



# Auditoria Financeira À Direção-Geral de Alimentação e Veterinária

RELATÓRIO N.º 6/2019



TRIBUNAL DE  
CONTAS





PROCESSO n.º 18/2017 - AUDIT

Auditoria Financeira à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária  
Gerência de 2015

RELATÓRIO

Janeiro de 2019



## ÍNDICE

SIGLAS .....	7
FICHA TÉCNICA.....	8
<b>1 SUMÁRIO.....</b>	<b>9</b>
1.1 CONCLUSÕES .....	9
1.2 RECOMENDAÇÕES .....	13
<b>2 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	15
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA .....	15
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	16
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	16
<b>3 PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>16</b>
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	16
3.1.1 <i>Natureza, missão e atribuições</i> .....	16
3.1.2 <i>Órgãos e organização interna</i> .....	17
3.1.3 <i>Regime contabilístico e prestação de contas</i> .....	18
3.2 AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO.....	18
3.2.1 <i>Ambiente de controlo</i> .....	18
3.2.2 <i>Controlo administrativo e financeiro</i> .....	19
3.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	24
3.3.1 <i>Execução global da receita</i> .....	24
3.3.2 <i>Execução global da despesa</i> .....	26
3.3.3 <i>Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais - Relação com a DGAV</i> .....	28
3.4 CARACTERIZAÇÃO FINANCEIRA NO TRIÉNIO 2013 – 2015 .....	32
3.4.1 <i>Situação patrimonial</i> .....	32
3.5 DÍVIDA DA DGAV.....	35
3.5.1 <i>Dívida a terceiros</i> .....	35
3.5.2 <i>Dívida de terceiros</i> .....	36
3.6 RECEITA – RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES .....	37
3.7 DESPESA – RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES.....	37
3.7.1 <i>Análise dos processos de contratação</i> .....	38
3.7.2 <i>Subvenções às organizações de produtores pecuários</i> .....	46
3.8 ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES.....	48
3.9 ASSOCIAÇÃO CAL.....	49
3.10 PLANO DE GESTÃO DE RISCOS E INFRAÇÕES CONEXAS .....	50
3.11 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DA GERÊNCIA .....	50
3.12 JUÍZO.....	51
<b>4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>52</b>
<b>5 DECISÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS .....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>55</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E OUTROS .....	19
QUADRO 2 – PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO PRESCRITOS EM 2015.....	22
QUADRO 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA EM 2015 POR FONTE DE FINANCIAMENTO .....	25
QUADRO 4 – EVOLUÇÃO TRIENAL DA RECEITA NO TRIÉNIO 2013-2015 .....	25
QUADRO 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA EM 2015, POR FONTE DE FINANCIAMENTO .....	26
QUADRO 6 – EVOLUÇÃO TRIENAL DA DESPESA POR FONTE DE FINANCIAMENTO .....	27
QUADRO 7 – BALANÇO NO TRIÉNIO 2013-2015 .....	33
QUADRO 8 – DÍVIDAS APURADAS PELA DGAV, NÃO CONTABILIZADAS EM 2015 .....	35
QUADRO 9 – FATURAÇÃO POR PAGAR NO TRIÉNIO 2013-2015 .....	36
QUADRO 10 – EXECUÇÃO ACUMULADA DO CONTRATO SIRCA.....	42
QUADRO 11 – AMOSTRA ANÁLISES LABORATORIAIS .....	43
QUADRO 12 – AMOSTRA OPP .....	46
QUADRO 13 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA NA GERÊNCIA .....	51
QUADRO 14 – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	54

## SIGLAS

Sigla	Denominação
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	Autoridade Tributária
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Classificação económica
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
DG	Diretor-Geral
DGADR	Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGV	Direção-Geral de Veterinária
DRFP	Divisão de Recursos Financeiros e Patrimoniais
DRH	Divisão de Recursos Humanos
DR	Diário da República
DSAV	Direção de Serviços de Alimentação e Veterinária
DSGA	Direção de Serviços de Gestão e Administração
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
FC	Fundos comunitários
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FF	Fonte de Financiamento
FSSAM	Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
GJ	Gabinete Jurídico
INIAV	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária
LCPA	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MCOD	Mapa de Controlo Orçamental da Despesa
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
OE	Orçamento do Estado
OPP	Organização de Produtores Pecuários
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RP	Receita Própria
SI	Sistema de Informação
SIC	Sistema de Controlo Interno
SIRCA	Sistema de recolha de animais mortos na exploração
SRH	Sistema de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa Técnica</b>		
Ana Maria Silva	Auditora	Licenciatura em Gestão de Empresas
Isabel Castelo Branco	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Direito
<b>Apoio administrativo</b>	Cristina M. Fernandes, Assistente Técnica	
<b>Coordenação</b>	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
<b>Coordenação Geral</b>	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



