).
16. As licenças de carbono adquiridas e as participações em fundos de carbono encontravam-se, em 31 de dezembro de 2014, contabilizadas pelo seu valor de aquisição (excetuando o Luso Carbon Fund), apesar das cotações dos créditos de carbono no mercado apresentarem desde 2008 uma tendência progressivamente decrescente, face à redução da procura, devida à perceção dos operadores de que o mercado era excedentário, conduzindo a uma forte

desvalorização desses ativos. O investimento de € 87,6 milhões foi provisionado em 2015 em € 64,7 milhões, acrescendo à provisão, no montante de € 15,5 milhões, já constituída, totalizando € 80,2 milhões, montante que representa 91,6% do valor de aquisição (cfr. ponto 3.1.8).

#### *Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos*

17. O Fundo de Proteção de Recursos Hídricos teve receitas de € 53 milhões em 2014 e de € 62 milhões em 2015, sendo € 31 milhões e € 44,9 milhões referentes a saldos transitados, respetivamente. As receitas próprias de € 22,1 milhões e de € 17,1 milhões, respetivamente, tiveram origem, quase exclusivamente, na taxa de recursos hídricos. Não obstante os valores de receita referidos, os montantes de dotação disponível para a realização de despesa não ultrapassaram os € 12,1 milhões em 2014 e os € 14,6 milhões em 2015, limites que não foram totalmente utilizados (cfr. pontos 3.2.1 e 3.2.1.1).
18. As despesas totais realizadas pelo Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos em 2014 e 2015 foram de € 8,1 milhões em cada um dos anos. A componente de maior expressão, € 7,6 milhões (93,7%) em 2014 e € 7,8 milhões (95,8%) em 2015, corresponde a transferências para a Agência Portuguesa do Ambiente, no âmbito de processos de reafecção de receita própria ao nível do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, para financiamento de projetos promovidos por esta (cfr. pontos 3.2.1 e 3.2.1.2).

#### *Fundo de Intervenção Ambiental*

19. O Fundo de Intervenção Ambiental teve receitas de € 9,1 milhões em 2014 e € 9,6 milhões em 2015, sendo € 4,9 milhões e € 8,2 milhões relativos a saldos transitados, respetivamente. A receita própria cobrada em 2014 e 2015 teve origem em coimas por contraordenações ambientais, a que acresceu, em 2014, a receita proveniente do resgate de títulos de dívida pública de curto prazo. Não obstante os valores de receita apresentados, a dotação disponível para realização de despesa apenas permitia despende € 2,9 milhões e € 1,9 milhões, respetivamente, tendo o valor executado sido bastante inferior (cfr. pontos 3.3.1, 3.3.1.1 e 3.3.1.2).
20. O Fundo de Intervenção Ambiental pagou, em 2014 e 2015, despesas nos montantes de € 0,8 milhões e € 1,2 milhões, respetivamente. Essas despesas respeitam a processos de reafecção de receita própria, no âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e a favor da Agência Portuguesa do Ambiente, para financiamento da “*Empreitada para reabilitação da célula de lamas não estabilizadas da ETAR de Alcanena*”, nos montantes de € 0,4 milhões, em 2014, e de € 0,7 milhões, em 2015, e ao financiamento de um único projeto, “*Retirada das lamas confinadas no aterro de Santo André*”, no valor de € 0,5 milhões em cada um dos anos (cfr. pontos 3.3.2.1 e 3.3.2.2).

#### *Investimentos e apoios*

##### *Fundo Português de Carbono*

21. O Fundo Português de Carbono financiou sete projetos nacionais com € 19,3 milhões, com pagamentos em função da redução de emissões verificada, com um custo unitário médio de € 8,62/tCO<sub>2</sub>e reduzido. Este financiamento compara com o investimento de € 23,9 milhões para aquisição de créditos de carbono, de que resultou o financiamento de projetos noutros países, com um custo médio de € 9,71/t CO<sub>2</sub>e, valor que se eleva a € 16,34/t CO<sub>2</sub>e se incluído o investimento líquido no Luso Carbon Fund, de que não foi recebido qualquer crédito de carbono (cfr. ponto 3.1.10).





22. A diferença entre aqueles custos unitários coloca em causa a prioridade dada pelo Fundo à aquisição de créditos de carbono, financiando indiretamente projetos noutros países em detrimento do apoio a projetos da indústria e agricultura nacionais, mais económicos e de menor risco, contribuindo para a redução das emissões nacionais (**cf. ponto 3.1.10**).
23. A opção política de atribuição gratuita de licenças de emissão aos operadores CELE no período de Quioto, que visou não induzir restrições ao desenvolvimento económico, em especial ao sector electroprodutor, revelou-se desadequada. Caso tivessem sido leiloadas 10% das licenças atribuídas, como permitido pela Diretiva “CELE”, à semelhança do que sucede atualmente, financiando por essa via o Fundo Português de Carbono, não seriam necessárias outras fontes de financiamento para cobrir o défice previsto ou, quando muito, seria necessário um financiamento reduzido (**cf. ponto 3.1.9**).
24. O número de licenças atribuídas aos operadores CELE traduzia objetivos de redução de emissões pouco ambiciosos, que se revelaram facilmente superáveis e que, na ausência de mecanismos para ajustamento do número de licenças atribuídas, conduziu a um significativo excedente de licenças na posse dos operadores. A alienação pelos operadores CELE da quase totalidade das licenças recebidas gratuitamente e não utilizadas gerou proveitos para os mesmos que se estimam em € 387 milhões, mais do quádruplo dos investimentos e perdas do Fundo Português de Carbono. Por outro lado, a alienação destas licenças excedentes, reduziu em 26,51 Mt CO<sub>2</sub>e os créditos de carbono de que Portugal dispunha para comprovar o cumprimento do Protocolo de Quioto, quase o dobro do défice de 14,4 Mt CO<sub>2</sub>e que era previsto o Fundo Português de Carbono suprir (**cf. ponto 3.1.9**).
25. A validação da elegibilidade dos projetos financiados pelo PRODER para efeitos de concessão do apoio do Fundo Português de Carbono, destinado a suportar a componente nacional, foi efetuada apenas através da verificação em bloco de listas desses projetos com indicação dos montantes financiados e das áreas de cultivo, das medidas do PRODER onde os mesmos foram enquadrados pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, bem como dos objetivos dessas medidas, listas que incluíam projetos com financiamento nulo e negativo, não sendo aferido se os projetos financiados efetivamente contribuíam para o sequestro de carbono (**cf. ponto 3.1.3**).

#### *Fundo de Proteção de Recursos Hídricos*

26. Entre 2011 e 2015 foram selecionados para financiamento e aprovados pelo Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos 57 intenções de projeto e projetos, que implicavam participações num total de € 28,5 milhões e que, nalguns casos, visavam objetivos que transcendiam os elencados no respetivo *Regulamento de Gestão*. Verifica-se, no entanto, que as intenções concretizadas e a realização são substancialmente inferiores aos compromissos assumidos, totalizando os valores efetivamente pagos € 1,7 milhões apenas, tendo em 2014 e 2015 ascendido a, respetivamente, € 0,5 milhões e € 0,3 milhões (**cf. pontos 3.2.1.2 e 3.2.2**).
27. A maioria dos projetos apresentados para financiamento por municípios e entidades privadas são intervenções de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e da zona costeira fora dos aglomerados urbanos, que são da responsabilidade dos proprietários e das Administrações das Regiões Hidrográficas, serviços territorialmente desconcentrados da Agência Portuguesa do Ambiente, e que devem ser executadas sob orientação desta Agência (**cf. ponto 3.2.2**).

28. Encontrava-se em apreciação um pedido de financiamento efetuado pela Soporcel para obras de reparação de um canal que é propriedade do Estado. Não se encontraram motivos que justifiquem entregar a realização de uma obra pública a uma entidade privada quando a execução e orientação da mesma se inclui nas atribuições e competências da própria Agência Portuguesa do Ambiente e é suscetível de cofinanciamento por fundos comunitários, e que o seu financiamento seja assegurado por um Fundo por ela gerido (**cf. ponto 3.2.2.2**).

#### *Fundo de Intervenção Ambiental*

29. O Fundo de Intervenção Ambiental foi criado com o propósito de financiar iniciativas que exigissem uma intervenção rápida. No entanto a sua ação revelou-se inadequada face à celeridade exigida nalgumas situações, tendo sido necessário reafectar verbas para que a APA realizasse essas intervenções (**cf. ponto 3.3.2.2**).

#### *Cumprimento de normas legais*

30. A Agência Portuguesa do Ambiente procedeu à publicitação no seu *site* e ao reporte à Inspeção-Geral de Finanças de sete apoios concedidos pelo Fundo Português de Carbono, fora do prazo previsto na Lei n.º 64/2013 (**cf. ponto 3.1.1.2**).
31. Em processos relativos à contratação da aquisição de serviços observaram-se lacunas e a inclusão de documentos sem identificação nominal e funcional dos intervenientes, num caso não assinado pelo autor, em violação do disposto no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, e despachos sem data (**cf. ponto 3.1.6**).
32. Em três procedimentos para aquisições de serviços efetuadas pelo Fundo Português de Carbono não foi observado o disposto no artigo 1.º, n.º 4, e noutras disposições do CCP que apontam para a escolha das propostas que melhor, mais económica e eficientemente se ajustam às necessidades públicas, sendo tais ilegalidades suscetíveis de ter alterado o resultado financeiro dos procedimentos (**cf. ponto 3.1.6**):
- Os cadernos de encargos não continham especificações, qualitativas e quantitativas, que permitissem por si só avaliar de forma segura os serviços a prestar;
  - Os subfactores e as escalas estabelecidas para a avaliação das propostas no fator “*qualidade e mérito técnico da proposta*” comportavam um grau elevado de subjetividade, abrangiam matérias que extravasavam os aspetos da execução dos contratos a celebrar submetidos à concorrência, não sendo a sua aplicação independente de situações, qualidades, características ou outros elementos relativos aos concorrentes, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 75.º;
  - O fator “*preço total*” do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa foi estabelecido através de escalas com intervalos de valores, desincentivando o funcionamento da concorrência, não sendo adequado à escolha da proposta economicamente mais vantajosa, nos termos do n.º 1 do artigo 74.º;
  - As escalas de avaliação definidas não permitiam a classificação de propostas de valor anormalmente baixo eventualmente admitidas, se aceite a justificação prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 71.º do CCP;
33. O Fundo Português de Carbono pagou uma aquisição de serviços no montante de € 1.768,55, tendo contabilizado inadequadamente a fatura utilizando as rubricas orçamentais relativas a aquisição de serviços (“*Seminários exposições e similares*”, “*Deslocações e estadas*”) e a “*Ajudas*





*de custo*”, dado a adjudicatária não ter prestado os serviços associados àquelas rubricas (**cf. ponto 3.1.6**).

## **1.2 - Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

### **a) Ao Fundo Ambiental**

- 1) Definir nos planos de atividades metas para cada um dos objetivos a prosseguir e evidenciar, nos relatórios anuais de atividades, a contribuição dos apoios concedidos para o alcance desses objetivos;
- 2) Observar o prazo legal estabelecido para a publicitação dos apoios concedidos e o reporte à Inspeção-Geral de Finanças.

### **b) À Agência Portuguesa do Ambiente**

- 1) Assegurar que os atos que integram os processos administrativos internos contenham a data e a identificação, nominal e funcional, dos funcionários e agentes seus subscritores;
- 2) Assegurar que as cláusulas dos cadernos de encargos especifiquem de forma adequada e completa os serviços a contratar;
- 3) Assegurar que os fatores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa abranjam apenas aspetos da execução do contrato a celebrar;
- 4) Assegurar que a fixação do fator “*preço*” do critério de adjudicação diferencia as propostas com preços diferentes, incluindo as propostas de valor anormalmente baixo.

## 2 - PARTE INTRODUTÓRIA

### 2.1 - Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Ação, aprovado pelo Tribunal de Contas (TC), realizou-se a “Auditoria a Fundos Ambientais — Fundo Português de Carbono, Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos e Fundo de Intervenção Ambiental”, sob a gestão da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., (APA), com a natureza de auditoria ambiental e que teve como objetivo a avaliação da ação dos fundos ambientais enquanto instrumentos financeiros do Estado de apoio à política climática, proteção de recursos hídricos e recuperação de passivos ambientais, bem como a apreciação da gestão dos recursos afetos à concessão de apoios e da legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Apreciar o enquadramento legal dos Fundos e da regulamentação da concessão de apoios;
- ◆ Analisar a execução financeira dos Fundos;
- ◆ Apreciar os processos de concessão de apoios;
- ◆ Apreciar a monitorização e o controlo dos projetos/ações objeto de financiamento;
- ◆ Avaliar o alcance dos objetivos ambientais através da ação dos Fundos.

O horizonte temporal da auditoria corresponde aos anos de 2014 e 2015, sem prejuízo de, no caso do Fundo Português de Carbono, se fazer o balanço final do cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal enquanto Parte subscritora do Protocolo de Quioto (2008-2012) e da utilização dos créditos de carbono adquiridos pelo Fundo para esse fim.

### 2.2 - Entidades envolvidas

A auditoria foi desenvolvida junto da Agência Portuguesa do Ambiente, organismo responsável pela gestão dos referidos Fundos.

A APA<sup>1</sup> é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, prosseguindo atribuições no âmbito do Ministério do Ambiente<sup>2</sup>, que tem por missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas setoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos.

A Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente é um serviço cuja direção é exercida pelo Ministro do Ambiente, tendo sucedido à Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território

---

<sup>1</sup> A orgânica da APA foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 56/2012, de 13 de março, e os seus Estatutos foram aprovados pela Portaria n.º 108/2013, de 15 de março.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro (regime de organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional). O Ministério do Ambiente sucedeu ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.



e Energia<sup>3</sup> que, por sua vez, sucedeu à Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

## 2.3 - Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes dos Manuais de Auditoria do TC.

Dentro desses trabalhos, procedeu-se a:

- ◆ Estudo do quadro normativo do Fundo Português de Carbono, Fundo de Proteção de Recursos Hídricos e Fundo de Intervenção Ambiental e das atividades por eles apoiadas;
- ◆ Análise da articulação entre os diversos intervenientes no processo de controlo, quer através de entrevistas com dirigentes e técnicos da APA e da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, quer da realização de testes de procedimento e de conformidade;
- ◆ Análise dos Relatórios Anuais do FPC, FPRH e FIA<sup>4</sup>;
- ◆ Avaliação dos recursos afetos à administração dos Fundos;
- ◆ Verificação da legalidade e da regularidade da despesa no âmbito do objeto da auditoria.

Para verificação da legalidade e da regularidade da despesa realizada pelos Fundos foram extraídas amostras<sup>5</sup> de processos de despesa<sup>6</sup>, relativos a concessão de apoios, aquisição de serviços e outros, bem como a transferências:

- ◆ FPC - 23 processos de despesa num universo de 64, representando 88,7% da despesa realizada;
- ◆ FPRH - 3 processos num universo de 25, representando 97,7% da despesa realizada;
- ◆ FIA - 2 processos num universo de 3, representando 99,4% da despesa realizada.

## 2.4 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., e à Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, que não se pronunciou.

As alegações da APA foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente em anexo a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro (regime de organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional). A lei orgânica da Secretaria-Geral do Ambiente ainda não foi publicada.

<sup>4</sup> Os Relatórios de Atividades estão disponíveis em:

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=162&sub2ref=1315&sub3ref=1316>.

<sup>5</sup> Os dados referentes aos processos de despesa dos três Fundos foram corrigidos pela APA após a seleção das amostras.

<sup>6</sup> Correspondendo aos *high values* (valores superiores a 10% do total).

## 2.5 - Condicionantes da auditoria

Não se registaram condicionantes aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos.

## 3 - PARTE EXPOSITIVA

O Fundo Português de Carbono (FPC), o Fundo de Proteção de Recursos Hídricos (FPRH) e o Fundo de Intervenção Ambiental (FIA), objeto da presente auditoria, foram extintos pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 14 de agosto, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017, nos termos do disposto na alínea h) do artigo 1.º e no artigo 23.º, sucedendo-lhe o Fundo Ambiental, criado pela alínea a) do artigo 1.º, com a natureza de património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e personalidade judiciária, nos termos estabelecidos pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do mesmo diploma.

No período em que foi desenvolvido o trabalho de campo da auditoria, o FPC, o FPRH e o FIA regiam-se por legislação própria e funcionavam junto da Agência Portuguesa do Ambiente<sup>7</sup>.

### 3.1 - Fundo Português de Carbono

O Fundo Português de Carbono foi criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de março<sup>8</sup>, com a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica<sup>9</sup>, tendo como objetivo contribuir para o cumprimento dos compromissos quantificados de limitação de emissões de gases com efeito de estufa que o Estado Português assumiu ao ratificar o Protocolo de Quioto<sup>10</sup>, bem como de outros compromissos internacionais na área das alterações climáticas<sup>11</sup>.

A gestão do Fundo era assegurada, na vertente técnica, pelo Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas e, na vertente financeira, pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)<sup>12</sup>. Em 2012, com a criação da Agência Portuguesa do Ambiente pelo Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, esta sucedeu nas atribuições relativas à Comissão para as Alterações Climáticas<sup>13</sup>, mantendo-se a gestão financeira na DGTF.

<sup>7</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro (lei orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território – MAMAOT) e n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro (lei orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia – MAOTE).

<sup>8</sup> Alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>9</sup> De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º, na redação dada pelo artigo 164.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009).

<sup>10</sup> Vide anexo I deste Relatório.

<sup>11</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março (diploma de execução do Orçamento do Estado para 2011). Releva o Comércio Europeu de Licenças de Emissão, criado pela Diretiva n.º 2003/87/CE (“Diretiva CELE”).

<sup>12</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2006. À DGTF competia proceder à gestão de tesouraria e de outros eventuais ativos financeiros do Fundo, centralizando as receitas, aplicando as disponibilidades respetivas e maximizando a sua capitalização, de acordo com a programação financeira aprovada pela entidade gestora do Fundo na vertente técnica.

<sup>13</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 56/2012.



De acordo com o ponto 4.5 – *Financiamento da transição para uma economia competitiva, resiliente e de baixo carbono* do Quadro Estratégico para a Política Climática, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 25 de junho<sup>14</sup>, a atuação do FPC encontra-se estruturada em áreas de intervenção sustentadas no Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 (PNAC 2020/2030), na Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas (ENAAAC 2020) e em planos ou programas setoriais que contribuem para os objetivos da política climática. Esse Quadro prevê o financiamento ou cofinanciamento pelo FPC de medidas e projetos nas seguintes áreas:

- “a) Mitigação — Contempla o apoio a medidas e projetos que contribuam para a mitigação das alterações climáticas, designadamente a redução de emissões de GEE ou o sequestro de carbono em diversos setores, apoiando simultaneamente a gestão eficiente dos recursos e dando os sinais necessários para contribuir para uma estratégia de crescimento verde, privilegiando as medidas constantes do PNAC e de outros planos ou programas setoriais que contribuam para os objetivos da política de mitigação;*
- b) Adaptação e gestão de riscos — Prevê o apoio a medidas e projetos constantes de planos ou programas setoriais que contribuam para os objetivos da política de adaptação (conhecimento, implementação e integração) e concretizem a ENAAAC 2020;*
- c) Investigação e desenvolvimento — Contempla o apoio à promoção da ciência e o conhecimento sobre alterações climáticas a nível nacional, e o estímulo à investigação e desenvolvimento de tecnologias, práticas, produtos e serviços de baixo carbono que contribuam para a mitigação e adaptação às alterações climáticas, promovendo sobretudo a ecoinovação;*
- d) Cooperação e internacionalização — Visa apoiar a cooperação em matéria de mitigação e adaptação às alterações climáticas, simultaneamente na perspetiva de cumprimento dos compromissos internacionais a que Portugal está obrigado e do potencial de internacionalização das empresas nacionais;*
- e) Comunicação e sensibilização — Visa apoiar a comunicação, sensibilização e capacitação da sociedade e criar competências que devem estar associadas à criação de emprego verde, orientar comportamentos individuais para decisões eficientes na gestão dos recursos e de baixo carbono e promover o envolvimento ativo da sociedade nesta transição, apoiar a divulgação de boas práticas e a participação em redes de troca de experiências;*
- f) Desenvolvimento e medidas de execução da política climática nacional e do mercado de carbono — Visa o apoio a medidas de execução da política climática nacional e do mercado de carbono, por forma a assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal a nível internacional e da UE em matéria de alterações climáticas”.*

### **3.1.1 - Execução financeira**

A execução financeira do FPC, em 2014 e 2015, está refletida nos quadros seguintes:

<sup>14</sup>Publicada no DR, 1.ª série, de 30 de julho. Esta Resolução do Conselho de Ministros aprovou também o PNAC 2020/2030 e a ENAAAC 2020.

**Quadro 1 – Execução orçamental do Fundo Português de Carbono – 2014**

(em euros e percentagem)

	Receita		Saldo (1)-(2)
	Cobrada (1)	Utilizada (2)	
Países Terceiros (*)	879 790,00	598 339,48	281 450,52
Receita Própria (do ano)	96 148 461,85	70 294 359,99	25 854 101,86
Saldos Transitados	77 419 917,65	0,00	77 419 917,65
<b>Total</b>	<b>174 448 169,50</b>	<b>70 892 699,47</b>	<b>103 555 470,03</b>

(\*) MFEEE - Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (Noruega, Islândia, Listenstaine).

Fonte: Documentos de prestação de contas.

**Quadro 2 – Execução orçamental do Fundo Português de Carbono – 2015**

(em euros e percentagem)

	Receita		Saldo (1)-(2)
	Cobrada (1)	Utilizada (2)	
Países Terceiros(*)	(**) 1 914 813,52	643 833,44	1 270 980,08
Receita Própria (do ano)	133 753 511,96	90 278 428,54	43 475 083,42
Saldos Transitados	103 274 019,51	0,00	103 274 019,51
<b>Total</b>	<b>238 942 344,99</b>	<b>90 922 261,98</b>	<b>148 020 083,01</b>

(\*) MFEEE - Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (Noruega, Islândia, Listenstaine).