## 1 SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2015 da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

### 1.1 Conclusões

#### *Controlo interno: regular*

1. A avaliação global do SCI foi de regular, salientando-se (cfr. ponto 3.2.1):
  - a) A DGAV tem serviços em várias localidades do país e, à data da auditoria, possuía um vasto número de sistemas de informação e aplicações sem integração entre si e sem permitir a partilha de informação entre a sede e as delegações. Foram, entretanto, iniciados esforços de correção desta deficiência (cfr. pontos 3.2.1 e 3.2.2.1);
  - b) O sistema de gestão de recursos financeiros em modo partilhado (GeRFIP) não tem sido utilizado de modo eficaz (cfr. pontos 3.2.2.1 e 3.2.2.3). O manual de procedimentos da área financeira e patrimonial encontrava-se desatualizado, estando agora a ser atualizado (cfr. ponto 3.2.1);
  - c) A aplicação utilizada para faturação e cobrança da receita não contempla toda a receita. O controlo da receita apresenta falhas e disfuncionalidades, comprometendo a contabilização atempada das dívidas de terceiros (cfr. ponto 3.2.2.1).
  - d) Não existe um sistema de informação que permita a gestão dos processos de contraordenação de forma integrada. Apesar de em 2015 ter sido adquirida uma aplicação para esse efeito, a mesma não pode ser utilizada por incapacidade do servidor, o que evidencia má gestão dos recursos públicos (cfr. ponto 3.2.2.2.2).
  - e) A falta de capacidade de gerir os processos de contraordenação e de proceder à correspondente cobrança conduz à perda de elevados montantes de receita por prescrição (cfr. ponto 3.2.2.2.2).
  - f) A informação sobre a contratação administrativa constante da conta de gerência de 2015 é incompleta (cfr. ponto 3.2.2.3).
  - g) Embora a situação tenha, entretanto, sido corrigida, não existiam normas sobre a distribuição do trabalho pelos Inspectores Sanitários, o que não garantia a rotação de pessoal nesta área (cfr. ponto 3.2.2.2.1).

#### *Execução orçamental: condicionada pelo nível das transferências*

2. Em 2015, a receita da DGAV reduziu-se em 31,3% relativamente a 2014, sobretudo em resultado da diminuição do valor das transferências (cfr. ponto 3.3.1). Por seu turno, a despesa diminuiu em cerca de 28%, com uma especial redução nas áreas da aquisição de bens e serviços. As

despesas financiadas com receitas gerais diminuiram 11,1 M€ e as financiadas com receitas próprias 10,3 M€ (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.2).

3. Parte das receitas próprias não são contabilizadas no ano da respetiva cobrança o que originou que a receita própria constante do mapa de fluxos de caixa se encontrasse sobrevalorizada em 385,1 m€ (cfr. ponto 3.3.1).
4. Encontram-se contabilizados no mapa de fluxos de caixa, em operações de tesouraria, 1,9 M€ correspondentes a depósitos não identificados (cfr. ponto 3.3.1).
5. A execução orçamental da DGAV é fortemente condicionada pelo nível das transferências do Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais. A DGAV utiliza as receitas desse Fundo, nomeadamente a Taxa de Segurança Alimentar Mais e a Taxa relativa ao Sistema de Recolha de Animais Mortos na Exploração (SIRCA), ascendendo em 2015 a 7,8 M€, para pagamento dos encargos decorrentes do contrato SIRCA, das subvenções às organizações de produtores pecuários e das análises dos planos oficiais (cfr. ponto 3.3.3).
6. Ora, em 2015, as transferências do Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais reduziram-se em 61,5%, tendo passado de 20,3 M€ em 2014 para 7,8 M€. A insuficiência financeira daí decorrente inviabilizou o pagamento de compromissos contratuais assumidos pela DGAV, com riscos potenciais para a saúde pública (cfr. pontos 3.3.1, 3.7.1.3 e 3.7.1.4).
7. Ao contrário do legalmente estabelecido, observou-se inexistência de uma efetiva separação de fluxos financeiros e de contabilidades entre o Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais e a DGAV (cfr. ponto 3.3.3).
8. O sistema de apoio à contabilidade não permitia, à data da auditoria, um registo automático dos fundos disponíveis e compromissos (cfr. ponto 3.2.2.3).
9. O mapa de controlo orçamental da despesa não reflete 9,7 M€ dos compromissos por pagar, uma vez que as dívidas a terceiros não estão contabilizadas na globalidade (cfr. pontos 3.3.2 e 3.5.1).

#### ***Balanço e Demonstração de Resultados: não refletem a realidade***

10. O balanço de 2015, assim como os resultados apurados, não refletem a real situação da entidade. Os “Custos diferidos” reportam-se exclusivamente a rendas de imóveis, sendo estes os únicos custos a que foi aplicada a especialização do exercício (cfr. ponto 3.4.1).
11. O inventário dos bens da DGAV não se encontrava atualizado e não existia um sistema de controlo das existências (cfr. ponto 3.4.1).