(\*\*) Inclui € 281 450,52 de saldo transitado de 2014.

Fonte: Documentos de prestação de contas.

Em 2014 e 2015 os saldos transitados, no valor de € 77.419.917,65 e de € 103.274.019,51, não foram utilizados, o que explica o seu crescimento no período.

Releva-se que os montantes de dotação disponível para realizar despesa naqueles anos permitiam despender € 96.032.955 e € 106.761.797, respetivamente.

**3.1.1.1 - Receita do FPC**

O financiamento do FPC foi, no passado, assegurado por verbas do Orçamento do Estado (OE)<sup>15</sup> e receitas próprias, nomeadamente verbas provenientes da cobrança do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos<sup>16</sup>, da taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência<sup>17</sup> e, ainda, da compensação pela não incorporação de biocombustíveis<sup>18</sup>.

<sup>15</sup>O FPC foi inicialmente capitalizado, em 2006, com a transferência de € 6 milhões do Orçamento de Estado (artigo 6.º e quadro I da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro).

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de agosto, reconheceu-se não estarem a ser atingidos os objetivos fixados para o cumprimento do Protocolo de Quioto, sendo equacionado um reforço substancial do financiamento do FPC. Foram aí previstas dotações anuais, entre 2007 e 2012, totalizando € 348 milhões. Porém, embora este total tenha sido reiterado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de janeiro, as transferências efetivamente efetuadas não atingiram o montante previsto.

<sup>16</sup>A parte do imposto sobre produtos petrolíferos correspondente à harmonização fiscal entre o gasóleo de aquecimento e o gasóleo rodoviário é transferida para o Fundo.

<sup>17</sup>Constitui receita do Fundo 80% da taxa sobre as lâmpadas de baixa eficiência energética estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 108/2007, de 12 de abril (cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º).

<sup>18</sup>Constitui receita do Fundo 70% do produto das compensações pelo não cumprimento da obrigação de incorporação de biocombustíveis, prevista nos artigos 24.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro.



O Decreto-Lei n.º 93/2010, de 27 de julho<sup>19</sup>, consignou ao FPC a receita gerada pela venda em leilão, no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), das licenças de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) para as atividades da aviação, não atribuídas a título gratuito<sup>20</sup>.

O Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março<sup>21</sup>, consignou também ao FPC, a partir de 1 de janeiro de 2013, a receita da venda em leilão das licenças de emissão destinadas aos operadores de instalações fixas igualmente não atribuídas a título gratuito.

Este diploma estabeleceu que esta receita deve ser utilizada em ações que contribuam para um desenvolvimento assente numa economia competitiva e de baixo carbono e para o cumprimento dos compromissos nacionais, europeus e internacionais em matéria de alterações climáticas<sup>22</sup>.

Definiu, ainda, como utilização prioritária, a compensação de parte do sobrecusto total da produção de energia em regime especial a partir de fontes renováveis, incluindo a produção em cogeração com fração renovável, até ao limite de 100% desse sobrecusto. A receita remanescente deverá ser utilizada, preferencialmente, no financiamento das políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas, em Portugal, e em ações em países terceiros no âmbito do Protocolo de Quioto<sup>23</sup>, no financiamento de projetos de investigação para a redução das emissões de GEE, incluindo medidas de apoio à eficiência energética e à mobilidade sustentável e, ainda, na cobertura de despesas resultantes do funcionamento do CELE e do próprio FPC<sup>24</sup>.

As alterações operadas no Decreto-Lei n.º 93/2010 pelo Decreto-Lei n.º 195/2015 afetaram às mesmas finalidades as receitas relativas às licenças de emissão para as atividades da aviação, com exceção da compensação do sobrecusto da produção de energia em regime especial a partir de fontes renováveis<sup>25</sup>.

As receitas provenientes dos leilões de licenças de emissão passaram a constituir a maior fonte de financiamento do FPC: em 2014 e 2015 o FPC teve receitas próprias de € 96.148.461,85 e de € 133.753.511,96, das quais € 67.094.865,00 (69,8%) e € 99.210.675,00 (74,2%), respetivamente, tiveram origem nos leilões de licenças. Assumiram ainda relevo, nestes anos, as receitas provenientes do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos e os reembolsos de participações financeiras no Carbon Fund for Europe e no Luso Carbon Fund (LCF), enquanto a taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética, com a crescente utilização de lâmpadas fluorescentes e de LED, tende a desaparecer.

Uma síntese das receitas próprias é apresentada no quadro seguinte:

<sup>19</sup>Estende o regime de comércio de licenças de emissão de GEE às atividades da aviação, transpondo a Diretiva n.º 2008/101/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, que altera a Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro.

<sup>20</sup>Cfr. n.º 8 do artigo 7.º, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 195/2015, correspondendo ao n.º 5 da redação original.

<sup>21</sup>Regula o regime de comércio de licenças de emissão de GEE (CELE) a partir de 2013, alargando o seu âmbito de aplicação, transpondo as alterações efetuadas pela Diretiva n.º 2009/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, à Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro. Revogou o regime anterior, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 243-A/2004, de 31 de dezembro, 230/2005, de 29 dezembro, 72/2006, de 24 de março, 154/2009, de 6 de julho, 30/2010, de 8 de abril, 93/2010, de 27 de julho, e 252/2012, de 26 de novembro.

<sup>22</sup>O Decreto-Lei n.º 195/2015 deu uma redação idêntica ao corpo do n.º 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93/2010.

<sup>23</sup>Ao subscrever o Protocolo, Portugal comprometeu-se também a financiar projetos e programas de adaptação nos países em desenvolvimento que são igualmente Partes.

<sup>24</sup>Cfr. alínea b), *idem*.

<sup>25</sup>Cfr. n.º 8 do artigo 7.º, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 195/2015.



**Quadro 3 – Estrutura da receita própria do FPC (2014 e 2015)**

(em euros e percentagem)

Receita Própria	2014		2015	
	Valor	%	Valor	%
Imposto sobre produtos petrolíferos (ISP)	26 729 608,83	27,8	27 931 819,24	20,9
Taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética	148 844,17	0,2	113 912,59	0,1
Juros – Sociedades Financeiras: Bancos e outras instituições financeiras	9 083,03	0,0	–	–
Juros – Administrações Públicas: Administração Central – Estado	292 475,26	0,3	166 337,59	0,1
Leilões CELE	67 094 865,00	69,8	99 210 675,00	74,2
Unidades de Participação – Sociedades Financeiras	1 873 585,56	1,9	6 330 767,54	4,7
<b>Total</b>	<b>96 148 461,85</b>	<b>100,0</b>	<b>133 753 511,96</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas do FPC.

**3.1.1.2 - Despesa realizada pelo FPC**

A despesa total realizada pelo FPC em 2014 e 2015 foi de € 70.892.699,47 e € 90.922.261,98, representando as transferências para a EDP Serviço Universal, S.A., respetivamente, 69,5% e 84,8% da despesa total nesses anos, como se detalha no ponto 3.1.2.

Assumem também relevância os encargos identificados como despesas de funcionamento<sup>26</sup> nos mesmos anos, nos montantes de € 6.081.065,68 e € 5.710.960,94, representando 8,6% e 6,3% dos totais anuais, respetivamente.

**Quadro 4 – Estrutura da despesa do FPC (2014 e 2015)**

(em euros e percentagem)

Linhas de ação	2014		2015	
	Valor	%	Valor	%
Obtenção de créditos de carbono	13 896,06	0,0	699 932,01	0,8
Apoio a projetos nacionais para redução de emissões	5 743 277,74	8,1	386 893,37	0,4
Apoio a projetos de contabilização de emissões	285 000,00	0,4	1 764 500,00	1,9
Sobrecusto de produção de energia em regime especial a partir de fontes renováveis	49 245 736,10	69,5	77 057 120,00	84,8
Financiamento das políticas de adaptação e mitigação das alterações climáticas <sup>(*)</sup>	703 928,81	1,0	757 451,01	0,8
Financiamento de ações de mitigação, adaptação e capacitação em países terceiros	3 021 169,83	4,3	3 375 017,05	3,7
Financiamento de projetos de investigação, desenvolvimento, inovação e demonstração	1 006 150,00	1,4	1 004 000,00	1,1
Cobertura de despesas de funcionamento	6 081 065,68	8,6	5 710 960,94	6,3
Transferências para o IFAP (PRODER)	4 500 000,00	6,4	0,00	0,0
Aplicações em CEDIC	219 356,45	0,3	124 753,20	0,1
IRC sobre juros recebidos	73 118,80	0,1	(**) 41 634,40	0,1
<b>Total</b>	<b>70 892 699,47</b>	<b>100,0</b>	<b>90 922 261,98</b>	<b>100,0</b>

(\*) O "financiamento das políticas de adaptação e mitigação das alterações climáticas" inclui as participações do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE) no programa AdaPt, nos valores de € 598.339,48 e € 643.833,43 em 2014 e 2015, respetivamente.

(\*\*) Observou-se uma diferença de € 50 entre o montante que consta do pedido de autorização de pagamento (€ 41.584,40) e o mapa de execução orçamental (€ 41.634,40).

Fonte: APA.

A aquisição de créditos de emissão de GEE por via dos mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo de Quioto, que em 2006 foi determinante para a criação do FPC, assumiu em 2014-2015 uma expressão marginal, reduzida à ativação da cláusula de resolução para terminar a participação no fundo NatCap, e a despesa correspondente (€ 13.896,06 em 2014 e € 699.932,01 em 2015) foi

<sup>26</sup>Inclui, além das despesas de gestão devidas à APA e à DGTF, nos termos do Decreto-Lei n.º 71/2006, as despesas identificadas nos Decretos-Leis n.ºs 93/2010 e 38/2013.





largamente excedida pelas receitas de reembolsos de participações financeiras nos fundos Carbon Fund for Europe e Luso Carbon Fund, em liquidação (de € 1.873.585,56 em 2014 e € 6.330.767,54 em 2015).

Em 2014, os apoios a projetos nacionais para redução de emissões totalizaram € 5.743.277,74, representando 8,1% da despesa nesse ano, diminuindo para € 386.893,37 em 2015 (0,4% da despesa neste ano). Refira-se ainda a transferência, em 2014, de € 4,5 milhões para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., prevista no Orçamento do Estado para 2014<sup>27</sup>, para aplicação no Programa PRODER em “*projetos agrícolas e florestais que contribuam para o sequestro de carbono e redução de emissões de gases com efeito de estufa*”.

Os financiamentos de ações de mitigação, adaptação e capacitação em países terceiros, dentro do compromisso assumido no Protocolo de Quioto, totalizaram € 3.021.169,83 e € 3.375.017,05, 4,3% e 3,7% dos totais nesses mesmos anos, tendo as restantes despesas uma expressão menor.

A APA procedeu ao reporte à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) dos apoios concedidos constantes do quadro seguinte apenas em 16 de fevereiro de 2016 e à publicitação dos mesmos no site do FPC/APA em agosto do mesmo ano, fora dos prazos fixados nos n.º 2 do artigo 5.º e n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 64/2013<sup>28</sup>, respetivamente.

**Quadro 5 – Apoios não atempadamente publicitados e reportados à Inspeção-Geral de Finanças**

(em euros)

Beneficiário	Projeto	Compromisso contratual	Total executado	
			2014	2015
Inteli – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação	Mobi.E	8 993 320,00	1 149 933,00	0,00
Terraprima	Sequestro de carbono em pastagens biodiversas – 2ª fase	7 210 664,67	1 931 029,13	0,00
Terraprima	Sequestro de carbono – controlo da vegetação espontânea – 2ª fase – Matos	6 774 840,00	2 651 766,88	355 452,25
Windplus	NER 300 – Projeto Windfloat	19 004 000,00	0,00	1 004 000,00
FUNAE – Moçambique	Instalação de Sistemas Fotovoltaicos em 50 Vilas	3 850 000,00	227 149,20	173 247,60
FUNAE – Moçambique	Atlas energias renováveis	3 700 000,00	554 882,77	0,00
Fundo Nacional Ambiente – Angola	Plano Nacional Energético para a Biomassa Florestal para Angola	1 953 803,51	0,00	0,00
<b>Total</b>		<b>51 486 628,18</b>	<b>6 514 760,98</b>	<b>1 532 699,85</b>

Fonte: Elaborado com dados da APA.

Destes, os apoios de que é beneficiária a empresa Terraprima, no âmbito dos projetos “*Sequestro de carbono em pastagens biodiversas – 2ª fase*” e “*Sequestro de carbono – controlo da vegetação espontânea – 2.ª fase – Matos*”, não foram reportados à IGF. A APA justificou que “*a não publicitação das subvenções atribuídas no âmbito dos projetos identificados deveu-se a um lapso na comunicação relativa a 2014 à IGF. Esse lapso foi já corrigido*”, tendo procedido à comunicação à IGF em 12 de agosto de 2016.

<sup>27</sup>Cfr. artigo 14.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e n.º 20 do *Mapa de alterações e transferências orçamentais* anexo.

<sup>28</sup>Reporte à IGF até final de janeiro do ano seguinte e publicitação até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte.

### 3.1.2 - Transferências para a EDP Serviço Universal, S.A.

O FPC realizou, nos anos de 2014 e 2015, transferências para a EDP Serviço Universal, S.A., nos montantes de € 49.245.736,10 e € 77.057.120,00, respetivamente.

A EDP Serviço Universal, SA, é o titular da licença de comercialização de último recurso, prevista no n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 29/2006<sup>29</sup>, de 15 de fevereiro, a quem é aplicável o disposto nos artigos 46.º a 49.º do mesmo diploma<sup>30</sup>. O cálculo das importâncias transferidas foi efetuado nos termos da Portaria n.º 3-A/2014, de 7 de janeiro<sup>31</sup>.

Estas transferências destinaram-se a compensar parte do sobrecusto da produção em regime especial a partir de fontes renováveis, por aplicação do disposto na alínea a) do n.º 3 e no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 38/2013.

### 3.1.3 - Transferências para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (PRODER)

A Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), autorizou o Governo a proceder à transferência de receitas próprias do FPC, até ao limite de € 4.500.000<sup>32</sup>, “para aplicação no PRODER em projetos agrícolas e florestais que contribuam para o sequestro de carbono e redução de emissões de gases com efeito de estufa nos termos do protocolo estabelecido entre a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.”<sup>33</sup>.

De acordo com o referido Protocolo, as transferências destinavam-se a suportar a componente nacional de projetos agrícolas e florestais financiados pelo PRODER que contribuam para o sequestro de carbono e a redução de emissões de GEE e outros com objetivos similares transitados de programas anteriores. O Protocolo estabelecia que o IFAP remetia à APA a informação relativa à elegibilidade dos projetos, estruturada de acordo com o anexo III<sup>34</sup>, e que a APA procedia à sua validação, considerando as tipologias de medidas e ações elegíveis, estabelecidas no protocolo, com base no anexo I<sup>35</sup>. Em 2014 foi efetuada uma transferência para o IFAP, ao abrigo do Protocolo, no montante de € 4,5 milhões.

<sup>29</sup>Bases gerais da organização e funcionamento do Sistema Elétrico Nacional. Este diploma foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro.

<sup>30</sup>O comercializador de último recurso é obrigado a adquirir a eletricidade produzida pelos produtores em regime especial com remuneração garantida nos termos da lei.

<sup>31</sup>Esta Portaria estabelece os procedimentos de repartição das receitas geradas pelos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, incluindo o plano anual de utilização das receitas e o modo de articulação do Fundo Português de Carbono com outros organismos na alocação e utilização dessas receitas, bem como os montantes a deduzir à tarifa de uso global do Sistema Elétrico Nacional.

<sup>32</sup>Nos termos do artigo 14.º e do n.º 20 do *Mapa de alterações e transferências orçamentais* anexo à Lei. O FPC transferira anteriormente para o IFAP, para aplicação no PRODER, € 3.000.000 em 2012 (cfr. artigo 7.º e n.º 16 do Mapa anexo da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) e € 3.100.000 em 2013 (cfr. artigo 8.º e n.º 19 do Mapa anexo da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), totalizando € 10.600.000 no conjunto dos 3 anos.

<sup>33</sup>Foi celebrado em 6 de setembro de 2013 um Protocolo entre a APA e o IFAP, válido enquanto estiver contemplada na Lei do Orçamento do Estado a transferência orçamental do FPC para o PRODER, fixando “as normas e os procedimentos que regem as transferências de receitas próprias do FPC, para o IFAP, I.P., em cumprimento das leis do Orçamento do Estado, para aplicação em projetos agrícolas e florestais apoiados pelo PRODER (2007-2013) que tenham objetivos convergentes com os do FPC”.

<sup>34</sup>O anexo III consiste em cabeçalho com as seguintes colunas: Ano | Medida (Designação) | Objetivo da medida | NIFAP | N.º Projeto | Área (ha) | Despesa Pública (€) | FEADER (€) | OE (€).

<sup>35</sup>O anexo I lista as tipologias de medidas e ações do PRODER elegíveis para apoio, referidas como “(...) projetos agrícolas e florestais que contribuam para o sequestro de carbono”. Essa elegibilidade é aferida através do



O IFAP comprovou o enquadramento das operações financiadas nas medidas e ações do PRODER elegíveis para efeitos do Protocolo através de duas listas com a indicação da medida e do beneficiário, da superfície de intervenção e dos valores da despesa pública, cofinanciamento do FEADER e componente pública nacional a suportar pelo FPC. Os valores da componente pública nacional listados totalizam € 2.545.870,42<sup>36</sup> e € 2.109.721,94<sup>37</sup>, excedendo o financiamento de € 4,5 milhões transferidos pelo FPC.

**Quadro 6 – Projetos financiados pelo IFAP/FPC**

(em euros e hectares)

	N.º de projetos financiados	Superfície de intervenção (ha)	Despesa Pública	FEADER	OE (IFAP/FPC)
1.ª Transferência	5 144	175 295,38	16 977 488,83	14 431 618,41	2 545 870,42
2.ª Transferência	4 561	144 996,36	14 070 597,70	11 960 875,76	2 109 721,94

Fonte: APA.

A validação efetuada pela APA limitou-se à verificação em bloco de listas desses projetos com indicação dos montantes financiados e das áreas de cultivo, das medidas do PRODER onde os mesmos foram enquadrados pelo IFAP bem como dos objetivos dessas medidas, não sendo aferidos os dados financeiros, designadamente os motivos para alguns projetos listados apresentarem financiamento nulo ou negativo, nem apreciado o contributo dos projetos para o sequestro de carbono<sup>38</sup>. Note-se que, estando em causa projetos agrícolas e florestais, as emissões de GEE provenientes de alterações do uso do solo e originadas na produção de adubos e de outros produtos utilizados podem conduzir a um balanço negativo de sequestro de carbono.

### 3.1.4 - Contribuição para o Fundo Verde do Clima

O Fundo Verde do Clima foi estabelecido pelas Partes países industrializados da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas<sup>39</sup>, que se comprometeram, no contexto de ações de mitigação significativas e de transparência na implementação, a uma mobilização conjunta de 100 mil milhões de USD por ano até 2020. O Fundo Verde para o Clima foi depois designado como uma entidade operacional para apoiar projetos, programas, políticas e outras atividades em países em desenvolvimento<sup>40</sup>.

Portugal manifestou a intenção de contribuir na 20.ª Conference of the Parties (COP), realizada em Lima em dezembro de 2014, tendo depois sido estabelecido pela tutela da APA o montante de 2 milhões de euros. Esta despesa foi aprovada por deliberação do CD da APA, em 23 de março de

---

enquadramento em diversas Medidas dos Subprogramas “Promoção da Competitividade” e “Gestão sustentável do espaço rural” aí listadas.

<sup>36</sup>Este valor corresponde ao somatório de 5.144 projetos, dos quais cinco têm um valor de financiamento zero e 30 têm valor de financiamento negativo. Os valores dos financiamentos negativos somam € -6.901,59, considerado no apuramento do total de € 2.545.870,42.

<sup>37</sup>Este valor corresponde ao somatório de 4.561 projetos, dos quais um tem um valor de financiamento zero e 11 têm valor de financiamento negativo. Os valores dos financiamentos negativos somam € -26.023,44, considerado no apuramento do total de € 2.109.721,94.

<sup>38</sup>Não era exigida “adicionalidade” aos projetos apoiados aqui em causa (vide glossário e ponto 3.1.9).

<sup>39</sup>Na 16.ª COP, realizada em dezembro de 2010 (*Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*).

<sup>40</sup>Na 17.ª COP, realizada em 2011 em Durban (*Decision 3/CP.17 Launching the Green Climate Fund*).

2015, e homologada por despacho do Secretário de Estado do Ambiente, de 9 de abril do mesmo ano, tendo o valor correspondente sido pago nesse ano.

### 3.1.5 - Apoios concedidos

Foram analisados os processos de concessão de apoios seguintes, com aprovação e ou execução financeira em 2014 e 2015:

**Quadro 7 – Projetos analisados**

(em euros)

Entidade	Descrição	Compromisso contratual	Total executado	
			2014	2015
<b>Mitigação</b>				
Inteli – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação	Mobi.E	8 993 320,00	1 149 933,00	0,00
Terraprima	Sequestro de carbono em pastagens biodiversas – 2.ª fase	7 210 664,67	1 931 029,13	0,00
Terraprima	Sequestro de carbono – controlo da vegetação espontânea – 2.ª fase – MATOS	6 774 840,00	2 651 766,88	355 452,25
<b>Subtotal</b>		<b>22 978 824,67</b>	<b>5 732 729,01</b>	<b>355 452,25</b>
<b>Adaptação (Projetos financiados)</b>				
Fundação da Faculdade de Ciências da Univ. Lisboa	Projeto “ClimAdaPT.Local”	1 499 862,40	56 244,84	63 894,30
Faculdade de Letras da Univ. Porto	Projeto “Clima@EduMedia” – projeto escolas	472 041,22	17 701,55	8 286,15
Instituto Português do Mar e da Atmosfera	Projeto “ Local Warning Website”	399 989,00	14 999,59	-
<b>Subtotal</b>		<b>2 371 892,62</b>	<b>88 945,98</b>	<b>72 180,45</b>
<b>Investigação e Desenvolvimento</b>				
Windplus	NER 300 – Projeto Windfloat	19 004 000,00	0,00	1 004 000,00
<b>Subtotal</b>		<b>19 004 000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1 004 000,00</b>
<b>Cooperação (Programa Fast Start)</b>				
FUNAE - Moçambique	Instalação de Sistemas Fotovoltaicos em 50 Vilas	3 850 000,00	227 149,20	173 247,60
FUNAE - Moçambique	Atlas energias renováveis	3 700 000,00	554 882,77	0,00
Fundo Verde Clima	Contribuição para o Fundo Verde do CLIMA	2 000 000,00	0,00	2 000 000,00
Fundo Nacional Ambiente – Angola	Plano Nacional Energético para a Biomassa Florestal para Angola	1 953 803,51	-	-
<b>Subtotal</b>		<b>11 503 803,51</b>	<b>782 031,97</b>	<b>2 173 247,60</b>
<b>Total</b>		<b>55 858 520,80</b>	<b>6 603 706,96</b>	<b>3 604 880,30</b>

Fonte: APA.

O FPC procede à avaliação dos projetos a apoiar de acordo com o disposto no Regulamento de Gestão do Fundo Português de Carbono, aprovado pela Portaria n.º 1202/2006, de 9 de novembro, e do enquadramento dos mesmos nas linhas de ação estabelecidas no Decreto-Lei n.º 71/2006 e nas afetações estabelecidas nos Decretos-Lei n.ºs 93/2010 e 38/2013 das receitas provenientes dos leilões de licenças de emissão, com observância das proporções aí definidas. O FPC recorre, em regra, à contratação de serviços para o acompanhamento dos projetos/ações objeto de apoio.

Pela análise efetuada aos projetos atrás identificados relevam-se os que constam dos pontos seguintes.



### 3.1.5.1 - Projeto Mobi.E

Foi celebrado em 28 de janeiro de 2011 com a Inteli – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação um contrato onde se prevê um apoio financeiro no valor máximo de € 8.993.320, como contrapartida para a redução de gases com efeito de estufa, aí quantificada em 920.334 t CO<sub>2</sub>e, e vigência até 31 de março de 2021.

O contrato previa a instalação em 2011 da designada *Rede Piloto da Mobilidade Eléctrica* em Portugal, constituída por 1350 pontos de carregamento. Este contrato foi objeto de uma adenda em 23 de dezembro de 2013 que prorrogou a conclusão da implementação para 30 de setembro de 2013, e de uma segunda adenda em 15 de fevereiro de 2016, que estendeu a prorrogação a 30 de setembro de 2016.

Foram pagos € 1.149.933,00 em 2014, com base em relatório de execução física do projeto, encontrando-se o projeto ainda em execução.

### 3.1.5.2 - Sequestro de carbono em pastagens biodiversas – 2.ª fase

O contrato celebrado em 13 de outubro de 2011 com a Terraprima – Serviços Ambientais, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, previa o apoio financeiro para o desenvolvimento de um projeto de sementeira e manutenção de pastagens, no valor máximo de € 7.210.664,67, a vigorar nos anos de 2011 a 2013.

Até 31 de dezembro de 2013 foram pagos € 2.775.208,31 e em 2014, ano de conclusão do projeto, foram pagos € 1.931.029, com base em faturas do beneficiário.

### 3.1.5.3 - Sequestro de carbono – controlo da vegetação espontânea – Matos – 2.ª fase

Este contrato, celebrado com a mesma empresa na mesma data, previa o apoio financeiro para alterar o sistema de controlo mecânico da vegetação espontânea, no valor máximo de € 6.774.840, a vigorar nos anos de 2011 a 2014.

Até 31 de dezembro de 2013 foram pagos € 1.379.238,27, a que acresceram € 2.651.766,88 em 2014 e € 355.452,25 em 2015, ano de conclusão do projeto, com base em faturas do beneficiário<sup>41</sup>.

### 3.1.5.4 - NER 300 – Projeto Windfloat

Na sequência do processo de candidatura do Projeto *Windfloat*, da empresa Windplus S.A., ao Programa NER300 e da validação da mesma pelos Secretários de Estado da Energia e da Inovação e do Ambiente, o Conselho Diretivo da APA deliberou, em reunião de 21 de fevereiro de 2014, aprovar o financiamento do FPC ao projeto, no montante de € 19.004.000, constituindo esse valor a

<sup>41</sup>O controlo da execução deste contrato, tal como do referido em 3.1.5.2 e de outros que os antecederam, é objeto de auditorias contratadas com entidades exteriores à APA.

componente pública nacional de um apoio no âmbito do Programa NER300<sup>42 43</sup>. A aprovação foi homologada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 9 de dezembro de 2014.

Em 13 de fevereiro de 2015 foi celebrado o correspondente “*Contrato para a concessão de apoios no âmbito do Programa NER300*” entre a APA, na qualidade de gestor técnico do FPC, e a Windplus, como beneficiária. Em 2015 o FPC procedeu ao pagamento de € 1.004.000.

O contrato aqui em causa veda ao beneficiário Windplus, S.A., enquanto promotor do projeto *Windfloat*, em fase pré-comercial, sem aprovação do FPC, a transmissão total ou parcial de participações e outros acordos de que decorra a alteração do controlo ou domínio do projeto, a celebração de contratos que impossibilitem ou prejudiquem o pleno cumprimento do objetivo e/ou das suas obrigações ou a subcontratação.

Pese embora o estipulado no contrato, a Windplus, S.A., e a CEO – Companhia de Energia Oceânica, S.A., em requerimento conjunto dirigido em 5 de outubro de 2015, ao Secretário de Estado da Energia, solicitaram a prorrogação da tarifa atribuída ao projeto *Windfloat* ao abrigo do disposto na Portaria n.º 286/2011, de 31 de outubro<sup>44</sup>, afirmando-se ambas como promotoras do projeto objeto do apoio:

*“As Requerentes são promotoras de um projeto denominado Windfloat focado no desenvolvimento de uma tecnologia de produção de energia renovável de localização oceânica, mais concretamente energia eólica offshore com recurso a turbinas eólicas assentes em plataformas flutuantes (...)  
(...) as Requerentes encontram-se agora a iniciar a fase de desenvolvimento pré-comercial da tecnologia Windfloat (...)  
O potencial de viabilidade técnico e económico do projeto Windfloat é evidenciado pela atribuição, nos termos da Decisão de Implementação n.º C(2012) 943 final da Comissão (...)  
à fase pré-comercial do aludido Projeto Windfloat de um subsídio de € 29.990.526,00 (...)”*

O Despacho n.º 12573/2015, do Secretário de Estado da Energia, de 29 de outubro de 2015<sup>45</sup>, que, na sequência do requerimento, reconheceu a mais-valia técnica do centro electroprodutor, atribuiu a compensação financeira destinada a garantir o equilíbrio económico financeiro do projeto e prorrogou a tarifa do regime especial de produção de eletricidade atribuída ao projeto *Windfloat*<sup>46</sup>, estabelece no Ponto Oito o seguinte:

*“Na eventualidade do projeto em fase pré-comercial não entrar em exploração até 18 de dezembro de 2021, o benefício líquido resultante da prorrogação deverá ser devolvido pelos promotores, num prazo máximo de 3 meses, a contar desde a data em que os promotores forem notificados para o efeito, exceto no caso em que estes demonstrem que a não entrada em*

<sup>42</sup>O financiamento do projeto *Windfloat* foi aprovado pela Decisão de Implementação da Comissão n.º C (2012) 9432 final, de 18 de dezembro, constando do “*ANNEX – Awarded projects*” com um valor máximo de financiamento de € 29.990.526.

<sup>43</sup>A concessão deste apoio não foi objeto de pedido formal da empresa Windplus ao FPC.

<sup>44</sup>Define o coeficiente Z da fórmula de cálculo das tarifas aplicáveis à produção de eletricidade a partir de fontes de energia renovável, sujeitas a autorização nos termos do regime especial de produção de eletricidade, para projetos eólicos *offshore* com utilização de plataformas flutuantes.

<sup>45</sup>Publicado no DR, 2.ª série, de 6 de novembro.

<sup>46</sup>A CEO – Companhia de Energia Oceânica, S.A., é a promotora da primeira fase do projeto *Windfloat*, a quem foi atribuída a potência de ligação e o licenciamento, e cuja execução foi por ela contratada com a *Windplus*. Esta primeira fase é referida como *Wf1* para a distinguir da fase pré-comercial do projeto *Windfloat* aqui em causa, referida como *Wf2*. A fase *Wf1* cessou em agosto de 2016, após 3 anos de benefício da tarifa prevista na Portaria n.º 286/2011, de 31 de outubro.

A *Windplus*, S.A., é a promotora da segunda fase, a quem foi atribuído o ponto de receção de energia na rede e a licença de produção, em dezembro de 2016, ao abrigo da Portaria n.º 243/2013, de 2 de agosto, alterada pela Portaria n.º 133/2015, de 15 de maio.



*exploração decorreu de factos imputáveis a entidades públicas, no âmbito do processo de licenciamento do projeto”.*

Esta cláusula responsabiliza solidariamente ambos os promotores pela entrada em exploração do projeto.

A APA, apesar das eventuais implicações da relação assumida no controlo ou domínio do projeto *Windfloat* no contrato de financiamento pelo FPC, considera que a indicação da CEO como promotora do projeto é “*uma imprecisão sem materialidade*”.

### 3.1.6 - Contratação de serviços pelo FPC

Os processos analisados<sup>47</sup>, relativos à contratação da aquisição de serviços com adjudicação e ou execução financeira em 2014 e 2015, apresentam lacunas e incluem documentos sem identificação nominal e funcional dos intervenientes<sup>48</sup>, num caso não assinado pelo autor<sup>49</sup>, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, e despachos sem data<sup>50</sup>.

Os cadernos de encargos de dois procedimentos para aquisição de serviços — a “*Aquisição de serviços para apoio ao desenvolvimento de ações decorrentes do SNIERPA e CELE*”, contratada por € 110.700, e a “*Aquisição de serviços de apoio ao acompanhamento e gestão técnica do Programa AdaPt no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE)*”, contratada por € 159.777 — não continham especificações, qualitativas e quantitativas, que permitissem por si só avaliar de forma segura os serviços a prestar: as tarefas a desenvolver foram definidas de forma genérica<sup>51</sup>, sem quantificação e calendarização dos meios a mobilizar, não permitindo, sem outra informação não patenteada no concurso, a apresentação de propostas de preço convenientemente elaboradas e competitivas. O mesmo se verificou, embora de forma menos pronunciada, relativamente ao caderno de encargos do procedimento para “*Aquisição de serviços para identificação de tecnologias que contribuem para a redução de gases com efeito de estufa e elaboração de linhas de orientação para o apoio de candidaturas ao FPC*”, contratada por € 118.080.

Os subfatores e a escala estabelecida nesses três procedimentos pelo FPC para a avaliação das propostas no fator “*qualidade e mérito técnico da proposta*” comportavam um grau elevado de subjetividade<sup>52</sup>, abrangiam matérias que extravasam os “*aspectos da execução do contrato a celebrar*”

<sup>47</sup> Além dos contratos a seguir referidos foi também analisado o procedimento para aquisição de serviços de auditoria para verificações administrativas no âmbito do Programa *AdaPt* – TOC, adjudicado à PKF & Associados pelo valor de € 40.590,00, relativamente ao qual nada há a assinalar.

<sup>48</sup> Entre outras, as informações n.ºs I04901-201312-GFA, de 16 de dezembro de 2013, I04914-GFA-2013, de 1 de abril de 2014, e I09668- 201407-DCLIMA.DAM, de 3 de julho de 2014.

<sup>49</sup> A informação n.º I09668–201407–DCLIMA.DAM, de 7 de março de 2014.

<sup>50</sup> Entre outras, as informações n.ºs I00038/GFA/2013, de 17 de julho, I00075/EGFA/2013, de 15 de novembro, I04901-201312-GFA, de 16 de dezembro de 2013, e I09668- 201407-DCLIMA.DAM, de 3 de julho de 2014.

<sup>51</sup> P. ex.: “*apoio na realização de estimativas de emissões (...) / “colaboração na elaboração dos Relatórios Nacionais (...) / “apoio na elaboração do Programa (...) / “apoio aos desenvolvimentos metodológicos (...)”*”, etc., no primeiro caso; e “*uma vez lançados os concursos terá lugar a avaliação de candidaturas e a seleção dos projetos a apoiar, consistindo as tarefas de acompanhamento e análise, avaliação e decisão das candidaturas (...)” / “apoio no acompanhamento técnico do projeto pré-definido do Programa AdaPt (...)”*”, no segundo caso.

<sup>52</sup> P. ex., no caso da “*Aquisição de serviços para apoio ao desenvolvimento de ações decorrentes do SNIERPA e CELE*”:

“*A.1 – Solidez da proposta no que respeita à demonstração do conhecimento em matéria de adaptação às alterações climáticas, no âmbito internacional, comunitário e nacional (40%):*



*submetidos à concorrência*<sup>53</sup>, e a sua aplicação não era inequivocamente independente de “*situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes*”, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 75.º do CCP.

Note-se que o critério de adjudicação e os fatores que o formam traduzem as preferências da entidade adjudicante relativamente ao objeto do contrato. Nos casos aqui em causa, sendo a operacionalização do critério feita através de um modelo aditivo, que inclui dois subcritérios, “*qualidade e mérito técnico da proposta*” e “*preço*”, aos quais no terceiro procedimento acresce um outro, “*competência e adequação dos procedimentos e instrumentos de trabalho*”, as ponderações respetivas constituem taxas de substituição do *trade-off* entre eles. Ou seja, no caso, a entidade adjudicante aceita pagar mais por uma proposta com maior qualidade e mérito técnico, estabelecendo a ponderação dos fatores do critério de adjudicação a métrica dessa equivalência.

P. ex., no concurso para “*Aquisição de serviços de apoio ao acompanhamento e gestão técnica do Programa AdaPt no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE)*”, uma proposta com o preço de € 90.000 (limite do preço anormalmente baixo) que fosse avaliada como “*apresenta algumas fragilidades*” (segundo grau mais elevado da escala de avaliação) em dois dos três subfatores da “*qualidade e mérito técnico da proposta*”, mesmo sendo classificada com o grau mais elevado (“*satisfaz plenamente*”) no outro, obteria menor classificação final do que uma proposta com o preço de € 130.000 (valor base do concurso, ou seja, o preço máximo admissível) com a pontuação máxima nos três subfatores. Significa isto que o preço era menos determinante para a seleção da proposta para adjudicação do que o peso de 30% faz supor: para a entidade adjudicante, a proposta satisfazer plenamente em dois subfatores da “*qualidade e mérito técnico da proposta*” vale a diferença entre esses valores, ou seja, € 40.000,00.

Por outro lado, o fator “*preço total*” do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, constante dos anúncios de procedimento e dos programas de concurso dos três procedimentos, foi estabelecido através de escalas com intervalos de valores, atribuindo a mesma pontuação às propostas dentro de cada um desses intervalos. Este modo de pontuação do fator “*preço*” não permite diferenciar propostas com preços diferentes, desincentiva o funcionamento da concorrência na apresentação de melhores preços, não é adequado à escolha da proposta economicamente mais vantajosa e não valoriza a economia de custos como objetivo a atingir. No procedimento para “*Aquisição de serviços de apoio ao acompanhamento e gestão técnica do Programa AdaPt no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE)*”, p. ex., foi atribuída a mesma pontuação a propostas com valores tão díspares como € 90.000,01 ou € 100.000,00<sup>54</sup>.

Como as escalas de avaliação definidas nos três casos não definem qual o modo de pontuar o fator “*preço*” no caso das propostas de valor anormalmente baixo eventualmente admitidas, se ocorresse

---

A.2 – *Solidez da proposta no que respeita a conhecimento do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE), designadamente em termos regulamentares e processuais (30%);*

A.3 – *Solidez da proposta no que respeita à análise de projetos relacionados com alterações climáticas, nacionais ou internacionais, designadamente no âmbito da aplicação dos mecanismos de Quioto e de aplicação da regulamentação comunitária ou nacional (30%)”.*

<sup>53</sup>É disso exemplo, no caso da “*Aquisição de serviços de apoio ao acompanhamento e gestão técnica do Programa AdaPt no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE)*”, a referência ao “*âmbito da aplicação dos mecanismos de Quioto*”, que nada tem a ver com o objeto do contrato, com o programa AdaPt ou com o MFEEE. A designação “*mecanismos de Quioto*” reporta-se aos três “*mecanismos de flexibilidade*” previstos nos artigos 6.º, 12.º e 17.º do Protocolo de Quioto e que visam reduzir os custos globais para atingir os objetivos de redução de emissões, ou seja, a mitigação e não a adaptação. A designação abrange a implementação conjunta (“*joint implementation*”), o mecanismo de desenvolvimento limpo (“*clean development mechanism*”) e o comércio de licenças de emissão (“*emissions trading*”). Vide [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/mechanisms/items/2998.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/2998.php).

<sup>54</sup>Valores das propostas dos dois concorrentes, ambos com a pontuação máxima atribuída no fator “*preço*”, preteridos no concurso em favor da proposta no valor de € 129.900,00 (proposta contratada pelo valor de € 159.777,00, IVA incluído, já referida atrás).





a apresentação de uma proposta de valor abaixo desse limiar e fosse aceite a justificação prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 71.º do CCP, tal implicaria necessariamente a anulação do concurso.

Assim, nos procedimentos analisados não foi observado o disposto nos artigos 1.º, n.º 4, e 74.º, n.º 1, do CCP, que apontam para a escolha das propostas que melhor, mais económica e eficientemente se ajustam às necessidades públicas, sendo tais ilegalidades suscetíveis de ter alterado o resultado financeiro dos procedimentos.

O prazo de execução da “*Aquisição de serviços de apoio ao acompanhamento e gestão técnica do Programa AdaPt no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE)*” indicado na ficha de contrato publicitada no Portal Base (“*170 dias (5 meses e 17 dias)*”) não tem qualquer correspondência no prazo constante do anúncio publicado no Diário da República<sup>55</sup> (“*18 meses*”), no Caderno de Encargos (“*máximo de 18 meses*”), na proposta da adjudicatária (“*547 dias*”) e no contrato celebrado em 14 de julho de 2014 (“*até 31 de dezembro de 2015*”). Esta situação evidencia falta de rigor na publicitação dos contratos e, também, no planeamento do procedimento e na elaboração do caderno de encargos.

Os Relatórios de Avaliação Preliminar dos Júris dos concursos para “*Aquisição de serviços de apoio ao acompanhamento e gestão técnica do Programa AdaPt no âmbito do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE)*” e “*Aquisição de serviços para identificação de tecnologias que contribuem para a redução de gases com efeito de estufa e elaboração de linhas de orientação para o apoio de candidaturas ao FPC*”, em que apresentaram proposta mais de um concorrente, não mencionam os valores das propostas preteridas mas apenas os valores da pontuação no fator “*preço*”. Como esta pontuação foi efetuada por intervalos de valores, não existindo uma correspondência biunívoca entre ela e o valor da proposta, a classificação carece, nessa parte, de fundamentação de facto<sup>56</sup>.

É ainda de referir que a Denários Ld.<sup>a</sup> faturou ao FPC a viagem, estadia e participação de um seu colaborador na Conferência Europeia de Adaptação às Alterações Climáticas, que decorreu em Copenhaga de 12 a 14 de maio de 2015<sup>57</sup>. Esta fatura<sup>58</sup> foi inadequadamente contabilizada nas rubricas orçamentais 02.02.16 – *Aquisição de serviços – Seminários exposições e similares*, 02.02.13 – *Aquisição de serviços – Deslocações e estadas* e 01.02.04 – *Despesas com pessoal – Abonos variáveis ou eventuais – Ajudas de custo*, nos valores de € 499,88, € 1045,69 e € 222,98, respetivamente. Com efeito, a Denários não prestou os serviços associados àquelas rubricas.

### 3.1.7 - Protocolo com o IGCP e retenção de imposto das aplicações CEDIC

A APA celebrou, em 22 de novembro de 2012, um protocolo com o IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, pelo prazo de um ano, automaticamente renovável, para que este assumisse a função de leiloeiro nacional no âmbito dos leilões CELE<sup>59</sup>. Os montantes pagos em 2014 e 2015 foram de € 4.936,72 e € 4.935,76, respetivamente.

<sup>55</sup>Anúncio n.º 2817/2014, publicado no DR, 2.ª Série, Parte L, de 26 de maio de 2014.

<sup>56</sup>Como a pontuação do fator preço é feita por intervalos de valores, o conhecimento dos valores propostos só é possível por consulta das próprias propostas.

<sup>57</sup>Tendo a adjudicatária emitido uma declaração, em 7 de abril de 2015, a referir que essa deslocação não estava abrangida pela relação contratual anteriormente estabelecida.

<sup>58</sup>Fatura n.º 2015/68, de 16 de setembro de 2015, cujos pagamentos foram realizados em 31 de dezembro de 2015, por transferência, nos montantes de € 1.503,27 e € 265,28, correspondendo a 85% e 15% do valor da fatura.

<sup>59</sup>Regulamento (UE) n.º 1031/2010, da Comissão, de 12 de novembro.