#### ***Dívida: deficiências de registo e de controlo***

12. A dívida a terceiros não está contabilizada na globalidade. De um valor apurado de 12,5 M€, não foi contabilizado cerca de 9,7 M€, observando-se falta de fiabilidade dos registos e um controlo deficiente (cfr. ponto 3.5.1).
13. A conta 211 - “Clientes, c/c” não reflete a real situação. A DGAV não regista o valor em dívida, aquando da emissão das faturas e das guias de receita relativas às coimas; apenas as faturas por

cobrar, que são enviadas para execuções fiscais, são contabilizadas, mas na conta “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”, embora o valor seja divergente do que consta da aplicação Quidgest (cfr. ponto 3.5.2).

14. Existem dívidas incobráveis por contabilizar relativas a coimas no valor de cerca de 696,3 m€ (cfr. ponto 3.5.2).

#### *Receita – resultado das verificações: controlo deficiente*

15. Observaram-se procedimentos que comprometeram a boa execução da receita e revelavam um deficiente controlo (cfr. ponto 3.6).

#### *Despesa – resultado das verificações: desconformidades ao regime legal*

16. Pela análise efetuada à despesa observaram-se situações desconformes com o respetivo regime legal, designadamente, quanto ao modelo de avaliação de propostas, publicação tardia de contratos no Portal Base, recurso indevido ao ajuste direto simplificado, falta de parecer prévio à aquisição de serviços, de procedimentos pré-contratuais e de sujeição de contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (cfr. pontos 3.7.1 a 3.7.2).
17. Como entidade vinculada, a DGAV deveria ter diligenciado pela aquisição de combustíveis rodoviários e deveria ter contratualizado o fornecimento de eletricidade ao abrigo dos respetivos Acordos-Quadro, o que não se verificou (cfr. pontos 3.7.1.1 e 3.7.1.2).
18. Relativamente a determinadas despesas observou-se que o cabimento e os compromissos não foram registados inteiramente de acordo com a lei, pelos valores totais dos encargos assumidos, mas apenas parcialmente à medida da disponibilidade de meios financeiros (cfr. pontos 3.7.1.3, 3.7.1.4 e 3.7.2).
19. A DGAV passou a gerir o sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração em 2012, tendo-lhe sido atribuído, em simultâneo, o respetivo financiamento (taxa SIRCA), para logo de seguida esta receita passar a ser do Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais, aquando da sua criação. Para além de não receber o financiamento diretamente, verifica-se ainda que o valor proveniente do FSSAM é insuficiente para fazer face à despesa do contrato SIRCA, o que causa grandes constrangimentos financeiros à DGAV (cfr. ponto 3.7.1.3).
20. Os encargos financeiros resultantes dos contratos celebrados no âmbito do sistema de recolha de animais mortos mostram-se demasiado elevados para o Estado face, designadamente, à menor expressão atual das situações de encefalopatia espongiforme bovina detetadas (cfr. ponto 3.7.1.3).
21. O acompanhamento e controlo do contrato SIRCA, em vigor em 2015, foi deficiente, tendo-se observado que (cfr. ponto 3.7.1.3):
  - ◆ a eventual utilização de subprodutos e produtos derivados pelo Consórcio, que poderia reduzir o valor a pagar, não foi objeto de qualquer verificação;
  - ◆ houve atraso nos pagamentos por parte da DGAV, com o conseqüente enfraquecimento da sua posição perante eventuais incumprimentos, o que não lhe permitiu impor penalidades ou diminuir o valor a pagar;

- ◆ foi afirmado não existirem recursos humanos suficientes ao eficaz acompanhamento do contrato.
22. Atualmente encontra-se em vigor o contrato celebrado em 18 de agosto de 2016, visado pelo Tribunal de Contas com a expressa recomendação de, anualmente, aquando da respetiva renovação, ser enviado ao Tribunal o comprovativo da prestação da garantia, recomendação que a DGAV só veio a cumprir em finais de 2018, no decurso do exercício do contraditório (cfr. ponto 3.7.1.3).
  23. Em setembro de 2015, e para vigorar até março de 2016, foram celebrados entre o FSSAM e o INIAV, na sequência de candidatura a financiamento pelo Instituto, contratos para prestação de serviços de análises. Nestes contratos, o FSSAM substituiu-se à DGAV, entidade a quem caberia celebrá-los e custeá-los, o que carece de suporte legal (cfr. ponto 3.7.1.4).
  24. Parte das desconformidades referidas resultam de a DGAV sofrer de graves condicionantes financeiras, não dispendo de receitas suficientes para fazer face às suas despesas, designadamente as decorrentes de obrigações às quais não pode eximir-se enquanto autoridade sanitária nacional, fitossanitária nacional e autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar (cfr. ponto 3.7.3). Observou-se que a DGAV informou a tutela sobre a sua precária situação financeira, bem como a DGO, não tendo estas entidades tomado qualquer iniciativa (cfr. ponto 3.7.1.5).

#### *Acumulação de funções: acolhimento de recomendações*

25. A DGAV adotou os procedimentos necessários ao acolhimento das recomendações que lhe foram formuladas pela IGAMAOT sobre acumulação de funções (cfr. ponto 3.8).

#### *Associação CAL: ocupação de imóvel sem título*

26. A “Câmara Agrícola Lusófona – Associação Agrícola para os Países de Língua Oficial Portuguesa”, associação de direito privado, ocupa, desde meados de 2015, instalações afetas à DGAV, na Tapada da Ajuda, sem autorização formal ou qualquer título jurídico, suportando a DGAV os encargos correntes do local (cfr. ponto 3.9).
27. Deveria ter sido acionado o disposto no artigo 76.º do Decreto-lei n.º 280/2007, que contém regras específicas sobre a possibilidade de despejo de entidades que, sem título, ocupem imóvel do Estado (cfr. ponto 3.9).

#### *Juízo: desfavorável*

28. Considerando as distorções, ilegalidades e irregularidades evidenciadas, as quais afetam de forma materialmente relevante e generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental, não dando uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira do DGAV e dos fluxos de caixa relativos ao exercício, emite-se sobre as mesmas um juízo desfavorável (cfr. ponto 3.12).

## 1.2 Recomendações

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

### *A) Aos Ministros da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e das Finanças*

1. Dotarem o orçamento da DGAV dos meios financeiros necessários para fazer face às obrigações às quais não pode eximir-se enquanto autoridade sanitária nacional, fitossanitária nacional e autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar.
2. Ponderar a revisão do sistema de recolha e eliminação dos cadáveres de animais mortos na exploração e do respetivo contrato, por forma a, no contexto atual das doenças dos animais que se visa prevenir, minimizar o esforço financeiro do Estado, reforçando o contributo dos respetivos beneficiários para o seu financiamento.

### *B) À Direção-Geral de Alimentação e Veterinária*

1. Adotar uma gestão transparente dos recursos públicos afetos, preparando as demonstrações financeiras na base do acréscimo, registando corretamente as contas a receber e a pagar e os inventários.
2. Proceder à adequada contabilização dos recebimentos e dos pagamentos, respeitando o período da gerência.
3. Promover a utilização eficaz do sistema de gestão de recursos financeiros – GeRFIP.
4. Prosseguir o desenvolvimento do sistema de informação/integração dos sistemas existentes, de modo a assegurar adequadamente o registo contabilístico e o controlo financeiro, bem como a partilha de informação entre a sede e as delegações.
5. Concretizar o sistema de informação que permita a gestão integrada dos processos de contraordenação e garanta a cobrança dos recursos públicos envolvidos.
6. Proceder atempadamente à emissão dos recibos.
7. Providenciar pela contabilização atempada das faturas.
8. Diligenciar pelo efetivo acompanhamento e controlo da execução do contrato relativo ao sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração, designadamente utilizando um gestor de contrato.
9. Assegurar o cumprimento do regime legal das despesas públicas, não autorizando despesa sem cabimento nem assumindo compromissos que excedam os fundos disponíveis e promovendo os pedidos de pareceres prévios necessários e os procedimentos pré-contratuais adequados.

10. Ponderar, considerando o processo judicial em curso, os procedimentos adequados à concretização do despejo do imóvel que a Associação CAL ocupa sem título.
11. Concluir a atualização do manual de procedimentos da área financeira e patrimonial.
12. Implementar um sistema de controlo das existências e fazê-las refletir na contabilidade.

## 2 INTRODUÇÃO

A presente auditoria incidiu sobre a gerência de 2015 da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, serviço central integrado na administração direta do Estado que prossegue atribuições no âmbito do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MAFDR).

### 2.1 Âmbito e objetivos

O objetivo geral da auditoria foi a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da conta de gerência de 2015, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, tendo sido definidos os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;  
Apreciar se:
  - ◇ As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
  - ◇ Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
  - ◇ Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
- ◆ Appreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Appreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

O âmbito temporal foi alargado a anos anteriores e/ou posteriores a 2015, sempre que considerado pertinente, de modo a permitir uma perspetiva integral ou atual dos processos<sup>1</sup>.

### 2.2 Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas.

A sua execução compreendeu numa primeira fase o levantamento e análise preliminar do sistema de controlo interno (SCI) através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade. Tendo em conta as análises efetuadas, selecionaram-se amostras de despesa e receita com vista à verificação da regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2015 da DGAV, bem como da sua consistência, integralidade e fiabilidade:

- ◆ Uma amostra da despesa, representando 58,3% do total<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Cfr. Plano Global de Auditoria.