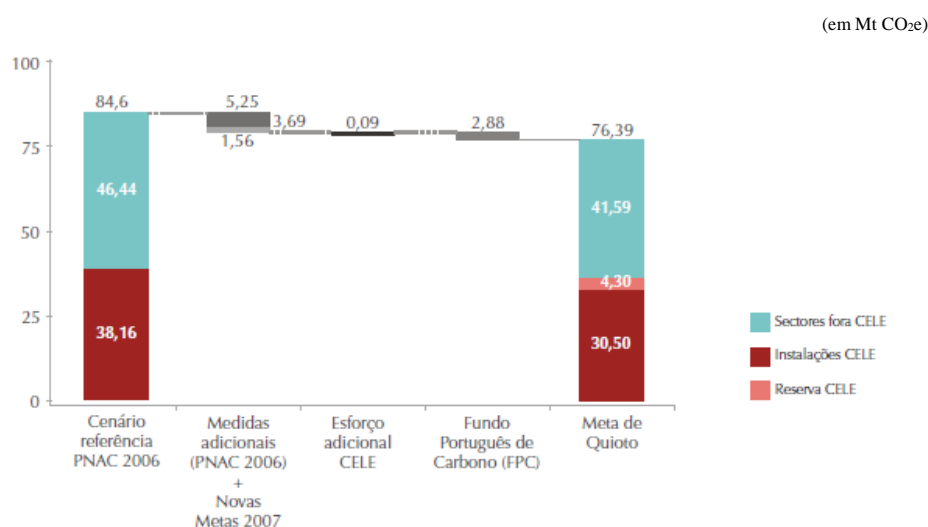
O IGCP reteve o IRC que incidiu sobre os juros resultantes de aplicações CEDIC realizadas pelo FPC, no montante de € 73.118,80 em 2014<sup>60</sup> e € 41.634,40<sup>61</sup> em 2015.

### 3.1.8 - Créditos de carbono adquiridos pelo FPC

Ao subscrever o Protocolo de Quioto, e como resultado do Acordo de Partilha de Responsabilidades, Portugal ficou obrigado a não exceder, no período de compromisso, emissões de GEE quantificadas em 381,94 Mt CO<sub>2</sub>e, que se traduziam num valor anual médio de 76,39 Mt CO<sub>2</sub>e/ano<sup>62</sup>.

Como as emissões de GEE apresentavam uma tendência de crescimento e o cenário de emissões resultante das projeções efetuadas no âmbito do Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2006), tomado como referência, estimava o valor médio anual de emissões de GEE em 84,61 Mt CO<sub>2</sub>e/ano, foram então equacionadas medidas que incluíram a criação do Fundo Português de Carbono, prevendo a aquisição, por este Fundo, de 14,4 Mt CO<sub>2</sub>e (2,88 Mt CO<sub>2</sub>e/ano × 5 anos)<sup>63 64</sup>:

Gráfico 1 – Caminho para o cumprimento nacional do Protocolo de Quioto



Fonte: Figura retirada de: Políticas para as Alterações Climáticas, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2009

<sup>60</sup>Este montante foi retido na fonte pelo IGCP em 2014, tendo o FPC processado esta despesa através do orçamento daquele ano. No entanto a autorização de pagamento data de 12 de janeiro de 2015, excedendo o prazo previsto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (Decreto-Lei de execução orçamental de 2014).

<sup>61</sup>Valor obtido através do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa. O valor constante do pedido de autorização de pagamento era de € 41.584,40.

<sup>62</sup>Vide anexo I.

<sup>63</sup>O PNAC 2006, relativo ao período 2008-2012 (“*período de Quioto*” ou “*período de compromisso*”), foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 3 de agosto, publicada no DR, 1.ª Série, de 23 do mesmo mês, e revisto pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 6 de dezembro de 2007, publicada no DR, 1.ª Série, de 4 de janeiro de 2008. Neste PNAC foi efetuada a avaliação da situação tendo em consideração a atualização da informação de natureza macroeconómica e das políticas e medidas com impacto no balanço nacional de emissões de GEE.

<sup>64</sup>A repartição de emissões do cenário de referência apresenta diferentes versões conforme o documento analisado, pelo que se optou por reproduzir aquela que consta do documento “*Políticas para as Alterações Climáticas, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2009*, apesar de não coincidente com o que resulta do PNAC (2,1 Mt CO<sub>2</sub>e/ano).



No desenvolvimento das linhas de ação para que foi criado e enunciadas nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, como resultado dos investimentos iniciados em 2006<sup>65</sup> para aquisição de créditos de carbono para colmatar o défice previsto de 14,4 Mt CO<sub>2</sub>e, foram homologados pela tutela, até final de 2010, € 126.477.422 de compromissos, a que correspondia uma previsão de recebimento de créditos equivalentes a 11.820.938 t CO<sub>2</sub>e.

O investimento do Fundo, líquido de reembolsos e incluindo um pagamento efetuado para rescisão de um contrato, foi € 87.583.102,39. Deste investimento não resultou a aquisição da quantidade de créditos prevista e aos preços previstos. O FPC obteve um total 6.863.400 créditos de carbono, ficando significativamente aquém do objetivo, mas, também, muito distante do investimento de 354 milhões de euros previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006<sup>66</sup>.

**Quadro 8 – Créditos de carbono recebidos pelo FPC**

(em euros e unidades de Quioto)

Ano de recebimento	AAU	ERU	CER	Total	
2009	2 000 000		285 329	2 285 329	
2010	2 400 000		636 300	3 036 300	
2011			78 715	78 715	
2012			351 576	351 576	
2013		44 169	1 002 858	1 047 027	
2014			64 453	64 453	
Total	Quantidade	4 400 000	44 169	2 419 231	6 863 400
	Valor	€ 42 866 765	€ 613 235	(1) € 23 318 510	(2) € 66 798 510
Custo unitário	9,74 €/AAU	13,88 €/ERU	9,64 €/CER	9,73 €/unid.	

(1) Inclui despesas de € 699 932,01 com a rescisão do contrato com a NatCap.

(2) Não inclui o valor de € 21 484 524,18 investido no Luso Carbon Fund.

Fonte: APA.

O custo total dos créditos obtidos foi de € 66.798.510<sup>67</sup>, a que acresce o valor de € 21.484.524,18 investido no Luso Carbon Fund e não reembolsado<sup>68</sup>, sem que este Fundo tenha distribuído qualquer crédito.

Essas aquisições foram efetuadas através da participação em fundos de investimento (Asia Pacific Carbon Fund, Carbon Fund for Europe, Luso Carbon Fund e NatCap – Natsource) e em aquisições no mercado secundário, e na aquisição de AAU com origem em outros Estados (Letónia e República Checa), como detalhado no quadro seguinte:

<sup>65</sup>O Fundo foi capitalizado, aquando da sua criação, com a transferência de fundos de € 6,0 milhões do OE (cfr. artigo 6.º e quadro I da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro).

<sup>66</sup>A Resolução previa capitalizar o Fundo com dotações transferidas anualmente do OE, entre 2007 e 2012, num total de 348 milhões de euros, que acresciam ao valor de € 6,0 milhões referido.

<sup>67</sup>Até 2015. Inclui o montante de € 699.932,01 despendido para rescisão do contrato com o fundo NatCap.

<sup>68</sup>Investimento de € 28.978.877, deduzido dos reembolsos de € 1.873.585,56 e € 5.620.767,54.

**Quadro 9 – Origem dos créditos de carbono adquiridos pelo FPC**

(em euros e unidades de Quioto)

	AAU	ERU	CER	Valor investido	
Asia Pacific Carbon Fund			1 530 975	10 221 973,65	
Carbon Fund for Europe	200 000	44 169		(1) 3 390 000,00	
Natsource Carbon Asset Pool			25 678	(2) 2 510 957,57	
Luso Carbon Fund				(3) 21 484 524,18	
Mercado secundário			862 578	10 585 579,00	
República da Letónia	4 000 000			38 000 000,00	
Statkraft	200 000			2 090 000,00	
<b>Total</b>	Quantidade	4 400 000	44 169	2 419 231	6 863 400 unid.
	Valor	€ 42 866 765	€ 613 235	€ 23 318 510	€ 88 283 034,40
Custo unitário	9,74 €/AAU	13,88 €/ERU	9,64 €/CER	12,86 €/unidade	

(1) Valor líquido de reembolsos;

(2) Inclui despesas de € 699 932,01 com a rescisão do contrato com a NatCap.

(3) Valor líquido de reembolsos. Estava previsto novo reembolso de cerca de € 5.128.200.

Fonte : APA

O custo unitário médio ponderado dos créditos de carbono adquiridos pelo FPC (AAU + ERU + CER), foi de € 9,73, mas eleva-se para € 12,86 quando considerada a perda de € 21.484.524,18 verificada no investimento feito no Luso Carbon Fund, de que não resultou recebimento de nenhuma unidade<sup>69</sup>.

As previsões e análises de risco dos consultores do Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC)<sup>70</sup> relativas à evolução das emissões e das cotações dos créditos de carbono no mercado revelaram-se desfasadas da realidade. Assinalaram-se grandes diferenças entre as previsões de custos que constituíram os pressupostos de investimento pelo FPC e os *outputs* desses investimentos, com especial relevo em dois casos:

- ◆ O FPC investiu € 28.978.877 na aquisição de 498 unidades de participação no Luso Carbon Fund, prevendo receber 2.140.388 créditos de carbono até 2012 e 535.097 após esse ano. O FPC recebeu em 2014 e 2015 € 1.873.585,56 e € 5.620.767,54, respetivamente, de reembolso de capital. O FPC nunca recebeu do Luso Carbon Fund qualquer crédito de carbono. De acordo com o “*Regulamento de Gestão / Fundo Especial de Investimento Fechado / Luso Carbon Fund*”, este iniciou a sua atividade em 15 de dezembro de 2006, com uma duração de 10 anos, sendo o reembolso “*efectuado até 30 dias após o último dia do período previsto para a duração do Fundo*”, o que deveria ter ocorrido até 15 de janeiro de 2017. A APA, no exercício do contraditório, veio informar que “*(...) em resultado de cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de alterações climáticas, o LCF não chegou a entregar créditos ao FPC, tendo-se optado pela amortização do capital, sendo que o último reembolso, no montante de € 5.171.708,48 foi recebido pelo Fundo Ambiental [em] 24 de fevereiro de 2017*”. Verifica-se, no entanto, que este recebimento não resulta de opção, mas da liquidação final do LCF<sup>71</sup>.
- ◆ O FPC investiu € 1.811.025,56 no fundo NatCap<sup>72</sup>, de um montante previsto de € 22.800.000 e a que corresponderia um recebimento de 1.800.000 créditos de carbono

<sup>69</sup> Considerando o montante recebido de € 5.171.708,48 em resultado da liquidação do Luso Carbon Fund, a perda neste fundo foi de € 16.312.815,70 e o custo unitário médio ponderado foi de € 12,11.

<sup>70</sup> Entidade que inicialmente geria o FPC na vertente técnica, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2006.

<sup>71</sup> Cfr. *Relatório e Contas de Liquidação*, 24 de fevereiro de 2016[7].

<sup>72</sup> A resolução do contrato deste Fundo implicou uma despesa adicional de € 699.932,01 em 2015.



até 2012 e 200.000 após esse ano. O FPC recebeu deste Fundo apenas 25.678 CER, com um custo unitário de € 70,53/CER. Este valor é 6,2 vezes superior ao custo unitário previsto, 3,4 vezes superior à máxima cotação no mercado<sup>73</sup> e 8,1 vezes superior ao custo unitário médio dos mesmos CER adquiridos pelo FPC a outras entidades. O custo unitário resulta elevado para € 97,79/CER quando imputados aos créditos efetivamente recebidos os custos de € 699.932,01 em que o FPC incorreu para rescindir este contrato.

Por outro lado, os cenários equacionados no PNAC 2006 não se verificaram: Portugal cumpriu o compromisso de limitação de emissões assumido com a subscrição do Protocolo de Quioto, sem que para isso fosse necessário recorrer aos créditos de carbono adquiridos pelo FPC para esse efeito<sup>74</sup>.

A avaliação do cumprimento do Protocolo está sintetizada no Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030<sup>75</sup>, no quadro que aqui se reproduz:

Quadro 10 – Avaliação de cumprimento do Protocolo de Quioto no período de compromisso

(em MtCO<sub>2</sub>e)

Avaliação de cumprimento	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
A. Quantidade Atribuída a Portugal	76,39	76,39	76,39	76,39	76,39	381,94
B. Emissões observadas (sem LULUCF)	78,15	74,95	70,73	69,41	68,85	362,10
Emissões não-CELE	48,23	46,69	46,57	44,40	43,61	229,50
Emissões CELE	29,92	28,26	24,17	25,01	25,24	132,60
C. Contributo LULUCF			-44,76			-44,76
D. Contributo adicional CELE (atribuições a instalações CELE e não utilizadas para cumprimento)	0,47	2,48	8,02	7,90	7,63	26,51
E. Contributo FPC (redução de emissões adquiridas em países terceiros)			-6,82			-6,82
Avaliação de cumprimento [A-(B+C+D)] <sup>(1) (2)</sup>	6,72	7,90	6,58	8,03	8,85	38,09

(1) Valores positivos denotam cumprimento das metas, valores negativos significam que as metas não foram atingidas.

(2) Por simplificação e apenas para este efeito representa-se o contributo LULUCF e FPC igual em cada um dos anos do período de cumprimento.

Fonte: Reproduzido do Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 (Quadro 24: Avaliação de cumprimento do Protocolo de Quioto no período 2008-2012 MtCO<sub>2</sub>e).

Como o balanço sintetizado no quadro evidencia, as emissões de Portugal no período de compromisso, sem LULUCF, ficaram 19,84 Mt CO<sub>2</sub>e (381,94–362,10 Mt CO<sub>2</sub>e) abaixo da Quantidade Atribuída. Considerando a contribuição do LULUCF de 44,76 Mt CO<sub>2</sub>e<sup>76</sup>, Portugal ficou 64,60 Mt CO<sub>2</sub>e abaixo da *Quantidade Atribuída*. Às emissões verificadas, deduzidas do contributo LULUCF, há, no entanto, que adicionar as 26,51 Mt CO<sub>2</sub>e correspondentes às 26.507.418 licenças de emissão atribuídas no Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão para o período 2005

<sup>73</sup>Cotação de € 20,9/CER no mercado Bluenext no dia 29 de agosto de 2008.

<sup>74</sup>Vide anexo I.

Esta situação era já previsível em 2011, quando da realização da “Auditoria a mecanismos previstos para o controlo e redução de CO<sub>2</sub> – Plano Nacional de Atribuição Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono”, onde era referido o seguinte:

“Tudo indica, no entanto, que Portugal poderá vir a cumprir os compromissos assumidos no Protocolo de Quioto, mesmo sem considerar a inclusão do sector LULUCF como sumidouro líquido de carbono, não necessitando de utilizar os créditos adquiridos pelo FPC, caso mantenha sem alterações significativas o número de licenças atribuídas às instalações incluídas no CELE e se mantenha também a tendência decrescente das emissões dos sectores fora do CELE (...)”.

<sup>75</sup>Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho.

<sup>76</sup>Foram atribuídas a Portugal 44.760.045 RMU, incluídas na conta de retiradas para demonstração do cumprimento.

– 2012 (PNALE 2006) e não devolvidas<sup>77</sup>, ficando Portugal apenas 38,09 Mt CO<sub>2</sub>e abaixo da *Quantidade Atribuída*<sup>78</sup>.

Das unidades efetivamente adquiridas pelo FPC, apenas foram utilizadas 4.400.000 AAU para demonstrar o cumprimento por Portugal dos compromissos assumidos, que foram transferidas da conta do FPC para a conta de Parte em 2015, embora então não fossem necessárias para esse efeito.

Com efeito, Portugal dispunha de um excesso de 36.208.686 AAU<sup>79</sup>, a que acresciam 595.005 ERU e 4.149.718 CER. De acordo com a APA, a opção de recorrer às AAU do FPC teve por base o facto deste ser o único momento em que estes créditos poderiam ser utilizados<sup>80</sup>, tendo a opção de utilização para cumprimento do 1.º período do Protocolo de Quioto sido colocada e devidamente autorizada e validada a nível da tutela do ambiente e pelo Ministério das Finanças.

Na Conferência das Partes no Protocolo de Quioto realizada em Doha no final de 2012 a União Europeia e os 27 Estados-Membros assumiram o compromisso político<sup>81</sup> de a legislação da União Europeia sobre o Pacote Clima-Energia para a implementação dos objetivos de redução das emissões para o período 2013-2020 não permitir a utilização de AAU excedentárias transitadas do primeiro período do Protocolo de Quioto para atingir estes objetivos, e a maioria das Partes restantes países industrializados com compromissos para o período 2013-2020 assumiram compromisso idêntico, o que retirou utilidade e valor a essas unidades. Por outro lado, as estimativas de emissões nacionais para 2020 apontam no sentido do cumprimento da meta estabelecida para o 2.º período de cumprimento do Protocolo de Quioto, não sendo expectável que seja necessário recorrer às AAU que ficaram na conta de reserva do excedente do período anterior.

As licenças de carbono adquiridas e as participações em fundos de carbono encontravam-se, em 31 de dezembro de 2014, contabilizadas pelo seu valor de aquisição (exceto o Luso Carbon Fund), apesar das cotações dos créditos de carbono no mercado apresentarem desde 2008 uma tendência progressivamente decrescente, face à redução da procura devida à perceção dos operadores de que o mercado era excedentário, conduzindo a uma forte desvalorização dos ativos do FPC.

No âmbito da revisão legal de contas do FPC relativas ao exercício de 2015, os revisores entenderam que deveriam ser constituídas provisões para fazer face à desvalorização do valor contabilístico daquelas licenças e participações, tendo em conta a diferença entre o seu valor de mercado à data do balanço e o valor de aquisição. Apenas o investimento no Luso Carbon Fund estava provisionado em 31/12/2014. O quadro seguinte reflete o valor dessas provisões:

---

<sup>77</sup> Vide quadro 23 do anexo I.

<sup>78</sup> Como traduzido pela fórmula  $[A-(B+C+D)]$  no quadro 10.

<sup>79</sup> Transitaram para o período seguinte 40.608.686 AAU, 595.005 ERU e 4.149.718 CER, cfr. quadro 20 do anexo I. Caso não tivessem sido utilizadas as 4.400.000 AAU do FPC teriam transitado apenas 36.208.686 AAU.

<sup>80</sup> As AAU adquiridas pelo FPC, sendo transacionáveis apenas entre Estados e após permissão do Secretariado da UNFCCC, apenas poderiam ter dois destinos no final do primeiro período de cumprimento:

i) Utilização para comprovar o cumprimento do Protocolo por Portugal (como ocorreu); ou  
ii) Transferência para o 2.º período de cumprimento para uma conta especial do Estado a estabelecer no registo (conta de reserva do excedente do período anterior, nos termos da Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto) aprovada pela Decisão 1/CMP.8 (vide ponto 2 do anexo I).

<sup>81</sup> Cfr. *Political declarations relating to assigned amount units carried over from the first commitment period of the Kyoto Protocol* (anexo II da Decisão 1/CMP.8).



Quadro 11 – Valor dos créditos de carbono e provisões constituídas

(em euros)

Origem dos créditos de carbono	Créditos de carbono			Valor do ativo	Valor provisão
	AAU	ERU	CER		
Asia Pacific Carbon Fund			1 530 975	10 221 973,65	9 441 176,75
Carbon Fund for Europe	200 000	44 169		<sup>(1)</sup> 3 390 000,00	3 382 674,93
Natsource Carbon Asset Pool			25 678	<sup>(2)</sup> 1 811 025,56	1 797 929,78
Luso Carbon Fund				<sup>(3)</sup> 21 484 524,18	15 516 290,74
Aquisições mercado secundário			862 578	10 585 579,00	10 145 664,22
Aquisições à Letónia	4 000 000			38 000 000,00	37 880 000,00
Aquisição à Startkraft	200 000			2 090 000,00	2 084 000,00
<b>Total</b>	<b>4 400 000</b>	<b>44 169</b>	<b>2 419 231</b>	<b>87 583 102,39</b>	<b>80 247 736,42</b>

<sup>(1)</sup> Corresponde a um investimento inicial de € 4.100.000 deduzido de um reembolso de € 710.000.

<sup>(2)</sup> Não inclui as despesas de € 699 932,01 com a rescisão do contrato.

<sup>(3)</sup> O valor indicado resulta do investimento de € 28.978.877 deduzido dos reembolsos de € 1.873.585,56 e € 5.620.767,54, ocorrido em 2014 e 2015.

Fonte: Relatório Anual de Atividades 2015 do FPC e APA

As provisões constituídas pelo FPC totalizaram € 80.247.236,42 e representam 91,6% do valor investido, refletindo a dimensão da desvalorização verificada.

### 3.1.9 - Atribuição de licenças de emissão no Período de Quioto

A Diretiva n.º 2003/87/CE<sup>82</sup> permitia a atribuição onerosa de uma parte das licenças<sup>83</sup>, possibilidade mantida na transposição feita pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro<sup>84</sup>. A atribuição de licenças de emissão, no entanto, foi efetuada de forma gratuita, opção política que visou não induzir restrições ao desenvolvimento económico, em especial ao sector electroprodutor. O PNALE 2006 previa<sup>85</sup>, nesta matéria, o seguinte:

*“Embora as regras do CELE permitam leiloar até 10% das licenças de emissão a colocar no CELE, atribuindo gratuitamente 90%, para o período 2008-2012, foi estabelecido, para efeitos do PNALE II, atribuir gratuitamente às instalações a totalidade das Licenças de Emissão que lhes sejam consignadas”.*

Caso fossem leiloadas 10% das licenças atribuídas aos operadores CELE, ou seja 3,48 Mt CO<sub>2</sub>e/ano<sup>86</sup>, à semelhança do que sucede atualmente, onde apenas uma parte das licenças é

<sup>82</sup>Diretiva CELE. Vide anexo I.