<sup>2</sup> Expurgada do agrupamento 01 - "Despesas com o pessoal" e dos pagamentos efetuados no âmbito do contrato "SIRCA", tendo estes últimos sido vistos na totalidade.

- ◆ Uma amostra de receita própria do universo formado pelos valores faturados e pagos, retirados da aplicação Quidgest, e pelos recebimentos relativos à vacina antirrábica, representando 3,8% do total dos recebimentos.

Procedeu-se ainda ao exame dos saldos das contas do ativo e passivo em conformidade com os procedimentos estabelecidos no programa de auditoria, bem como à circularização de fornecedores e clientes.

## 2.3 Condicionantes e limitações

Não se verificaram condicionantes ou limitações dignas de especial menção, registando-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos da DGAV. No entanto, observa-se, que alguns documentos relevantes para o esclarecimento de situações duvidadas só foram disponibilizados em fase de contraditório.

## 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 relatório de auditoria foi enviado aos Ministros da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e das Finanças e à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária.

Ainda no âmbito do exercício do contraditório foram igualmente enviados extratos do relato aos responsáveis individuais, que se pronunciaram em termos idênticos à resposta institucional.

O Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural não se pronunciou.

As alegações apresentadas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

# 3 PARTE EXPOSITIVA

## 3.1. Caracterização da entidade

### 3.1.1 Natureza, missão e atribuições

A DGAV foi criada pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro<sup>1</sup>, sucedendo nas atribuições da Direção-Geral de Veterinária (DGV), nos domínios relativos à saúde e proteção animal, do Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP), nos domínios da regulamentação e coordenação do controlo

---

<sup>1</sup> A sua lei orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 31/2012, de 13 de março, alterado pelo Decreto-lei n.º 109/2013, de 1 de agosto, que procedeu à extinção da Fundação Alter Real, integrando parte das suas competências na DGAV, e pelo Decreto-lei n.º 171/2014, que alterou ambos os diplomas referidos, aportando mais competências para a DGAV no mesmo âmbito.



alimentar e da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), nos domínios da sanidade vegetal e da fitossanidade.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 18/2014, de 4 de fevereiro<sup>1</sup>, artigo 9.º, n.º 1, a DGAV tem por missão a definição, execução e avaliação das políticas de segurança alimentar, de proteção animal e de sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade, sendo investida nas funções de autoridade sanitária veterinária e fitossanitária nacional, de autoridade nacional para os medicamentos veterinários e de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar.

Constituem, designadamente, atribuições da DGAV:

- ◆ Participar na definição e aplicação das políticas públicas e na elaboração e execução de políticas de saúde pública veterinária e de produção animal;
- ◆ Assegurar a representação junto das instâncias nacionais, comunitárias e internacionais, bem como a coordenação do Sistema de Alerta Rápido, das missões do serviço alimentar e veterinário da Comissão Europeia, e dos grupos do *Codex Alimentarius*;
- ◆ Coordenar a elaboração do plano nacional de controlo plurianual integrado, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais;
- ◆ Definir e coordenar as estratégias de promoção da segurança dos géneros alimentícios, de alimentos para animais e materiais em contacto com géneros alimentícios, em articulação com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, bem como da fitossanidade e proteção e sanidade dos animais;

### 3.1.2 Órgãos e organização interna

A DGAV é dirigida por um Diretor-Geral, coadjuvado por dois Subdiretores-Gerais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente<sup>2</sup>.

O modelo de organização interna da DGAV é o estrutural hierarquizado<sup>3</sup>, sendo, nos termos da Portaria n.º 282/2012, de 17 de novembro, dotada de sete unidades orgânicas centrais<sup>4</sup>, cinco

---

<sup>1</sup> Lei orgânica do então Ministério da Agricultura e do Mar, onde foi integrada a DGAV. Atualmente a DGAV integra-se no Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

<sup>2</sup> Artigo 3.º da sua lei orgânica.

<sup>3</sup> Nos termos dos artigos 20.º e seguintes da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (na última versão dada pelo Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro), este modelo é composto por unidades orgânicas nucleares (compostas por direções de serviços) e flexíveis (divisões), sendo estas criadas por despacho da autoridade máxima do serviço, a publicar em Diário da República.

<sup>4</sup> Direção de Serviços de Gestão e Administração (DSGA), Direção de Serviços de Estratégia, Comunicação e Internacionalização (DSECI), Direção de Serviços de Proteção Animal (DSPA), Direção de Serviços de Sanidade Vegetal (DSSV), Direção de Serviços de Nutrição e Alimentação (DSNA), Direção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA) e Direção de Serviços de Meios de Defesa Sanitária (DSMDS).

unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional<sup>1</sup> e por uma estrutura flexível composta por 38 unidades orgânicas<sup>2</sup>.

Dispõe ainda do Gabinete Jurídico, do Gabinete de Auditoria Interna<sup>3</sup>, do Gabinete de Recursos Genéticos Animais, da Divisão de Gestão e Autorização de Medicamentos Veterinários, na dependência direta do Diretor-Geral.

### 3.1.3 Regime contabilístico e prestação de contas

A DGAV possui contabilidade patrimonial e encontra-se sujeita ao regime do POCP.

Presta contas ao Tribunal de Contas, de acordo com as Instruções n.º 1/2004- 2ª Secção.

## 3.2 Avaliação do controlo interno

A avaliação global do SCI foi de regular, salientando-se de seguida os principais aspetos ao nível do ambiente e dos procedimentos de controlo.

### 3.2.1 Ambiente de controlo

Relativamente ao ambiente de controlo observou-se que a DGAV:

- ◆ Tem serviços fora da sede, em Lisboa e Oeiras, e ainda cinco Direções de Serviços Regionais, com algumas Divisões repartidas por várias localidades dentro da região, não existindo um sistema de informação que permita a partilha de informação entre a sede e estas Direções de Serviços.
- ◆ Dispõe de um manual de procedimentos para a área financeira e patrimonial, que estabelece princípios, regras e procedimentos orientadores para assegurar uma adequada gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, aprovado em 2010, e que, à data da auditoria, se encontrava desatualizado.
- ◆ Elabora planos e relatórios de atividade, embora estes últimos sejam aprovados com algum atraso.

No âmbito do contraditório, a DGAV referiu que:

*“Efetivamente a DGAV possui vários sistemas de informação e aplicações não partilhadas com os serviços desconcentrados. Tem-se procurado evoluir existindo mesmo sistemas já conectados como sejam o SIPACE e a Quidgest. Vai dar-se início a um projeto de gestão documental também a partilhar entre todos os serviços e ainda (...) um programa de gestão dos processos das contraordenações”.*

---

<sup>1</sup> Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária das regiões do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.

<sup>2</sup> Conforme Despacho do Diretor-Geral da DGAV n.º 15262, publicado no DR, 2.ª série, de 28 de novembro, alterado pelos Despachos n.ºs 2342/2015, publicado no DR, de 6 de março, 12496/2015, publicado no DR, de 24 de setembro, e n.º 8877/2015, publicado no DR, de 11 de julho.

<sup>3</sup> Note-se que este Gabinete está vocacionado para executar auditorias na vertente técnica da DGAV.

Adiantou ainda que está em fase de conclusão uma versão atualizada do manual de procedimentos, tendo sido também desenvolvido um manual da receita que se encontra em fase final de elaboração.

### 3.2.2 Controlo administrativo e financeiro

#### 3.2.2.1 Sistemas de informação

A DGAV não dispõe de um sistema integrado de informação, utilizando na sua atividade vários sistemas e aplicações, dos quais se salientam os seguintes:

**Quadro 1 – Sistemas de informação e outros**

Software	Observações
Quidgest	Aplicação utilizada para processamento da receita, que interage com outros sistemas importantes para a faturação, como o SIPACE
SIPACE	Base de dados desenvolvida por uma Universidade que permite que os operadores económicos registem os dados relativos à receita
EXCEL	Mensalmente são elaborados pelo DRFP ficheiros com a receita faturada com os registos agrupados por classificação económica e com a indicação das faturas pagas, as quais são lançadas no GeRFIP pela ESPAP
GeRFIP	É o sistema de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado, gerido pela ESPAP
SRH	É uma aplicação gerida pela DRH, onde são processados os vencimentos
Wintime	Sistema de controlo da assiduidade de parte dos serviços da DGAV
SNIRA	Sistema de identificação e registo animal
SIRCA	Sistema de recolha de cadáveres de animais
Kovis	Sistema de gestão documental, através do qual se processa o expediente

Realça-se ainda que para a gestão dos processos de contratação não existia nenhum sistema de informação.

Na contabilização das operações são utilizados os sistemas GeRFIP e SRH.

A contabilidade orçamental é efetuada pela DGAV e pela ESPAP, em modo partilhado, e as operações no âmbito da contabilidade patrimonial são executadas pela ESPAP.

A faturação da receita é feita através de uma aplicação Quidgest, que não tem ligação ao GeRFIP, sendo necessário fazer mensalmente o agrupamento das faturas pagas, por classificação económica, para posterior lançamento neste sistema. O mesmo acontece com o SRH, sendo necessário ser trabalhado manualmente.

Observa-se que a DGAV celebrou, em 2015, com a ESPAP, o “Termo de adesão ao contrato de prestação de serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Orçamentais em modo partilhado (GeRFIP)”, o qual possui múltiplas valências, nomeadamente ao nível da gestão informatizada dos processos de contratação, que não são utilizadas por não ter sido proporcionada formação técnica aos funcionários para a sua utilização.