<sup>83</sup>O artigo 10 (Método de atribuição) da Diretiva n.º 2003/87/CE (na versão originária), dispunha:

*“Os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente, pelo menos, 95% das licenças de emissão para o período de três anos com início em 1 Janeiro de 2005. Os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente pelo menos 90% das licenças de emissão para o período de cinco anos com início em 1 de Janeiro de 2008”.*

<sup>84</sup>Cfr. artigo 14.º (Método de atribuição), que dispunha:

*“(…) 2 — Para o período de cinco anos com início em 1 de Janeiro de 2008, são atribuídas gratuitamente, pelo menos, 90% das licenças de emissão.*

*3 — O método de atribuição deve constar do PNALE”.*

<sup>85</sup>Cfr. Síntese da Proposta Portuguesa de PNALE 2008–2012 / Outras considerações / c) Opção sobre o recurso ao leilão, do PNALE 2008–2012, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 6 de dezembro de 2007.

<sup>86</sup> $(30,5 + 4,3 \text{ Mt CO}_2\text{e/ano}) \times 10\% = 3,48 \text{ Mt CO}_2\text{e/ano}$ . Esta quantidade era superior ao excesso de emissões previsto suprir através de aquisição de créditos pelo FPC, que era de 2,88 Mt CO<sub>2</sub>e/ano.



atribuída gratuitamente<sup>87</sup>, financiando por essa via o FPC<sup>88</sup>, não seriam necessárias outras fontes de financiamento para cobrir o défice previsto ou, quando muito, seria necessário um financiamento reduzido. Nessa situação, mesmo que uma parte dos 10% do total de licenças não fosse colocada, permaneceria na conta de depósito da Parte Portugal, podendo ser utilizada para cumprimento do compromisso.

A opção política de atribuição gratuita de licenças revelou-se desadequada:

- ◆ O número de licenças previsto atribuir no PNALE traduzia objetivos de redução pouco ambiciosos, que se revelaram facilmente superáveis, e não conduziu à escassez necessária para o adequado funcionamento do mecanismo de mercado (“*cap and trade*”);
- ◆ A atribuição gratuita da totalidade das licenças aos operadores CELE e a ausência de mecanismos para ajustamento do número de licenças atribuídas conduziu, na situação de crise económica que se verificou, a um significativo excedente de licenças na posse dos operadores;
- ◆ O excesso de licenças alienado pelos operadores atingiu 16,7% das licenças atribuídas (variando entre o mínimo de 1,6% das licenças recebidas, em 2008, primeiro ano do PNALE, e o máximo de 24,9% das licenças recebidas, em 2010), valor superior ao verificado no período experimental do CELE, que foi de 12,8%;
- ◆ A alienação pelos operadores de 26.507.418 EUA em favor de detentores de contas noutros Estados reduziu em igual número as AAU (equivalente a 26,51 Mt CO<sub>2</sub>e) de que Portugal dispunha para comprovar o cumprimento dos compromissos assumidos ao subscrever o Protocolo, quase o dobro do défice de 14,4 Mt CO<sub>2</sub>e que era previsto o FPC suprir.

Deste enquadramento resultou que os operadores de instalações CELE obtiveram, no período de Quioto, com a alienação das licenças de emissão recebidas gratuitamente e não utilizadas, proveitos que se estimam em € 387 milhões, dos quais € 324,7 milhões obtidos diretamente e a que acrescem € 62,3 milhões de ganhos com o *spread* de cotações na substituição de EUA recebidas pelas ERU e CER entregues<sup>89</sup>, que comparam com os investimentos e perdas do FPC acima referidos.

### 3.1.10 - Alcance dos objetivos ambientais visados

Os Relatórios Anuais de Atividades do FPC<sup>90</sup> reportam apenas, para além da receita arrecadada e da despesa realizada, as áreas financiadas (“*mitigação das alterações climáticas*”, “*adaptação*”, “*investigação e desenvolvimento*”, etc.), o enquadramento da finalidade a que as receitas estão consignadas e os objetivos dos projetos objeto de financiamento, mas não quantificam, quando pertinente, os outputs desses projetos em termos de redução de emissões ou sequestro de carbono ou outros objetivos. Ou seja, não evidenciam em que grau os objetivos visados estão a ser conseguidos

<sup>87</sup>Com a entrada em vigor da Diretiva n.º 2009/29/CE, transposta pelo Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março, a quantidade total de licenças de emissão para o período 2013-2020 passou a ser determinada a nível comunitário e a atribuição de licenças de emissão a ser feita com recurso a leilão, mantendo-se marginalmente a atribuição gratuita, com recurso a *benchmarks* definidos também a nível comunitário.

<sup>88</sup>De acordo com o n.º 5 do artigo 7.º (*Leilão de licenças de emissão*), do Decreto-Lei n.º 93/2010, de 27 de julho, “*Os proventos gerados pelos leilões das licenças de emissão constituem receita do Fundo Português de Carbono e devem ser utilizados nas ações de combate às alterações climáticas (...)*”.

<sup>89</sup>Vide anexo I.

<sup>90</sup>Os Relatórios de Atividades estão disponíveis em:

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=162&sub2ref=1315&sub3ref=1316>.





e quais, p. ex., os custos unitários do sequestro de GEE, por forma a que, estando em causa um mecanismo de mercado, esses custos possam ser comparados com os da aquisição direta de créditos de carbono.

Os projetos financiados pelo FPC que visaram o sequestro de carbono em território nacional, contribuíram para a redução das emissões contabilizadas do uso do solo, alterações do uso do solo e florestação (LULUCF). O FPC financiou, ainda, a realização do 6.º Inventário Florestal Nacional (Protocolo com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas e o Instituto Superior de Agronomia) e a cartografia de ocupação de uso de solo utilizada no reporte nacional de emissões de GEE (Protocolo com o Instituto Geográfico Português), contribuições que foram relevantes para a contabilização do sequestro de carbono resultante de LULUCF.

Dos sete projetos nacionais (“*projetos domésticos*”) apoiados pelo FPC, 1.ª e 2.ª fases, para redução de emissões ou sequestro de carbono, em que era exigida “*adicionalidade*”<sup>91</sup>, sendo os pagamentos realizados em função da redução de emissões verificada, resultou a redução de 2,24 MtCO<sub>2e</sub> e um custo total de € 19.319.244,27 para o FPC, a que corresponde um custo unitário médio de € 8,62/tCO<sub>2e</sub>, como evidenciado no quadro seguinte. Dessa contribuição, 0,77 Mt CO<sub>2e</sub> resultou de projetos para redução de emissões e 1,47 Mt CO<sub>2e</sub> de projetos que constituíram sumidouros de carbono (com reflexo na contabilização de LULUCF).

**Quadro 12 – Projetos nacionais de redução de emissões apoiados pelo FPC**

(em euros e MtCO<sub>2e</sub>)

Projeto apoiado	Despesa realizada	Redução de emissões		
		Prevista (MtCO <sub>2e</sub> )	Verificada (MtCO <sub>2e</sub> )	Custo unitário (€/tCO <sub>2e</sub> )
Projeto de Redução das Emissões de N <sub>2</sub> O – Fábrica de Alverca	1 137 728,08	0,36	0,36	3,16
Projeto de Redução das Emissões de N <sub>2</sub> O – Fábrica de Estarreja	798 600,00	0,09	0,09	8,87
Projeto de Redução das Emissões de N <sub>2</sub> O – Fábrica de Estarreja (nova)	1 868 040,36	0,20	0,17	10,99
Projeto de Redução das Emissões de N <sub>2</sub> O – Fábrica de Lavradio	687 974,92	0,16	0,15	4,59
Sequestro de carbono em pastagens biodiversas – 1.ª fase projetos domésticos	5 111 299,89	0,91	0,44	11,62
Sequestro de carbono em pastagens biodiversas – 2.ª fase projetos domésticos	5 329 143,62	0,74	0,57	9,35
Sequestro de carbono – controlo da vegetação espontânea – 2.ª fase projetos domésticos – Matos	4 386 457,40	0,72	0,46	9,54
<b>Total</b>	<b>19 319 244,27</b>	<b>3,18</b>	<b>2,24</b>	<b>8,62</b>

Nota: Os valores pagos tiveram por base os valores unitários contratualizados e as quantidades efetivamente reduzidas, aferidas por auditores externos.

Fonte: APA.

Os projetos desenvolvidos para redução de emissões que originaram as unidades de Quioto adquiridas pelo FPC (44.169 ERU e 2.419.231 CER) reduziram um número de t CO<sub>2e</sub> igual ao de unidades adquiridas, mas noutros países (44.169 tCO<sub>2e</sub> em países industrializados, incluídos no anexo I da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, e 2.419.231 t CO<sub>2e</sub>

<sup>91</sup>Vide glossário.

em países em vias de desenvolvimento), e tiveram custos de € 23.931.745 (a € 9,71/t CO<sub>2</sub>e)<sup>92</sup>, que se elevam a € 45.416.269 se incluído o investimento no Luso Carbon Fund (a € 18,44/t CO<sub>2</sub>e)<sup>93</sup>.

### 3.2 - Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos

O Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos, previsto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho<sup>94</sup>, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 172/2009, de 3 de agosto<sup>95</sup>, tendo a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira<sup>96</sup>.

O FPRH era dirigido por um diretor, coadjuvado por um subdiretor, que eram, por inerência, o secretário-geral e um secretário-geral-adjunto do ministério responsável pela área do ambiente<sup>97</sup>. A gestão financeira do Fundo realizava-se de acordo com os princípios e os instrumentos de gestão aplicáveis aos fundos e serviços autónomos, sendo os serviços contabilísticos e orçamentais necessários ao funcionamento do Fundo prestados pela secretaria-geral do ministério responsável pela área do ambiente<sup>98</sup>. A gestão técnica do Fundo era assegurada pelo subdiretor<sup>99</sup>.

O Fundo entrou em funcionamento em 1 de janeiro de 2010<sup>100</sup> e tinha por objetivo contribuir para a utilização racional e para a proteção dos recursos hídricos, através da afetação de recursos a projetos e investimentos necessários ao seu melhor uso<sup>101</sup>.

Constituíam receita do FPRH 50% das receitas resultantes da cobrança da taxa de recursos hídricos<sup>102</sup>, o produto das taxas, contribuições ou impostos que lhe fossem afetos, as dotações que lhe fossem atribuídas pelo Orçamento do Estado e outras receitas previstas no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 172/2009<sup>103</sup>.

A Lei da Água<sup>104</sup> consigna as receitas da taxa de recursos hídricos<sup>105</sup> às seguintes aplicações:

*“a) No financiamento das actividades que tenham por objectivo melhorar a eficiência do uso da água e a qualidade dos recursos hídricos;*

---

<sup>92</sup>Vide quadros 8 e 9.

<sup>93</sup>Valores reduzidos para € 40.244.561 e € 16,34/t CO<sub>2</sub>e, considerando o recebimento resultante da liquidação do LCF em 2017.

<sup>94</sup>Regime económico e financeiro dos recursos hídricos, previsto na Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro).

<sup>95</sup>Alterado pelo artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho.

<sup>96</sup>Cfr. artigo 2.º, *idem*.

<sup>97</sup>Cfr. artigo 4.º, *idem*.

<sup>98</sup>Cfr. artigo 8.º, *idem*. Ao contrário do que ocorreu com o FIA com a publicação do Decreto-Lei n.º 233/2015, não foi publicado diploma introduzindo eventuais alterações ao modelo de direção e gestão do FPRH, situação ultrapassada com a publicação do Decreto-Lei n.º 42-A/2016.

<sup>99</sup>Cfr. artigo 9.º, *idem*.

<sup>100</sup>Cfr. artigo 15.º, *idem*.

<sup>101</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 172/2009, de 3 de agosto.

<sup>102</sup>Nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 97/2008.

Relativamente à concessão do domínio público hídrico do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva, atribuída à EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, S.A., a percentagem da taxa de recursos hídricos consignada ao FPRH é de 30%, cfr. disposto na alínea c) do n.º 6 da Base XVI do anexo ao Decreto-Lei n.º 313/2007, de 17 de setembro.

<sup>103</sup>Releva aqui a parte consignada ao FPRH de 10% do produto das coimas por violação das disposições do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de junho, que regula a elaboração e a implementação dos planos de ordenamento da orla costeira, nos termos do disposto na alínea d) do artigo 22.º.

<sup>104</sup>Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

<sup>105</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 79.º.



- b) No financiamento das ações de melhoria do estado das águas e dos ecossistemas associados;
- c) Na cobertura da amortização dos investimentos e dos custos de exploração das infra-estruturas necessárias ao melhor uso da água;
- d) Na cobertura dos serviços de administração e gestão dos recursos hídricos, objecto de utilização e protecção”.

Os projetos a financiar pelo FPRH deviam visar um ou mais dos seguintes objetivos<sup>106</sup>:

- a) Melhorar a eficiência na captação, aproveitamento e distribuição de águas;
  - b) Minorar a carga poluente objecto de rejeição nos meios hídricos;
  - c) Minorar o impacte ambiental da ocupação do domínio público hídrico do Estado;
  - d) Melhorar os ecossistemas hídricos, bem como recuperar o estado das águas;
  - e) Contribuir para o controlo de cheias e outras intervenções de sistematização fluvial;
  - f) Melhorar a defesa da zona costeira, nomeadamente reabilitando sistemas dunares e estabilizando arribas e falésias.
- 2 — (...) projectos que contribuam para a protecção e valorização dos recursos hídricos no âmbito das competências da Autoridade Nacional da Água e das administrações das regiões hidrográficas<sup>107</sup>”.

O procedimento de apresentação e seleção de projetos constava do *Regulamento de Gestão do Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos*. A APA<sup>108</sup> dispunha ainda de um *Manual de Procedimentos para o Beneficiário* (comum ao FIA), que incluía em anexo os formulários para apresentação de candidaturas, verificação de procedimentos, pedidos de pagamento e relatórios de execução<sup>109</sup>.

### 3.2.1 - Execução financeira

A execução orçamental do FPRH em 2014 e 2015 está refletida nos quadros seguintes:

**Quadro 13 – Execução orçamental do Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos – 2014**

(em euros e percentagem)

	Receita		Saldo (1)-(2)
	Cobrada (1)	Utilizada (2)	
Receita Própria (do ano)	22 068 751,79	8 110 515,74	13 958 236,05
Saldos Transitados	30 977 550,74	0,00	30 977 550,74
<b>Total</b>	<b>53 046 302,53</b>	<b>8 110 515,74</b>	<b>44 935 786,79</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas.

<sup>106</sup>Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º do *Regulamento de Gestão do Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos*, aprovado pela Portaria n.º 486/2010.

<sup>107</sup>As funções de Autoridade Nacional da Água são exercidas pela APA e as Administrações das Regiões Hidrográficas são serviços desconcentrados que para esse efeito funcionam a nível regional (cfr. n.º 3 do artigo 3.º e n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 56/2012).

<sup>108</sup>Este Fundo passou a funcionar junto da Agência, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 56/2012.

<sup>109</sup>Disponíveis em <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=162&sub2ref=482>.

**Quadro 14 – Execução orçamental do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos – 2015**

(em euros e percentagem)

	Receita		Saldo (1)-(2)
	Cobrada (1)	Utilizada (2)	
Receita Própria (do ano)	17 126 702,77	8 140 222,73	8 986 480,04
Saldos Transitados	44 935 786,79	0,00	44 935 786,79
<b>Total</b>	<b>62 062 489,56</b>	<b>8 140 222,73</b>	<b>53 922 266,83</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas.

Não obstante os valores de receita referidos, os montantes de dotação disponível para a realização de despesa não ultrapassaram os € 12.115.287,00 em 2014 e os € 14.612.682,00 em 2015.

Em 2014 e 2015 os saldos transitados, no valor de € 30.977.550,74 e de € 44.935.786,79, são superiores à receita do ano, mas não foram utilizados, contribuindo para o seu crescimento ao longo dos anos.

### 3.2.1.1 - Receita do FPRH

O financiamento do FPRH é constituído quase exclusivamente pelas receitas provindas da taxa de recursos hídricos, assumindo a receita com origem em coimas aplicadas uma expressão marginal.

Em 2014 e 2015 o FPRH obteve receitas próprias no valor de € 22.068.751,79 e de € 17.126.702,77, das quais € 22.065.918,78 (99,99%) e € 17.122.535,94 (99,98%), respetivamente, tiveram origem na taxa de recursos hídricos.

### 3.2.1.2 - Despesa realizada pelo FPRH

As despesas totais realizadas pelo Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos em 2014 e 2015 foram de € 8.110.515,74 e de € 8.140.222,73, respetivamente. Desta despesa, a componente de maior expressão, de € 7,6 milhões (93,7%) em 2014 e € 7,8 milhões (95,8%) em 2015, corresponde às transferências feitas por reafectação de receita própria, no âmbito do MAOTE, a favor da Agência Portuguesa do Ambiente, para financiamento de projetos promovidos por esta.

Em 2014 foi aprovado o apoio do FPRH a 20 projetos e em 2015 a 12, totalizando os valores dos financiamentos € 14.711.735,22 e € 3.140.354,55, respetivamente.

Os pagamentos realizados nos mesmos anos, incluindo os relativos a projetos aprovados em anos anteriores, totalizaram apenas € 486.603,53 e € 334.547,89, respetivamente.

A estes valores acrescem despesas de funcionamento relativas a pessoal (honorários do fiscal único), nos montantes de € 5.166,00 e € 5.596,50, e a aquisição de serviços, no valor de € 18.746,21 e € 78,34, em 2014 e 2015, respetivamente.



### 3.2.2 - Apoios concedidos

Entre 2011 e 2015 foram aprovados pelo Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos 57 intenções de projeto<sup>110</sup> e projetos, que implicavam participações num total de € 28.529.797,30. Verifica-se, no entanto, que as intenções concretizadas e o grau de realização são substancialmente inferiores aos compromissos assumidos, totalizando os valores efetivamente pagos € 1.725.229,23 apenas, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 15 – Valores dos projetos e intenções de projeto aprovados e dos pagamentos do FPRH**

(em euros)

Comparticipações		Ano					Totais
		2011	2012	2013	2014	2015	
Projetos / intenções aprovados	Número	10	6	7	22	12	57
	Valor total	9 380 720,42	466 961,70	830 025,39	14 711 735,23	3 140 354,56	28 529 797,30
Pagamentos efetuados	Até 2013	458 379,73	0,00	445 698,08	-	-	904 077,81
	Em 2014	153 180,53	0,00	0,00	333 423,00	-	486 603,53
	Em 2015	238 876,49	0,00	41 012,50	54 658,90	0,00	334 547,89
<b>Totais</b>		<b>850 436,75</b>	<b>0,00</b>	<b>486 710,58</b>	<b>388 081,90</b>	<b>0,00</b>	<b>1 725 229,23</b>

Nota: Os valores constantes do quadro consideram um projeto com uma participação de € 239.200,00, aprovada em 2013 e com um pagamento de € 154.435,53 em 2014, e duas intenções de projeto, aprovadas em 2012, sem valor definido e sem pagamentos, de que é beneficiária a APA.

Fonte: Relatórios de Atividades do FPRH de 2014 e 2015.

Observa-se, também, que apesar do elevado número de intenções de projeto e de projetos aprovados, só foram realizados pagamentos relativamente a seis projetos e que, desses, apenas quatro foram concluídos até ao final de 2015.

Algumas intenções de projeto e projetos aprovados incluem casos que visam objetivos que transcendem os elencados no n.º 1 do artigo 79.º da Lei da Água e no artigo 8.º do *Regulamento de Gestão do Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos*, aprovado pela Portaria n.º 486/2010. São disso exemplo o “Parque Urbano do Vale do Rio Porto”, a “Reabilitação da Ponte dos Reis (Almagreira – Pombal)”, a “Requalificação de Ponte Pedonal Centenária sobre a Vala Real em Benfica do Ribatejo e Construção de Nova Ponte” e a “Reposição de Ponte Pedonal – Praia da Areia Branca”, de que são promotores os municípios de Sintra, Pombal, Almeirim e Lourinhã.

Verifica-se, também, que a maioria dos projetos apresentados para financiamento por municípios e entidades privadas são intervenções de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e da zona costeira, fora dos aglomerados urbanos, da responsabilidade dos proprietários e dos organismos com competência para a gestão dos recursos hídricos na área, ou seja, das Administrações das Regiões Hidrográficas<sup>111</sup>, serviços territorialmente desconcentrados da APA, e que devem ser executadas sob orientação da Autoridade Nacional da Água, ou seja, da própria APA. A APA pode, no entanto, delegar essa competência ou celebrar contratos-programa com as autarquias, associações de utilizadores e concessionários para executar estas intervenções<sup>112</sup>.

<sup>110</sup>Estas podem gerar projetos.

<sup>111</sup>Cfr. disposto no n.º 5 do artigo 33.º e no n.º 2 do artigo 34.º da Lei da Água,

<sup>112</sup>Nos termos previstos nos n.ºs 4 e 5 do artigo 8.º, enquadrando-se as intervenções na previsão do n.º 2 do artigo 32.º e do especificado no n.º 1 do artigo 33.º ou no n.º 1 do artigo 34.º da Lei da Água.

A estes projetos acrescem os projetos promovidos pela própria APA e financiados através de verbas transferidas por reafetação de receita própria do FPRH a favor da APA<sup>113</sup>.

### 3.2.2.1 - APA – Intervenções urgentes no domínio público – 2014

Por despacho do Secretário de Estado do Ambiente, de 27 de fevereiro de 2014, foi aprovada a afetação à APA, na qualidade de Autoridade Nacional da Água, de receitas próprias do FPRH, no montante de 3,8 M€<sup>114</sup>, “com vista à execução das ações e medidas que se revelem imprescindíveis para a proteção de pessoas e bens”. Nos termos do mesmo Despacho, essas receitas deveriam, “(...) prioritariamente, ser afetas a ações e medidas cujo financiamento seja assegurado pelo POVT ou outro programa operacional, correspondendo o montante à componente nacional da respetiva candidatura”.