No âmbito do contraditório, a DGAV referiu que “Não se entende a razão da observação feita relativamente à utilização da valência de “gestão informatizada dos processos de contratação” do GeRFIP”, acrescentando que “(...) o módulo de contratação pública não contém todas as exigências legais pelo que se utilizava uma das Plataformas de Compras Públicas disponíveis”.

Apesar do referido, a DGAV, na sua resposta, confirma o relatado, ao mencionar a deficiente utilização da facilidade do GeRFIP nos processos de contratação pública (cfr. ponto 3.2.2.3).

O levantamento de circuitos e procedimentos relativos às receitas próprias revelou o seguinte:

- ◆ O controlo da receita própria faturada, registada no Quidgest, é efetuado através do cruzamento da informação/documentação oriunda dos serviços regionais com os depósitos bancários, de forma sistemática, por um funcionário da DSGA.
- ◆ O Quidgest não contempla a totalidade da receita cobrada, como é o caso da receita proveniente da vacinação antirrábica e da relativa a coimas no âmbito de processos de contraordenações, por não haver emissão de faturas.
- ◆ A receita proveniente da vacinação antirrábica é objeto de um controlo autónomo trimestral pela DGAV.
- ◆ As coimas aplicadas em processos de contraordenação dão lugar à emissão de guias de receita pelo Gabinete Jurídico (GJ). Todos os procedimentos são da responsabilidade do gabinete jurídico que efetua as notificações e controla os pagamentos.
- ◆ Até 2012, a receita proveniente de inspeções sanitárias também não era faturada através do Quidgest, o que faz com que o apuramento de faturas em dívida, em 31 de dezembro de 2015, não contemple este tipo de receita.
- ◆ Os valores cobrados em execução fiscal relativos a processos anteriores a 2012, assim como os juros de mora, são faturados através do Quidgest apenas quando são recebidos.
- ◆ A receita cobrada em execução fiscal pode ser paga fracionadamente<sup>1</sup>, sendo o recibo emitido no Quidgest apenas quando o mesmo se completa, o que faz com que o valor por cobrar, apurado em 31 de dezembro no Quidgest, possa ser superior ao valor dos créditos de cobrança duvidosa contabilizados no balanço, uma vez que neste último são tidos em conta os pagamentos fracionados relativos aos processos em execução fiscal.

Em conclusão, o controlo da receita apresenta falhas e disfuncionalidades que poderiam ser corrigidas através de um sistema de informação único, evitando o recurso ao cruzamento manual e moroso de dados para validação, e permitindo a contabilização atempada das dívidas de terceiros.

No âmbito do contraditório, a DGAV veio referir que está *“empenhada em, logo que seja oportuno, promover o investimento necessário para que a aplicação de gestão de Receita (seja com Quidgest ou com outra aplicação) possa ser integrada com o programa de contabilidade (GeRFIP ou outro) e contemple todas as formas de Receita. Para tal, no âmbito do Portugal 2020, há intenção da DGAV candidatar-se a fundos para o efeito”*.

Sobre os sistemas de informação, em sede do contraditório, a DGAV referiu que *“(...) até julho de 2018 a introdução dos dados do SRH no GERFIP era feita manualmente (...). A partir da data mencionada a ESPAP promoveu uma nova funcionalidade que permite agora uma transferência automática de dados do SRH para GERFIP a qual passou a efetivar-se em outubro de 2018.”*

A DGAV, na sua resposta, adianta ainda que *“Para colmatar os constrangimentos elencados (...) foi determinada [pela Direção-Geral] uma auditoria financeira (...) realizada por uma entidade externa (...), já*

---

<sup>1</sup> Conforme autorização da Autoridade Tributária.

foram identificados um conjunto de problemas<sup>1</sup> (...), bem como um conjunto de ações que podem otimizar os processos de faturação, cobrança e reconhecimento de receita da DGAV.

Regista-se a informação prestada e as diligências efetuadas pela DGAV no sentido de serem ultrapassadas as deficiências identificadas.

### 3.2.2.2 Receita própria

Nos pontos seguintes destacam-se certos tipos de receita própria.

#### 3.2.2.2.1 Taxas diversas

##### ➤ Taxa de comercialização e abate de gado e de classificação de carcaças de suínos

Neste âmbito, os inspetores sanitários, cuja presença é obrigatória nos matadouros, controlam a pesagem dos animais, procedem à classificação das carcaças de suíno, colocando um carimbo nas mesmas, dados que são relevantes para a faturação.

São os serviços regionais que controlam e distribuem os horários pelos inspetores sanitários. Não existiam, no entanto, normas sobre a rotação de inspetores na área de controlo dos matadouros, podendo gerar situações menos transparentes.