Por Despacho do mesmo Secretário de Estado, de 14 de setembro de 2014, foi aprovada nova afetação de receitas próprias do FPRH à APA<sup>115</sup>, também no montante de 3,8 M€, este destinado a ações “(...) que têm como objetivo minorar o impacte ambiental da ocupação do domínio hídrico do Estado, melhorar os ecossistemas hídricos e recuperar o estado das águas, contribuir para o controlo de cheias e outras intervenções de sistematização fluvial e melhorar a defesa costeira, nomeadamente reabilitando sistemas dunares e estabilizando arribas e falésias”.

### 3.2.2.2 - Reabilitação de Troços do Canal de condutor geral do Mondego

A Soporcel Pulp – Sociedade Portuguesa de Celulose, S.A.<sup>116</sup> apresentou, em 30 de abril de 2014, a candidatura a comparticipação pelo FPRH de um projeto para “Reabilitação de troços do canal condutor geral do Mondego”, no valor de € 2.513.839,78, incluindo IVA. O projeto consiste na reparação do revestimento do canal, que abastece de água as fábricas de pasta de papel da Soporcel e da Celbi, os agricultores agrupados numa associação e o Município da Figueira da Foz. A APA, a Soporcel e a Celbi celebraram um protocolo para execução das obras de manutenção do canal respeitantes a este projeto.

A Soporcel previa, na memória descritiva anexa ao formulário de intenção de projeto de intervenção, a realização em cinco componentes, das quais a primeira, “Empreitada para reparação de emergência de um troço do canal condutor geral, localizado 500 metros a jusante do sifão n.º 6”, era referida como “realizada de janeiro a março de 2014”<sup>117</sup>, com um custo de € 153.772,18, acrescido de IVA. Em setembro de 2016 este projeto encontrava-se ainda em apreciação pela APA<sup>118</sup>.

<sup>113</sup>As disposições do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 172/2009, de 3 de agosto, e do artigo 8.º do Regulamento preveem o financiamento de projetos da Autoridade Nacional da Água e das Administrações das Regiões Hidrográficas.

<sup>114</sup>Nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março (Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2013, em vigor por ainda não ter sido publicado o diploma relativo a 2014), que previa que “Dentro de cada ministério, mediante autorização do membro do Governo da tutela, as receitas próprias podem ser reafetadas desde que pertençam ao mesmo programa orçamental”.

<sup>115</sup>Nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2014), que dispunha da mesma forma atrás referida.

<sup>116</sup>Atualmente Navigator Pulp Figueira, S.A.

<sup>117</sup>Segundo informação veiculada pela APA, esta empreitada “(...) foi efetuada de imediato por se tratar de uma intervenção de emergência”.

<sup>118</sup>Informação prestada em 7 de setembro de 2016, segundo a qual “O projeto referido encontra-se em fase de análise e de solicitação de esclarecimentos, tendo já sido solicitado o envio da Declaração dos Serviços do IVA [de não dedutibilidade do IVA, uma vez que o valor da comparticipação pedida inclui IVA], a qual nos encontramos a aguardar a receção”.





Os trabalhos de recuperação que a Soporcel se propõe executar respeitam a um canal situado no domínio público hídrico, que integra o Aproveitamento Hidráulico do Mondego e é propriedade do Estado. Ou seja, respeita a trabalhos cuja execução e orientação se inclui nas atribuições e competências da própria APA, enquanto Autoridade Nacional da Água, e da Administração da Região Hidrográfica do Centro, serviço territorialmente desconcentrado da APA<sup>119</sup>.

Neste processo não se assinalam motivos que justifiquem entregar a realização<sup>120</sup> de uma obra pública a uma entidade privada quando esta é da competência de um instituto público, para mais financiada por um fundo gerido, na prática, por esse mesmo Instituto. Note-se que a Soporcel/Navigator não é uma associação de utilizadores nem uma concessionária da utilização de recursos hídricos, pelo que esta situação não se enquadra na previsão da alínea b) do n.º 4 e n.º 5 do artigo 8.º da Lei da Água<sup>121 122</sup>.

Não se evidencia sequer que a gestão do projeto pelo privado tenha trazido celeridade ao processo, que decorridos três anos sobre o seu início ainda se encontrava pendente da entrega de documentação. A realização deste projeto, para mais, é suscetível de financiamento por fundos comunitários, à semelhança de outros projetos da APA cofinanciados pelo POVT e cuja componente nacional foi financiada pelo FPRH, pelo que haveria vantagem na sua realização diretamente pela APA.

### 3.2.2.3 - Projeto “Limpeza e Desobstrução de Linhas de Água do Concelho de Mafra” (Município de Mafra)

Foi concedido pelo FPRH ao Município de Mafra, em 2015<sup>123</sup>, um apoio no valor de € 2.093.885,58<sup>124</sup> para execução de trabalhos de limpeza e desobstrução das linhas de água do concelho, estando prevista a execução entre 30 de março de 2015 e 2017. Este projeto é constituído por 12 intervenções, correspondendo cada uma a uma linha de água<sup>125</sup>.

A previsão atual da execução, de acordo com o comunicado ao FPRH pela Câmara de Mafra, está sintetizada no quadro seguinte, estando já concluídos ou em execução os trabalhos nos Rios

<sup>119</sup>Cfr. disposto no n.º 5 do artigo 33.º da Lei da Água, no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, e nos artigos 5.º e 16.º do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 108/2013, de 15 de março.

<sup>120</sup>A Soporcel não é executor direto. De acordo com o formulário de intenção de projeto a contratação da execução dos trabalhos das várias componentes será objeto de concursos públicos, com exceção da intervenção já realizada por ajuste direto, justificado pela urgência.

<sup>121</sup>Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 245/2009, de 22 de setembro, 60/2012, de 14 de março, e 130/2012, de 22 de junho.

<sup>122</sup>Dispõe o seguinte:

“4 - Podem ser delegadas total ou parcialmente pela APA, I. P., através do seu órgão diretivo, nos termos da lei, as seguintes competências nos órgãos das entidades a seguir indicadas, mediante a prévia celebração de protocolos ou contratos de parceria:

a) Nas autarquias, (...);

b) Nas associações de utilizadores e em concessionários de utilização de recursos hídricos, poderes para elaboração e execução de planos específicos de gestão das águas ou para a elaboração e execução de programas de medidas previstas nos artigos 30.º e 32.º

5 - A APA, I. P., pode celebrar contratos-programa com qualquer das entidades indicadas no número anterior com vista a garantir a execução das medidas previstas nos artigos 30.º e 32.º que tais entidades hajam acordado executar por delegação da APA, I. P.”

<sup>123</sup>Decisão de aprovação homologada por despacho do Secretário de Estado do Ambiente, sem data, remetido à Secretária-Geral do MAOTE por ofício de 18 de junho de 2015.

<sup>124</sup>Corresponde a uma comparticipação de 85% do valor total estimado, com inclusão do IVA.

<sup>125</sup>Rio Pequeno, Rio Lizandro, Ribeiro da Vidigueira, Ribeira do Casal Novo, Ribeira de Muchalforro, Ribeira de Cheleiros, Ribeira do Falcão, Rio Cuco, Rio Trancão, Rio Safaraju, Rio do Sobral e Ribeira de Pedrulhos.



Lizandro, Ribeira de Falcão, Rio Safarujó, Ribeira de Cheleiros, Ribeira de Pedrulhos, Rio Trancão e Ribeira da Vidigueira.

**Quadro 16 – Execução do Projeto  
“Limpeza e Desobstrução de Linhas de Água do Concelho de Mafra”**

(em euros)

Componentes	Início	Conclusão	Procedimento	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA
Rio Lizandro	10/2015	03/2016	Ajuste direto	128 130,73	157 600,80
Ribeira de Falcão	11/2015	02/2016	Ajuste direto	21 706,67	26 699,20
Rio Safarujó	04/2016	10/2016	Ajuste direto	147 742,26	181 722,98
Ribeira de Cheleiros	04/2016	12/2016	Concurso público	297 262,26	365 632,58
Ribeira de Pedrulhos	04/2016	12/2016	Concurso público	300 722,26	369 888,38
Rio Trancão	04/2016	12/2016	Concurso público	268 302,26	330 011,78
Ribeira da Vidigueira	05/2016	11/2016	Ajuste direto	133 682,26	164 429,18
Rio Pequeno	08/2016	11/2016	Ajuste direto	41 882,26	51 515,18
Rio do Cuco	04/2017	12/2017	Concurso público	270 122,26	332 250,38
Ribeira de Muchalforro	05/2017	10/2017	Ajuste direto	62 702,26	77 123,78
Rio do Sobral	05/2017	11/2017	Ajuste direto	129 442,26	159 213,98
Ribeira do Casal Novo	05/2017	12/2017	Concurso público	201 062,26	247 306,58
<b>Total</b>				<b>2 002 760,00</b>	<b>2 463 394,80</b>

Fonte: Elaborado com dados do respetivo processo.

A Câmara Municipal de Mafra justificou perante a APA a escolha dos procedimentos pré-contratuais nos seguintes termos<sup>126</sup>:

*“As intervenções preconizadas serão faseadas no tempo (ao longo de 3 anos) conforme previsto na estimativa orçamental apresentada para a totalidade do projecto.*

*As linhas de água são entidades físicas e biológicas mutáveis ao longo do tempo, abrangendo esta candidatura 12 entidades distintas (linhas de água), que requerem intervenções distintas em função do estudo pormenorizado da situação imediatamente antes da intervenção.*

*Face ao exposto, não faz qualquer sentido lançar um procedimento concursal único (...)*

*De acordo com o preconizado no âmbito do Fundo de Protecção dos Recursos hídricos entende-se por Componente do Projecto de Intervenção a componente física, ou seja, parte do projecto cuja execução é identificada de forma autónoma em termos de custos e de quantidades físicas e que se encontra directamente relacionada com os indicadores do projecto.*

*É certo que o princípio subjacente ao artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, na sua redacção actual, determina que, na presença de vários lotes susceptíveis de constituírem objecto de um único contrato, deverá aplicar-se a cada um o procedimento que — pelas regras da escolha do procedimento em função do valor — resultar da soma do valor de todos os lotes.*

*Sucede, porém, que, no caso vertente, as 12 intervenções revestem-se de carácter autónomo, pelos fundamentos técnicos supra enunciados, o que justifica a sua separação em contratos distintos, evidenciando-se, especialmente, o necessário desfasamento temporal que, num período de referência máximo de 3 anos, ocorrerá entre elas.*

*Não obstante todas as intervenções se encontrarem finalisticamente orientadas para um propósito único, cada intervenção envolverá um estudo pormenorizado da linha de água em causa, o que é um factor distintivo de cada uma delas, relativamente às restantes, por força da dissemelhança das linhas de águas.*

*Conclui-se, pois, que, a realização de 12 procedimentos serve os interesses legítimos das partes, estando alicerçada nas diferenças que significativamente separam as diversas linhas de água e no desfasamento temporal que ocorrerá entre as 12 intervenções”.*

<sup>126</sup> Este entendimento consta de informação da Câmara de Mafra “Componentes do Projecto de Intervenção no âmbito da Candidatura ao Fundo de Protecção de Recursos Hídricos “Limpeza e Desobstrução de Linhas de Água do Concelho de Mafra””, objeto de despacho de concordância do Presidente, de 31 de agosto de 2015, e é reproduzido no Formulário de verificação da instrução do projeto de intervenção, do FIA, datado de 26 de dezembro de 2016.



Temos assim que o Município optou por adjudicar as empreitadas em causa escolhendo o respetivo procedimento prévio em função do valor de cada uma, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do CCP, apelando à autonomia que caracteriza cada um dos contratos de empreitada, embora dando como potencialmente aplicável o regime da aquisição “*por lotes*” previsto no artigo 22.º do mesmo diploma.

Estas intervenções, embora separáveis, fazem parte de um mesmo projeto, para o qual foi solicitado e concedido apoio pelo FPRH. O valor dos trabalhos já contratualizados atinge € 1.297.548,70, com exclusão do IVA.

Note-se, ainda, que estando em causa intervenções de conservação e reabilitação da rede hidrográfica fora dos aglomerados urbanos, estas são da competência dos proprietários e da Administração da Região Hidrográfica do Tejo e Oeste, ou seja, da APA<sup>127</sup>.

### 3.2.2.4 - APA – Intervenções urgentes no domínio público – 2015

Por Despacho do Secretário de Estado do Ambiente, de 5 de fevereiro de 2015, foi autorizada a transferência de verba do FPRH para a APA, nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril<sup>128</sup>, de receitas próprias do FPRH no valor de € 9.380.000,00, para “(...) *dar continuidade à execução das ações enquadradas nas candidaturas cofinanciadas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), de modo a executar a programação aprovada, a dar início às candidaturas financiadas pelo Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR), bem como executar as intervenções prioritárias em domínio hídrico*”.

Do valor autorizado foi efetivamente transferido apenas o montante de € 7.800.000,00. Deste valor, a APA afetou € 4.834.512,35 ao pagamento da componente nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus e € 2.741.888,12 a projetos não cofinanciados, tendo resultado um saldo não utilizado de € 223.599,53. Este saldo não foi devolvido ao FPRH.

Os pagamentos à APA realizados em 26 de novembro (€ 1.500.000,00) e 23 de dezembro de 2015 (€ 1.300.000,00) ocorreram em datas anteriores aos respetivos despachos autorizadores<sup>129</sup>, de 3 e 30 de dezembro de 2015, respetivamente.

### 3.2.3 - Alcance dos objetivos ambientais visados

Os Planos de Atividades e os Relatórios Anuais de Atividades<sup>130</sup> reportam apenas, para além da receita arrecadada e da despesa realizada, o ponto de situação das intenções e projetos selecionados para financiamento, referindo os seus objetivos, mas nada referindo em matéria de objetivos ambientais.

Assinalaram-se, no entanto, intenções de projeto e projetos aprovados pelo FPRH não enquadrados no objetivo prioritário definido no Decreto-Lei n.º 172/2009, de “*promover a utilização racional e a*

<sup>127</sup>Cfr. resulta do disposto no n.º 5 do artigo 33.º da Lei da Água.

<sup>128</sup>Nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2014), que dispunha “*Dentro de cada ministério, mediante autorização do membro do Governo da tutela, as receitas próprias podem ser reafetadas desde que pertençam ao mesmo programa orçamental*”.

<sup>129</sup>Da Secretária Geral do Ministério do Ambiente.

<sup>130</sup>Os Relatórios de Atividades estão disponíveis em:

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=162&sub2ref=1315&sub3ref=1316>.

*proteção dos recursos hídricos através da afetação de recursos a projetos e investimentos necessários ao seu melhor uso”.*

### 3.3 - Fundo de Intervenção Ambiental

O Fundo de Intervenção Ambiental foi criado pelo n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto<sup>131</sup>. De acordo com o Decreto-Lei 150/2008, de 30 de julho, tinha por missão financiar iniciativas de prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais ou humanos que exigiam uma intervenção rápida ou para os quais se não pudesse mobilizar outros instrumentos jurídicos e financeiros, nomeadamente os respeitantes a<sup>132</sup>:

- “a) Prevenção de ameaças graves e iminentes a componentes ambientais naturais ou humanos;*
- b) Prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais ou humanos resultantes de catástrofes ou acidentes naturais;*
- c) Eliminação de passivos ambientais;*
- d) Reparação de danos ambientais cuja prevenção ou reparação não possa ser concretizada nos termos do regime de responsabilidade civil ambiental;*
- e) Actuação em quaisquer outras situações de mora, dificuldade ou impossibilidade de imputação ou ressarcimento de danos a componentes ambientais naturais ou humanos”.*

O FIA tinha a natureza de património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e com personalidade judiciária<sup>133</sup>. O Fundo era dirigido por um diretor, coadjuvado por um subdiretor, que eram, por inerência, o secretário-geral e um secretário-geral-adjunto do ministério responsável pela área do ambiente<sup>134</sup>. A gestão financeira do Fundo realizava-se de acordo com os princípios e os instrumentos de gestão aplicáveis aos fundos e serviços autónomos<sup>135</sup>, sendo os serviços contabilísticos e orçamentais necessários ao seu funcionamento prestados pela secretaria-geral do ministério responsável pela área do ambiente. A gestão técnica do Fundo era assegurada pelo subdiretor.

O FIA passou a funcionar junto da Agência Portuguesa do Ambiente, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, passando depois a ser dirigido pelo seu conselho diretivo com a entrada em vigor das alterações ao Decreto-Lei n.º 150/2008 operadas pelo Decreto-Lei n.º 233/2015, de 13 de outubro<sup>136</sup>.

De acordo com o *Regulamento do Fundo de Intervenção Ambiental*, eram suscetíveis de financiamento pelo FIA os projetos apresentados por entidades públicas cuja execução se enquadre no âmbito da missão do Fundo. A execução dos projetos era fiscalizada pelo Fundo, assegurando o cumprimento das condições que determinaram o financiamento bem como a eficácia e a eficiência das medidas adotadas<sup>137</sup>.

<sup>131</sup>Lei-Quadro das contraordenações ambientais. Este diploma foi alterado pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto.

<sup>132</sup>Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 150/2008, que estabelece o *Regulamento do do Fundo de Intervenção Ambiental*. Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 233/2015, de 13 de outubro.

<sup>133</sup>Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 150/2008.

<sup>134</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 150/2008, na redação original.

<sup>135</sup>Cfr. n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 150/2008.

<sup>136</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 150/2008, na redação dada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 233/2015.

<sup>137</sup>Cfr. n.º 3 do artigo 12.º, *idem*.



O FIA suportava ainda os encargos do Estado decorrentes da aplicação do regime de responsabilidade ambiental aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho<sup>138</sup>.

A Lei-Quadro das contraordenações ambientais, que criou o FIA, previu como receita para este 50% do produto das coimas aplicadas ao abrigo daquele regime<sup>139</sup>. O Regulamento do Fundo previu como receitas<sup>140</sup>, ainda, as dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento do Estado, indemnizações e compensações que lhe fossem devidas em virtude do financiamento de medidas ou ações de prevenção ou reparação de danos ou de perigos de danos ambientais, bem como, entre outros, o produto das multas e outras coimas, e das taxas, contribuições ou impostos que lhe fossem afetos.

Com as alterações ao Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, operadas pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro<sup>141</sup>, foi consignado ao FIA 50% do valor da taxa de gestão de resíduos (TGR) arrecadado pela Autoridade Nacional dos Resíduos<sup>142 143</sup>. Com as alterações ao Decreto-Lei n.º 150/2008 operadas pelo Decreto-Lei n.º 233/2015, o FIA passou a financiar, também, através da verba proveniente da TGR<sup>144</sup>, medidas e projetos que contribuam para o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de resíduos<sup>145</sup>. A fração das receitas do FIA correspondentes a 35% das receitas da TGR cobrada aos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos, num valor máximo de 1,5 milhões de euros, reverte, anualmente, a favor destes sujeitos passivos com «bom desempenho» no que respeita ao esforço de reciclagem, por forma a incentivar o melhor desempenho desses sistemas relativamente ao cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de resíduos urbanos, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016<sup>146</sup>.

O procedimento de apresentação e seleção de projetos constava do Regulamento de Gestão do Fundo de Intervenção Ambiental, aprovado pela Portaria n.º 485/2010, de 13 de julho. A APA dispunha ainda de um *Manual de Procedimentos para o Beneficiário* (comum ao FPRH), que inclui em anexo os formulários para apresentação de candidaturas, verificação de procedimentos, pedidos de pagamento e relatórios de execução<sup>147</sup>.

Em 2014 e 2015 o FIA participou apenas um projeto aprovado em 2011, não tendo havido lugar a aprovação de apoio a novos projetos.

<sup>138</sup>Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 150/2008, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 233/2015, de 13 de outubro. O Decreto-Lei n.º 147/2008 foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 245/2009, de 22 de setembro, 29-A/2011, de 1 de março, e 60/2012, de 14 de março.

<sup>139</sup>Nos termos do disposto no artigo 70.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 73.º do mesmo diploma.

Esta percentagem foi reduzida para 45% na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto.

<sup>140</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 150/2008.

<sup>141</sup>Reforma da fiscalidade ambiental.

<sup>142</sup>Cfr. alínea a) do n.º 14 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 82-D/2014.

<sup>143</sup>As funções de Autoridade Nacional de Resíduos são exercidas pela APA, nos termos da alínea a) do n.º 6 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 13 de março.

<sup>144</sup>A TGR foi criada pelo artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, que estabeleceu o regime geral da gestão de resíduos. A TGR constitui um instrumento tributário destinado a orientar o comportamento dos operadores económicos e consumidores finais no sentido da redução da produção de resíduos e do seu tratamento mais eficiente, internalizando custos ambientais que lhe estão associados, cumprindo a hierarquia de gestão de resíduos prevista no referido diploma e visando estimular o cumprimento dos objetivos a que Portugal se obrigou, no quadro comunitário, em matéria de gestão de resíduos.

<sup>145</sup>Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 150/2008, na redação aditada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 233/2015, e artigo 6.º daquele diploma.

<sup>146</sup>Cfr. n.º 1 do artigo 6.º-B do Decreto-Lei n.º 150/2008, aditado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 233/2015.

<sup>147</sup>Disponíveis em <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=162&sub2ref=483>.

### 3.3.1 - Execução financeira

A execução financeira do FIA em 2014 e 2015 está refletida nos quadros seguintes:

**Quadro 17 – Execução orçamental do Fundo de Intervenção Ambiental – 2014**

(em euros e percentagem)

	Receita		Saldo (1)-(2)
	Cobrada (1)	Utilizada (2)	
Receita Própria (do ano)	4 172 491,35	829 060,90	3 343 430,45
Saldos Transitados	4 892 451,00	0,00	4 892 451,00
<b>Total</b>	<b>9 064 942,35</b>	<b>829 060,90</b>	<b>8 235 881,45</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas.

**Quadro 18 – Execução orçamental do Fundo de Intervenção Ambiental – 2015**

(em euros e percentagem)

	Receita		Saldo (1)-(2)
	Cobrada (1)	Utilizada (2)	
Receita Própria (do ano)	1 389 019,60	1 150 028,48	238 991,12
Saldos Transitados	8 235 881,00	0,00	8 235 881,00
<b>Total</b>	<b>9 624 900,60</b>	<b>1 150 028,48</b>	<b>8 474 872,12</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas.

Em 2014 e 2015 os saldos transitados, no valor de € 4.892.451,00 e de € 8.235.881,00, são superiores à receita do ano, mas não foram utilizados, contribuindo para o seu crescimento ao longo dos anos.

#### 3.3.1.1 - Receita do FIA

Em 2014 e 2015 o FIA teve receitas próprias de € 4.172.491,35 e de € 1.389.019,60, respetivamente, tendo € 1.913.772,35 no primeiro ano e a totalidade no segundo origem em coimas por contraordenações ambientais. Àquelas receitas acresceram, em 2014, € 2.258.719,00 de receitas de capital provenientes do resgate de títulos de dívida pública de curto prazo (CEDIC), representando mais de metade das receitas próprias.

A consignação de parte da TGR ao FIA pelo Decreto-Lei n.º 233/2015, de 13 de outubro, não se refletiu na receita do FIA neste ano.

#### 3.3.1.2 - Despesa realizada pelo FIA

Não obstante os valores de receita do FIA em 2014 e 2015, a dotação disponível para realização de despesa apenas permitia despender € 2.924.664,00 e € 1.862.705,00, respetivamente, tendo a despesa paga ficado aquém desses limites — € 829.060,90 e € 1.150.028,48, respetivamente, em 2014 e 2015.

Nestes dois anos, o FIA procedeu apenas ao pagamento de apoios ao projeto “Retirada das lamias confinadas no aterro de Santo André”, aprovado em 2011, no valor de € 450.339,40, em cada um dos anos.



Foram também aprovadas reafectações de receita própria, no âmbito do MAOTE e a favor da APA, para a execução do projeto “*Empreitada para reabilitação da célula de lamas não estabilizadas da ETAR de Alcanena*”, tendo sido transferidos os montantes de € 373.125,00 em 2014 e de € 694.347,00 em 2015.

A estes valores acresceram despesas de funcionamento relativas a pessoal (honorários do fiscal único), nos montantes de € 5.596,50 e € 5.166,00, em 2014 e 2015, respetivamente, e a aquisição de serviços e outras despesas, no montante de € 176,08<sup>148</sup>, em 2015.

### 3.3.2 - Apoios concedidos

#### 3.3.2.1 - Retirada das Lamas Confinadas no aterro de Santo André

O aterro do antigo Centro Integrado de Tratamento de Resíduos Industriais (CITRISA) foi construído pelo Gabinete da Área de Sines, em 1982, para receção de lamas industriais, tendo transitado para o Instituto da Água (INAG)<sup>149</sup> na sequência da extinção do Gabinete, e depois integrado na concessão da Águas de Santo André, S.A.<sup>150</sup>.

Como o aterro não cumpria as especificações técnicas da Diretiva n.º 1999/31/CE, de 26 de abril, relativa à deposição de resíduos em aterros, transposta pelo Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de maio, tornou-se necessário o seu encerramento<sup>151</sup>, que ocorreu no início de 2008, e proceder ao tratamento dos resíduos ali depositados.

Por despacho de 3 de março de 2011, da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, a Águas de Santo André foi autorizada a desenvolver os procedimentos necessários para a retirada e eliminação dos resíduos depositados e a diligenciar o financiamento do investimento no âmbito do QREN e dos fundos existentes, para a contrapartida nacional.

Em maio de 2011, a Águas de Santo André adjudicou a “*Prestação de Serviços para Retirada das Lamas Confinadas no Aterro de Santo André*”<sup>152</sup> ao consórcio EGEO – Tecnologia e Ambiente, S.A./ SISAV – Sistema Integrado de Tratamento e Eliminação de Resíduos, S.A./Carmona – Sociedade de Limpeza e Tratamento de Combustíveis, S.A./ Lena Ambiente – Gestão de Resíduos, S.A.

O financiamento do projeto foi aprovado por despacho da Diretora do FIA, em 1 de junho de 2011, e homologado por despacho da Ministra em 2 do mesmo mês, tendo por base a proposta selecionada para adjudicação em concurso público realizado pela Águas de Santo André, correspondendo a comparticipação do FIA a 30% do valor da empreitada (€ 9.006.788,00), com exclusão do IVA.

<sup>148</sup>Valor pago, sendo o aprovado de € 20.088,40.

<sup>149</sup>Cfr. artigo 18.º-A do Decreto-Lei n.º 191/93, de 24 de maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 110/97, de 8 de maio.

<sup>150</sup>A exploração e gestão do sistema para captação, tratamento e distribuição de água, para recolha, tratamento e rejeição de efluentes e para recolha, tratamento e destino final de resíduos sólidos foi concessionada à Águas de Santo André, S.A., pelo Decreto-Lei n.º 171/2001, de 25 de maio, que transferiu para a sociedade o património mobiliário e imobiliário afeto ao sistema.

<sup>151</sup>O artigo 14.º da Diretiva previa que os Estados-membros tomariam medidas para garantir que os aterros já licenciados ou que se encontrassem em exploração à data da transposição só pudessem continuar em funcionamento se preenchessem os requisitos nela definidos, o mais tardar, no prazo de oito anos.

<sup>152</sup>A designação original “*Retirada das lamas confinadas no CITRISA*” foi alterada após contestação de uma empresa com a denominação social CITRI, S.A., que se opunha à utilização dessa designação.



Foi celebrado o contrato de financiamento em 14 de junho de 2011, prevendo uma comparticipação de € 2.702.036,40. A execução foi de € 1.351.018,20 em 2013, € 450.339,40 em 2014 e 2015 e € 180.075,76 em 2016, prevendo-se a execução de € 270.263,64 em 2017.

O contrato entre a Águas de Santo André e o consórcio foi celebrado em novembro de 2011 e a prestação de serviços teve início em 30 de janeiro de 2012. A execução foi de € 450.339,40 em 2014 e de € 450.339,40 em 2015.

### 3.3.2.2 - APA – Empreitada para reabilitação da célula de lamas não estabilizadas da ETAR de Alcanena

A APA apresentou a candidatura ao POVT no montante de € 5 milhões para financiamento de intervenções na ETAR de Alcanena (“*Empreitada para reabilitação da célula de lamas não estabilizadas da ETAR de Alcanena*”), com encargos previstos de € 2,5 milhões em 2014, estando previsto o financiamento pelo FIA da componente nacional de 15%. Não tendo obtido formalização da contratualização do financiamento em tempo, foi proposta pela APA a reafectação de receitas do FIA à APA no âmbito do MAOTE, no montante de € 373.125,00, nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março<sup>153</sup>. Esta proposta obteve despacho favorável do Secretário de Estado do Ambiente em 19 de março de 2014<sup>154</sup>.

Em 2015, encontrando-se os trabalhos de reabilitação em curso e sendo necessário assegurar o financiamento da componente nacional, a APA propôs novamente a reafectação de receitas do FIA à APA no âmbito do MAOTE, no montante de € 694.347,00<sup>155</sup>, nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril<sup>156</sup>, tendo sido transferido esse valor. Esta proposta obteve despacho favorável do Secretário de Estado do Ambiente em 5 de fevereiro de 2015<sup>157</sup>. Estas informações não contêm indicação do valor da candidatura ao POVT nem explicação para o valor total transferido exceder a percentagem de 15% da componente nacional anteriormente prevista.

A necessidade de recorrer à reafectação de receitas do FIA para reforço do orçamento da APA<sup>158</sup>, como forma de acelerar a disponibilização de meios, para ultrapassar a ausência de formalização atempada da contratualização de um financiamento, colocou em causa o desempenho do Fundo, que foi criado com a missão de financiar iniciativas que exigissem uma intervenção rápida, tal como expresso no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 150/2008.

### 3.3.3 - Alcance dos objetivos ambientais visados

Os Relatórios Anuais de Atividades do FIA relativos a 2014 e 2015 reportam apenas, para além do enquadramento legal aplicável, a receita arrecadada e a despesa realizada nestes dois anos, identificada com a despesa relativa ao apoio concedido para a *Retirada das lamas confinadas no aterro de Santo André* e a transferência para a APA para financiamento da *Empreitada para reabilitação da*

<sup>153</sup>Nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março (Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2013, em vigor por ainda não ter sido publicado o diploma relativo a 2014).

<sup>154</sup>Exarado sobre a informação n.º I0401-201403-DFIN.DPF, de 17 de março de 2014.

<sup>155</sup>Cfr. informação da APA n.º I000846-201501-DFIN.DPF, de 20 de janeiro de 2015, e informação da Secretaria-Geral do MAOTE 65/2015/DPCO, de 29 de janeiro.

<sup>156</sup>Nos termos do n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2014).

<sup>157</sup>Exarado sobre a informação da Secretaria-Geral do MAOTE n.º 65/2015/DPCO, de 29 de janeiro de 2015.

<sup>158</sup>O FIA passou a ser gerido pelo CD da APA apenas com a entrada em vigor das alterações ao Decreto-Lei n.º 150/2008 operadas pelo Decreto-Lei n.º 233/2015.





*célula de lamas não estabilizadas da ETAR de Alcanena*. Nada referem sobre o enquadramento destes projetos, que visaram a eliminação de passivos ambientais, nos objetivos que os faziam elegíveis para financiamento, nem situam a sua realização em termos de grau de alcance dos objetivos visados.

### **3.4 - Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**

A APA enviou em 2015 ao Conselho de Prevenção da Corrupção o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que integra o FPC, o FPRH e o FIA sob a sua gestão, tendo publicado no sítio da *internet* o respetivo plano, em cumprimento do n.º 5 da Recomendação n.º 3/2015, de 1 de julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção<sup>159</sup>, não tendo, no entanto, remetido a este Conselho qualquer relatório de monitorização da execução daquele Plano, tal como previsto no n.º 3 da referida Recomendação.

## **4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

## **5 - EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Fundo Ambiental.

## **6 - DETERMINAÇÕES FINAIS**

6.1 O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Ambiente;
- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente.

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

---

<sup>159</sup> Recomenda que os Planos sejam publicados nos sítios da *internet* das entidades a que respeitam, excetuando as matérias e as vertentes que apresentem uma natureza reservada, de modo a consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública.

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

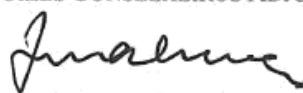
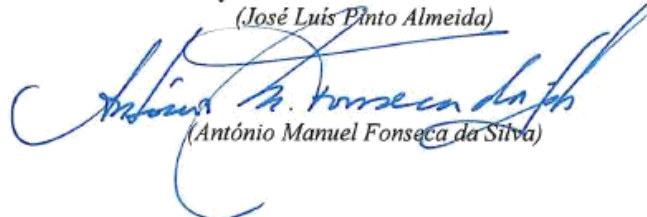
6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem são dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 30 de novembro de 2017.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

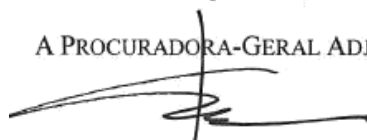
  
(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

  
(José Luis Pinto Almeida)  
  
(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,

  
(Nélia Moura)



## Tribunal de Contas

# ANEXO I - PROTOCOLO DE QUIOTO E COMÉRCIO EUROPEU DE LICENÇAS DE EMISSÃO

## 1 - PROTOCOLO DE QUIOTO

Portugal<sup>160</sup> demonstrou o cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo de Quioto no final do *true-up period*<sup>161</sup>, tendo depositadas na conta de retiradas 362.098.075 unidades de Quioto, conforme quadro seguinte:

**Quadro 19 – Total quantity of Kyoto Protocol units in the retirement account**

AAUs	ERUs	RMUs	CERs	tCERs	ICERs	Total
302 650 818	4 567 634	44 760 045	10 119 578	0	0	362 098 075

Abbreviations: AAUs = assigned amount units, CERs = certified emission reductions, ERUs = emission reduction units, RMUs = removal units, tCERs = temporary certified emission reductions, ICERs = long-term certified emissions reductions.

Nota: As RMU correspondem a créditos resultantes da inclusão do LULUCF.

Fonte: Reproduzido de *Report upon expiration of the additional period for fulfilling commitments by Portugal* (table 1) [https://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/reporting/true-up\\_period\\_reports\\_under\\_the\\_kyoto\\_protocol/application/pdf/151223\\_true-up\\_period\\_report\\_by\\_portugal.pdf](https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/reporting/true-up_period_reports_under_the_kyoto_protocol/application/pdf/151223_true-up_period_report_by_portugal.pdf)

Após a demonstração do cumprimento dos compromissos e da anulação das 362.098.075 unidades de Quioto transferidas para a conta de retiradas, Portugal detinha ainda, enquanto Parte, um total de 42.855.286 unidades<sup>162</sup>, das quais 40.608.686 são AAU, a que acresciam as 2.463.400 detidas pelo FPC e 34.723 unidades ainda detidas por operadores, que transitaram para o período seguinte<sup>163</sup>.

Portugal solicitou que transitassem para o próximo período de compromisso 45.353.409 créditos de carbono, com a discriminação constante do quadro seguinte:

<sup>160</sup> A APA é a entidade responsável pela elaboração dos diversos relatórios e comunicações decorrentes das obrigações no âmbito da Convenção das Nações Unidas para as Alterações Climáticas e do Protocolo de Quioto, bem como da União Europeia, por aplicação do Regulamento (UE) n.º 525/2013 do parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de GEE e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas.

<sup>161</sup> O cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo foi aferida, no final do período, através da comparação entre as emissões de GEE evidenciadas no *Inventário Nacional de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos* relativo a 2012 (que foi submetido ao Secretariado da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas em 2014), com o total de *Assigned amount units* (AAU) depositados na conta da Parte e nas contas de retiradas. Para esse efeito as *European Union (emission) Allowance* (EUA), *Certified Emissions Reduction* (CER), etc., são convertidas em AAU numa base de 1:1. O último relatório anual de Portugal foi submetido ao Secretariado da Convenção em 2015, seguindo-se um período de 100 dias (*“additional period for fulfilling commitments”* vulgarmente referido por *“true-up period”*) durante o qual ainda podiam ser feitas transações, substituições e retiradas das unidades consignadas (AAU). Portugal submeteu o relatório final para comprovar o cumprimento dos compromissos no final do *“true-up period”* (*True-up Period Report*).

<sup>162</sup> A quantidade total de unidades de Quioto é superior à diferença de emissões acima referida (38.092.079 tCO<sub>2e</sub>) por terem sido utilizados 4.400.000 AAU transferidas pelo FPC para a APA e depositadas na conta de retiradas. Assinalam-se diferenças menores devidas a anulações e acertos.

<sup>163</sup> Cfr. quadro 21.

O balanço global do primeiro período de compromisso evidencia um excedente de 12.637 MtCO<sub>2e</sub>, que ascende a 13.127 MtCO<sub>2e</sub> se excluído o Canadá, que se retirou formalmente no final de 2011. A Lituânia e a República Checa, países a quem o FPC adquiriu parte do excedente, apesar das vendas efetuadas, tiveram excedentes de 102,1 e 132,1 MtCO<sub>2e</sub>, respetivamente, dos quais 20,1 e 80,2 MtCO<sub>2e</sub> respeitavam aos setores incluídos no CELE.

**Quadro 20 – Total quantity of Kyoto Protocol units requested to be carried over from the first to the second commitment period**

AAUs	ERUs	CERs
40 608 686	595 005	4 149 718

Abbreviations: AAUs = assigned amount units, CERs =certified emission reductions, ERUs = emission reduction units.

Fonte: Reproduzido de *Report upon expiration of the additional period for fulfilling commitments by Portugal* (table 2)  
[https://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/reporting/true-up\\_period\\_reports\\_under\\_the\\_kyoto\\_protocol/application/pdf/151223\\_true-up\\_period\\_report\\_by\\_portugal.pdf](https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/reporting/true-up_period_reports_under_the_kyoto_protocol/application/pdf/151223_true-up_period_report_by_portugal.pdf).

Os créditos transitados respeitam às contas seguintes:

**Quadro 21 – Unidades de Quioto transitadas, por entidade**

(em unidades de Quioto)

	AAU	ERU	CER	Total
Conta de depósito de Parte	40 608 686	550 502	1 696 098	42 855 286
Contas de depósito de operador	–	334	34 389	34 723
Fundo Português de Carbono	–	44 169	2 419 231	2 463 400
<b>Total</b>	<b>40 608 686</b>	<b>595 005</b>	<b>4 149 718</b>	<b>45 353 409</b>

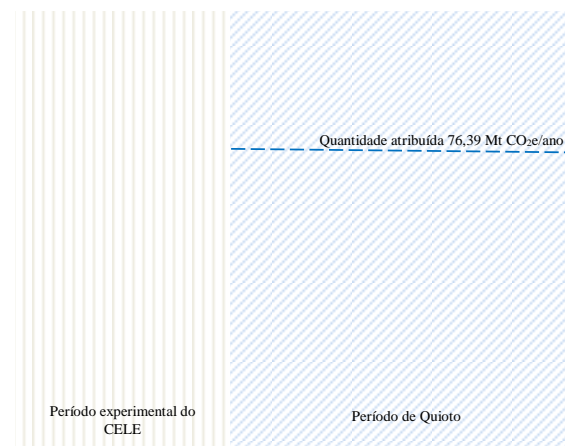
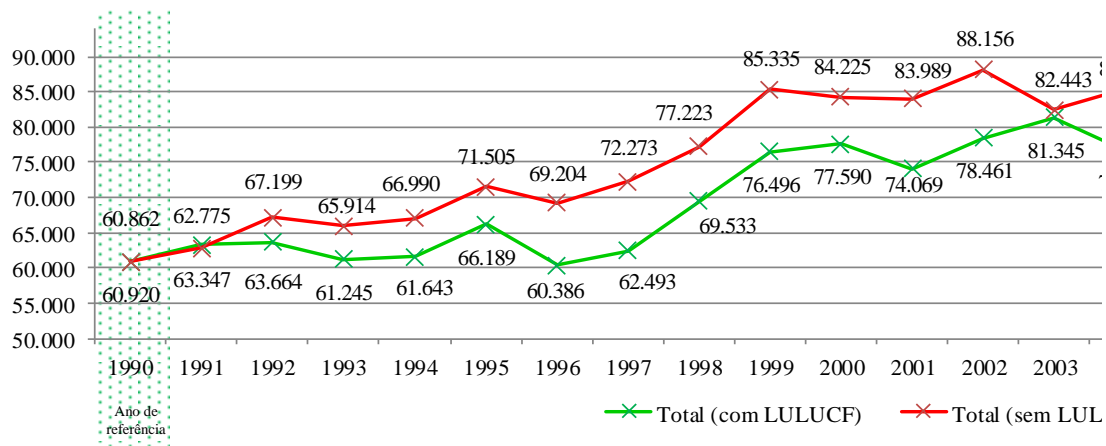
Fonte: APA.



# Tribunal de Contas

### Gráfico 2 – Emissões de GEE (1990 – 2012)

(em Gg CO<sub>2</sub>e)



Fonte: Elaborado com dados do Standard Electronic Format (Submission 2014 v 1.5) (disponível em [http://unfccc.int/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/items/8108.php](http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/8108.php))

## 2 - COMÉRCIO EUROPEU DE LICENÇAS DE EMISSÃO

Procurando garantir o cumprimento dos objetivos fixados para a redução de emissões de forma economicamente eficiente<sup>164</sup>, a União Europeia criou, através da Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de outubro (“*Diretiva CELE*”)<sup>165</sup>, o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)<sup>166</sup>, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2005<sup>167</sup>. Esta Diretiva foi modificada pela Diretiva n.º 2004/101/CE, de 27 de outubro (“*Diretiva Linking*”)<sup>168</sup>, para criar uma ligação entre o CELE e os mecanismos de flexibilidade do Protocolo, pela Diretiva n.º 2008/101/CE, de 19 de novembro, para incluir o sector da aviação, e pela Diretiva n.º 2009/29/CE, de 23 de abril, que procedeu à revisão do CELE<sup>169</sup>.

De acordo com a Diretiva CELE, os Estados-Membros elaboravam os seus planos nacionais de atribuição de licenças de emissão, respeitando os critérios aí enumerados. Os planos de atribuição de licenças de emissão fixavam as instalações abrangidas e as quantidades totais a distribuir. Em conformidade com o disposto na *Diretiva Linking*, era permitida a utilização pelas instalações de uma

---

<sup>164</sup>O comércio de licenças de emissão, também designado “*cap and trade*”, constitui um instrumento de política ambiental que visa, ao mesmo tempo, alcançar objetivos ambientais e de eficiência económica. As empresas (“instalações” / “operadores”) têm de deter “licenças de emissão” para poderem emitir GEE, que são recebidas gratuitamente ou adquiridas no mercado e transacionadas por qualquer empresa. As empresas que não detenham o número de direitos de emissão suficientes têm de promover internamente medidas para reduzir o nível de emissões ou comprar licenças. O *cap and trade* foi concebido para funcionar de acordo com os princípios inerentes à economia de mercado: É estabelecido um teto de emissões (“*cap*”) de acordo com os objetivos ambientais a atingir e emitido o número de licenças correspondente, que são distribuídas pelas empresas de acordo com critérios previamente fixados. As empresas com menores custos marginais de redução de emissões reduzem-nas e vendem o excesso de licenças gerado e aquelas com custos marginais de redução superiores à cotação das licenças e que não disponham de um número de licenças suficiente adquirem-nas no mercado (ou reduzem a produção). Para o mercado de emissões funcionar o *cap* de licenças fixado deverá ser suficientemente baixo para criar escassez e o mercado deverá poder funcionar livremente depois da atribuição.

<sup>165</sup>A Diretiva CELE foi transposta para o direito interno pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro. Este diploma foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 243-A/2004, de 31 de dezembro, 230/2005, de 29 de dezembro, 72/2006, de 24 de março, 154/2009, de 6 de julho, 30/2010, de 8 de abril, 93/2010, de 27 de julho, e 252/2012, de 26 de novembro, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 38/2013, que salvaguardou a manutenção em vigor das disposições relativas à monitorização e reporte anual de emissões e à devolução de licenças até à conclusão dos procedimentos relativos ao período 2018-2012.

<sup>166</sup>*European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS) ou *European Union Emissions Trading System*. O comércio de licenças de emissão (também designado por “*cap and trade*”) constitui um instrumento de política ambiental que visa, ao mesmo tempo, alcançar objetivos ambientais e de eficiência económica. Estão incluídas no CELE grandes instalações onde são exercidas determinadas atividades industriais. A partir de 1 de janeiro de 2012 passaram a estar incluídas também as atividades de aviação.

<sup>167</sup>O CELE vigorou a título experimental no período de 2005-2007, que antecedeu o período de Quioto e é designado por primeiro período do CELE ou período experimental.

<sup>168</sup>A transposição da parte da Diretiva relativa à inclusão das atividades da aviação no CELE foi efetuada pelo Decreto-Lei n.º 93/2010, de 27 de julho.

<sup>169</sup>Foram também introduzidas alterações pelo Regulamento (CE) n.º 219/2009, de 11 de março, pela Decisão n.º 1359/2013/UE, de 17 de dezembro, pelo Regulamento (UE) n.º 421/2014, de 16 de abril e pela Decisão (UE) n.º 2015/1814, de 6 de outubro.



## Tribunal de Contas

---

percentagem máxima de licenças provenientes dos mecanismos de projeto<sup>170</sup> previstos no Protocolo (Implementação Conjunta<sup>171</sup> e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo<sup>172</sup>).

Foi neste contexto e de acordo com o Decreto-Lei n.º 233/2004 que foi elaborado o (PNALE 2006)<sup>173</sup>, correspondente ao período de Quioto. O PNALE fixou o total de licenças de emissão a atribuir anualmente às instalações em 34,81 Mt CO<sub>2</sub>e/ano<sup>174</sup>, dos quais 30,5 Mt CO<sub>2</sub>e para as instalações existentes e a parte remanescente (4,3 Mt CO<sub>2</sub>e) para novas instalações, num total global de 174,05 Mt CO<sub>2</sub>e para os cinco anos.

No período de Quioto foram atribuídas gratuitamente a operadores CELE 159.099.715 licenças de emissão, tendo sido devolvidas<sup>175</sup> no mesmo período 132.592.297<sup>176</sup> apenas. Assim, não foram devolvidas 26.507.418, conforme evidenciado no quadro seguinte<sup>177</sup>:

---

<sup>170</sup>O Protocolo de Quioto prevê três “*mecanismos de flexibilidade*” que facilitam o atingir das metas fixadas, em complemento das ações desenvolvidas pelas Partes no seu próprio território: i) Comércio de emissões (“*emissions trading*”); ii) Implementação conjunta; e iii) Mecanismo de desenvolvimento limpo. Estes dois últimos são genericamente referidos como mecanismos de projeto.

<sup>171</sup>Na implementação conjunta (“*joint implementation*”), prevista no artigo 6 do Protocolo de Quioto, um país industrializado (incluído no anexo I) com custos relativamente elevados de redução de emissões de GEE, pode adquirir créditos (unidade de redução de emissões – “*emissions reduction unit (ERU)*”) através do desenvolvimento de um projeto de redução de emissões noutro país (também incluído no anexo I). As ERU são convertidas a partir de AAU existentes antes de serem transferidas. A implementação conjunta não afeta a quantidade total atribuída às Partes do anexo I envolvidas, transferindo apenas entre elas uma parte equivalente às emissões reduzidas.

<sup>172</sup>No mecanismo de desenvolvimento limpo (“*clean development mechanism*”), previsto e definido no artigo 12 do Protocolo de Quioto, um país industrializado pode patrocinar um projeto de redução de GEE num país em desenvolvimento (não incluído no anexo I), onde o custo de projetos de redução de GEE é geralmente muito menor. O país desenvolvido pode contabilizar os créditos para cumprir as suas metas de redução de emissões (redução certificada de emissões – “*certified emissions reduction (CER)*”), enquanto o país em desenvolvimento recebe o investimento de capitais e de tecnologias limpas ou de benefícios na alteração do uso da terra.

<sup>173</sup>Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 6 de dezembro de 2007, publicada no DR, 1.ª Série, de 4 de janeiro de 2008.

<sup>174</sup>O número de licenças a atribuir estava limitado pelo teto de emissões CELE definido por decisão da Comissão Europeia, de 34,81 Mt CO<sub>2</sub>e/ano.

<sup>175</sup>De acordo com o regulado pelo Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 154/2009, de 6 de julho, a APA depositava até 28 de fevereiro de cada ano, para cada instalação, numa *conta de operador*, o número de licenças de emissão atribuído (correspondente à quantidade de GEE que a instalação estava autorizada a emitir no âmbito do PNALE), em EUA. No ano seguinte, o operador estava obrigado a enviar, até 31 de março, um relatório com a quantificação das emissões ocorridas na sua instalação, verificado por um perito verificador independente certificado, e a devolver, até 30 de abril, o número de licenças correspondente. A devolução podia incluir, em substituição das EUA recebidas, outras unidades de Quioto (CER, etc.).

<sup>176</sup>A análise dos quadros “*Table 4. Total quantities of Kyoto Protocol units by account type at end of reported year*” inseridos nos dados reportados pela APA ao Secretariado da CQNUAC, relativos aos anos relevantes, conduzem a transferências para a conta de retiradas com pequenas diferenças (depósitos na “*retirement account*” de 117 895 696 AAU (EUA), 4 567 634 ERU e 10 119 578 CER, num total de 132 582 908 unidades de Quioto).

<sup>177</sup>A informação reportada pela APA ao Secretariado da UNCFCC evidencia transferências para a conta de retiradas das quantidades constantes do quadro 23, até 2013, inclusive, num total de 132.582.908 unidades de Quioto. A diferença para as 132.592.297 unidades devolvidas pelos operadores deve-se a anulações e acertos.



**Quadro 22 – Instalações CELE – Licenças atribuídas e licenças devolvidas (2008-2012)**

(em unidades de Quioto e percentagem)

Ano	Licenças de emissão			
	Atribuídas	Devolvidas	Diferença	%
2008	30 384 329	29 908 443	-475 886	-1,6
2009	30 740 472	28 261 959	-2 478 513	-8,1
2010	32 190 461	24 167 379	-8 023 082	-24,9
2011	32 908 107	25 010 268	-7 897 839	-24,0
2012	32 876 346	25 244 248	-7 632 098	-23,2
<b>Total</b>	<b>159 099 715</b>	<b>132 592 297</b>	<b>-26 507 418</b>	<b>-16,7</b>

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente.

A quantidade de licenças efetivamente atribuída, correspondente a 159,1 MtCO<sub>2</sub>e, é inferior ao valor previsto no PNALE 2006 (2008-2012) para atribuição gratuita, que era de 174,0 Mt CO<sub>2</sub>e. A diferença, de 14,9 Mt CO<sub>2</sub>e, é ligeiramente superior ao défice de 14,4 Mt CO<sub>2</sub>e previsto para cumprimento do Protocolo, para cuja cobertura o FPC iria adquirir licenças.

Na avaliação do cumprimento do Protocolo, as emissões de 26,51 Mt CO<sub>2</sub>e correspondentes às 26.507.418 licenças atribuídas no âmbito do CELE e não devolvidas acresceram às emissões observadas, como evidencia o quadro 21 – *Total quantity of Kyoto Protocol units requested to be carried over from the first to the second commitment period.*

Os operadores devolveram, entre 2009 e 2013, para cobrir as suas emissões no ano anterior, ERU e CER em substituição das EUA que tinham recebido da APA, aproveitando o spread entre as cotações no mercado das EUA e dos restantes tipos de unidades de Quioto, usualmente entre 1,5 e 3 euros mais baixas. Essas unidades de Quioto, depositadas na conta de retiradas utilizada por Portugal para comprovar o cumprimento do Protocolo, incluíam 4.567.634 ERU e 10.119.578 CER.

**Quadro 23 – Evolução da conta de retiradas relativa ao 1.º Período de Compromisso**

(em unidades de Quioto)

Ano	AAU	ERU	RMU *)	CER	Total
2008	0	0	0	0	0
2009	27 923 069	0	0	1 985 373	29 908 442
2010	26 779 644	0	0	1 527 532	28 307 176
2011	22 565 716	319 988	0	1 278 345	24 164 049
2012	21 982 828	92 811	0	2 897 651	24 973 290
2013	18 644 439	4 154 835	0	2 430 677	25 229 951
2015	184 755 122	0	44 760 045	0	229 515 167
<b>Total</b>	<b>302 650 818</b>	<b>4 567 634</b>	<b>44 760 045</b>	<b>10 119 578</b>	<b>362 098 075</b>

\*) As RMU aqui indicadas respeitam ao saldo da inclusão de LULUCF.

Fonte: Elaborado com dados da informação suplementar relativa a 2015 (disponível em [http://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip](http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip))

De acordo com a informação remetida pela APA ao Secretariado da UNCFCC, até ao final do *true-up period* foram adicionados/subtraídos a contas de Portugal as seguintes unidades de Quioto:



## Tribunal de Contas

**Quadro 24 – Saldo de adições/subtrações de unidades de Quioto nas contas de Portugal**

Ano	Saldo de adições/subtrações		
	AAU	ERU	CER
2008	-4 414 356	0	1 245 397
2009	979 580	0	3 022 343
2010	-6 718 553	5 000	2 451 568
2011	-6 265 932	407 799	2 695 878
2012	-562 398	985 549	1 612 335
2013	-19 831 911	3 213 557	4 670 743
2014	367 996	232	-1 599 610
2015	-2 232 449	550 502	170 642

Fonte: Relatórios remetidos pela APA ao Secretariado da UNCFCC

Destas, os créditos de carbono seguintes foram adicionados devido a aquisições do FPC:

**Quadro 25 – Adições de unidades de Quioto adquiridas pelo FPC**

Ano	Adições		
	AAU	ERU	CER
2009	2 000 000		285 329
2010	2 400 000		636 300
2011			78 715
2012			351 576
2013		44 169	1 002 858
2014			64 453
<b>Total</b>	<b>4 400 000</b>	<b>44 169</b>	<b>2 419 231</b>

Fonte: APA

Os saldos da adição/subtração de unidades de Quioto das contas de Portugal, sem as aquisições feitas pelo FPC, ou seja, resultantes de operações realizadas pelos operadores e outros detentores de contas individuais, são os seguintes:

**Quadro 26 – Saldo de adições/subtrações realizadas pelos operadores e outros detentores de contas**

Ano	Saldo de adições/subtrações		
	AAU	ERU	CER
2008	-4 414 356	0	1 245 397
2009	-1 020 420	0	2 737 014
2010	-9 118 553	5 000	1 815 268
2011	-6 265 932	407 799	2 617 163
2012	-562 398	985 549	1 260 759
2013	-19 831 911	3 169 388	3 667 885
2014	367 996	232	-1 664 063
2015	-2 232 449	550 502	170 642

Fonte: APA e relatórios remetidos pela APA ao Secretariado da UNCFCC

Estima-se em € 433.981.717 os proveitos dos operadores resultantes da alienação de 41.194.630 EUA atribuídas gratuitamente aos operadores CELE no âmbito do PNALE 2008-2012 (26.507.418

não devolvidas e 14.687.212 substituídas por ERU e CER), se vendidas no mercado<sup>178</sup>, conforme calculado no quadro seguinte<sup>179</sup>:

**Quadro 27 – Estimativa do valor de alienação das licenças de emissão não devolvidas**

(em euros, AAU, EUA e €/EUA)

Ano	Saldo de adições e subtrações de AAU (1)	$\Sigma =$ 41.194.630 EUA (2)	Weighted clearing EUA price (3)	Valor
2008	-4 414 356	4 414 356	22,48	99 234 723
2009	-1 020 420	1 020 420	14,18	14 469 556
2010	-9 118 553	9 118 553	15,25	139 057 933
2011	-6 265 932	6 265 932	14,09	88 286 982
2012	-562 398	562 398	8,12	4 566 672
2013	-19 831 911	19 812 971	4,46	88 365 851
		<b>41 194 630</b>		<b>433 981 717</b>

(1) As quantidades indicadas correspondem aos saldos anuais de adições (transferências para contas nacionais com origem em contas noutros Estados) e subtrações (transferências de contas nacionais para contas noutros Estados) reportados pela APA ao Secretariado da UNCFCC, com exclusão das adquiridas pelo FPC (2.000.000 em 2009 e 2.400.000 em 2010). Valor negativo indica subtrações superiores a adições.

(2) Quantidade de EUA alienadas para o exterior, até perfazer o total de EUA não devolvidos à APA pelos operadores (26.507.418 EUA não devolvidas e 14 687 212 substituídas por ERU e CER, totalizando 41.194.630 unidades).

(3) Cotações médias ponderadas de Borghesi et al., obra citada, 2016.

Fonte: Elaborado com dados da APA e informação sobre adições e subtrações reportada à UNCFCC (disponível em [http://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip](http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip)).

Estima-se, por outro lado, em € 109.261.291 os custos das 4.567.634 ERU e 10.119.578 CER<sup>180</sup> que os operadores de instalações CELE adquiriram no mercado e devolveram à APA para cobrir emissões verificadas, em substituição de 14.687.212 EUA recebidas, tirando partido do *spread* existente entre as respetivas cotações no mercado<sup>181</sup> e em € 171.543.359 os proveitos da venda, nos mesmos períodos, das mesmas quantidades de EUA substituídas, o que significa que resultou para os operadores um ganho de € 62.282.068 com a troca.

<sup>178</sup>Esta estimativa tem por base os dados da *Table 5a. Summary information on additions and subtractions* da informação (SEF-CP1) reportada pela APA ao Secretariado da UNCFCC, acessível em [http://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip](http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip).

Note-se que as AAU recebidas por Portugal são convertidas em EUA, no âmbito do CELE, numa base 1:1 antes de depositadas nas contas dos operadores e que as EUA devolvidas e depositadas na conta de retiradas são novamente convertidas em AAU.

As quantidades indicadas ( $\Sigma = 41.194.630$ ) incluem anulações que não foi possível quantificar com segurança, na ordem das 100.000 EUA. Note-se, ainda, que das unidades atribuídas aos operadores ou adquiridas por estes não transitaram EUA para o período seguinte, mas apenas 334 ERU e 34.389 CER.

As cotações das EUA aqui consideradas são as cotações médias ponderadas (*Weighted clearing EUA price*) constantes da *Table 1.3 EU ETS market volume and average annual price during the period 2005–2014*, a pgs. 19 da publicação *The European Emission Trading System and Its Followers: Comparative Analysis and Linking Perspectives*, [Simone Borghesi, Massimiliano Montini, Alessandra Barreca](#), Springer, 2016.

<sup>179</sup>No final do *true-up period* as contas de operadores não tinham AAU/EUA (só a conta de Parte). Infere-se que os operadores de instalações CELE alienaram, entre 2008 e 2013 (2013 foi o ano em que procederam à devolução das licenças correspondentes às emissões verificadas em 2012, e ainda podiam adquirir licenças para cobrir emissões do ano anterior) todas as licenças AAU/EUA recebidas.

<sup>180</sup>A detenção ou devolução de ERU e CER pelos operadores CELE não resulta de atribuição pela APA, que só depositava EUA nas contas desses operadores.

<sup>181</sup>Considerando que as ERU e CER devolvidas foram as primeiras a ser adquiridas (*“first in, first out”*).



## Tribunal de Contas

### Quadro 28 – Estimativa dos ganhos dos operadores obtidos com a devolução de ERU e CER em substituição das EUA recebidas

(em euros, ERU, €/ERU, CER, €/CER, EUA e €/EUA)

Ano	ERU (1)	Cotação média ERU (2)	CER (1)	Cotação média CER (2)	Valor ERU+CER	EUA substituídos	Weighted clearing EUA price (3)	Valor EUA	Diferença
2008	0	10,5	1 245 397	16,8	20 922 670	1 245 397	22,48	27 996 525	-7 073 855
2009	0	9,7	2 737 014	11,9	32 570 467	2 737 014	14,18	38 810 859	-6 240 392
2010	5 000	9,3	1 815 268	11,7	21 285 136	1 820 268	15,25	27 759 087	-6 473 951
2011	407 799	8,7	2 617 163	9,25	27 756 609	3 024 962	14,09	42 621 715	-14 865 106
2012	985 549	2,6	1 260 759	2,8	6 092 553	2 246 308	8,12	18 240 021	-12 147 468
2013	3 169 286	0,2	443 977		633 857	3 613 263	4,46	16 115 153	-15 481 296
<b>Total</b>	<b>4 567 634</b>		<b>10 119 578</b>		<b>109 261 291</b>	<b>14 687 212</b>		<b>171 543 359</b>	<b>-62 282 068</b>

(1) As quantidades indicadas correspondem aos saldos anuais de adições e subtrações reportados pela APA ao Secretariado da UNCFCC, com exclusão das adquiridas pelo FPC (vide quadro 27).

(2) Cotações médias. Informação recolhida World Bank, Reuters, EEX e Quandl.

(3) Cotações médias ponderadas de Borghesi et al., obra citada, 2016.

Fonte: Elaborado com dados da APA e informação sobre adições e subtrações reportada à UNCFCC (disponível em [http://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip](http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/application/zip/prt-2016-sef-cp1-2015-27may16.zip)).

## **ANEXO II - RESPOSTA NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



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

---

S/ referência	Data	N/ referência	Data
e-mail de 31/10/2017		S065371-201711-AI	15/11/2017
Processo nº 15/2016 - Audit			

**Assunto:** Auditoria a Fundos Ambientais – Fundo Português de Carbono, Fundo de Proteção de Recursos Hídricos, Fundo de Intervenção Ambiental - Acolhimento das recomendações.

Em resposta à V/ comunicação de 31 de Outubro p.p. - Processo n.º 15/2016-Audit, e relativamente às recomendações expressas por esse Tribunal de Contas, constantes do Relato recebido (ponto 1.2), cumprenos informar que a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. regista as recomendações proferidas por esse venerando Tribunal no relato em apreço, comprometendo-se a continuar a assegurar a observância das boas práticas administrativas internas (identificação nominal e funcional de todos os intervenientes nos processos administrativos), e a dar integral acolhimento, em todos os procedimentos de contratação pública, aos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, como é seu desiderato e prática, com vista a um cumprimento cada vez mais rigoroso do Código dos Contratos Públicos.

Relativamente a alguns aspetos específicos mencionados no relatório de auditoria será de atender ao seguinte:

Parágrafo 14 do sumário executivo:

Salienta-se que, em resultado da análise de risco de cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de alterações climáticas, o LCF não chegou a entregar créditos ao FPC, tendo-se optado pela amortização do capital, sendo que o último reembolso, no montante de 5.171.708,48€ foi recebido pelo Fundo Ambiental 24 de fevereiro de 2017.

Parte Expositiva, Secção 3.1.1.2, parágrafo 2:

Importa referir que os montantes identificados como dizendo respeito a “despesas de funcionamento de CELE”, designadamente 6.081.065,68 e 5.710.960,93 dizem respeito, além das despesas de funcionamento



Rua da Murgueira, 9/9A – Zambujal  
Ap. 7585 – 2810-124 Amadora  
Tel: (351)21 472 82 00 Fax: (351)21 471 90 74  
email: geral@apambiente.pt – <http://apambiente.pt>

CELE identificadas no âmbito do DL 38/2013 e DL 93/2010, à totalidade das despesas do FPC em comissões de gestão (devidas à APA e à DGTF, nos termos do Decreto-Lei n.º 71/2006).

**Secção 3.1.5.4, parágrafo 1:**

O apoio do FPC ao projeto Windfloat surge na sequência do processo de candidatura do mesmo projeto ao Programa NER300, tendo a formalização da manutenção da mesma sido validada pelos membros do Governo com a tutela do ambiente e da energia, nos termos do Despacho n.º 1636/2011 de 20 de janeiro. Salienta-se adicionalmente que esta confirmação da candidatura do projeto pelo Estado Português, fundamental para a sua manutenção no Programa NER300, assumia o apoio pelo Estado Português traduzido numa componente de financiamento através do FPC no montante de 19.004.000,00 euros e uma componente de apoio à tarifa.

**Secção 3.1.8, parágrafo 17:**

No decurso do ano de 2015, e na sequência do processo de cumprimento do Estado Português dos compromissos assumidos ao abrigo do Protocolo de Quioto, no contexto do qual foram utilizados unidades de emissões de carbono adquiridas pelo FPC, a APA deu início a trabalhos de verificação da contabilização do património e respetiva classificação do mesmo. Para o efeito foi contratado a uma entidade externa e independente, um serviços de auditoria financeira ao Relatório e Contas de 2015.

No decurso da auditoria referida verificou-se a necessidade de proceder a uma atualização/reclassificação do valor dos investimentos financeiros que o FPC detém, incluindo, designadamente o reconhecimento das unidades de emissões de carbono enquanto reservas estratégicas de cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo país no âmbito do Protocolo de Quioto, as quais integram um inventário que o FPC constituiu em nome do País.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo da  
APA, IP



Nuno Lacasta