No âmbito do contraditório, a DGAV referiu que foi “(...) divulgado o Despacho n.º 40/G/2017, que revoga o anterior sobre a mesma matéria” e prevê “(...) um regime de rotatividade dos trabalhadores por um período de 6 meses”.

##### ➤ Outras taxas

As análises a sementes e a outras culturas efetuadas pelas Direções Regionais de Agricultura são cobradas por estes serviços, sendo uma percentagem desse valor transferido para a DGAV, que não tem qualquer controlo sobre os montantes cobrados.

Em sede de contraditório a DGAV referiu que “(...) não tem forma de conhecer quais os valores cobrados pelas Direções Regionais de Agricultura e Pescas que, de acordo com a Legislação, revertem percentualmente para a DGAV, ao que acresce o facto de muitas vezes a legislação permitir a cobrança de valores diferentes, ficando ao critério da DRAP a percentagem a cobrar sem que a DGAV intervenha”.

---

<sup>1</sup> Destacam-se os seguintes problemas identificados na resposta da DGAV: “Não existem manuais de processos para faturação, cobrança e reconhecimento da receita (DGAV Sede e Direções Regionais); As Direções Regionais da DGAV têm diferentes interpretações do Despacho da Receita n.º 5165-A/2017; Pagamento efetuado por terceiros em nome dos agentes económicos e não devidamente identificados; Não existência de cofres em algumas Direções Regionais aumentam o risco de perda de dinheiro entre o recebimento em numerário e o depósito bancário do mesmo”.

### 3.2.2.2.2 Receita proveniente da aplicação de coimas

Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea h), do Decreto Regulamentar n.º 31/2012, de 13 de março, constitui receita da DGAV o produto das coimas e custas de processos por si instaurados, instruídos ou concluídos<sup>1 2</sup>.

Verificou-se que a notificação para pagamento de coimas, a que procede o GJ, não era comunicada aos serviços financeiros para efeitos de registo. Por sua vez, os serviços financeiros, que deviam informar o GJ dos pagamentos efetuados, tiveram por vezes dificuldade em identificar a entidade que efetuava o pagamento e a que respeitava o mesmo, o que chegou a motivar o envio para processo executivo de processos de contraordenação cujo pagamento já havia sido efetuado pelo arguido.

Assim, além de se verificar a inexistência de procedimentos regulares de partilha de informação e de um sistema de pagamento que permita a identificação do pagador e a que respeita, também não existe um sistema de informação que permita a gestão de forma integrada dos processos de contraordenação. O GJ apenas dispõe, para seu uso e controlo, de um mapa *Excel* onde regista os processos que aí tramitam e a fase em que se encontram.

Segundo informou a DGAV, em 2015 foi adquirida uma aplicação para a gestão dos processos de contraordenação. Contudo, a mesma não pode ser utilizada por incapacidade do servidor, o que evidencia má gestão dos recursos públicos.

Em 2015, observou-se ainda um elevado número de processos de contraordenação arquivados, por motivo de prescrição:

**Quadro 2 – Processos de contraordenação prescritos em 2015**

Ano	Região					Total
	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo*	Alentejo	Algarve	
TOTAL	0	35	795	0	1	831

Fonte: Gabinete Jurídico.

(\*) O número elevado de prescrições da DSAVLVT foi explicada pela “herança” de 3 milhares de processos aquando da sua criação a crescer aos 1500, anuais, respeitantes, na maioria, a animais de estimação.

Não obstante haver sido solicitado, não foi possível apurar o valor associado aos processos prescritos.

A acrescentar aos 831 processos prescritos mencionados no quadro anterior, em 29 de abril de 2016, por despacho do Diretor-Geral, foi decidido o arquivamento de processos de contraordenação por

<sup>1</sup> Estas coimas decorrem de processos de contraordenação que têm a sua origem, em especial, em autos de notícia levantados por entidades diversas (DGAV, ASAE, órgãos de polícia criminal, entre outros) e que seguem o regime do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (retificado pela Declaração de Retificação de 6 de janeiro de 1983, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro, Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, e Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro).

<sup>2</sup> A instrução destes processos de contraordenação cabe, na sua maior parte, às diferentes Direções Regionais, finda a qual transitam para o Gabinete Jurídico da DGAV, que elabora o relatório final com a proposta de aplicação de coima ou arquivamento, cabendo a decisão final ao Diretor-Geral.

prescrição, visto não ser já possível instaurar processo executivo, em número não exaustivo, de 1731, cujo valor ascendia a cerca de 696.258,00 €.

Pela análise desta matéria observa-se:

- ◆ Por sucessivas informações, ao longo dos anos, o GJ vinha alertando para a realidade da existência de muitos processos de contraordenação já antigos, a que anualmente cresciam os novos, e para a falta de pessoal qualificado para os instruir e concluir. Na Informação n.º 11/GJ/2014, de 20 de janeiro, onde foi proposta a contratação de uma jurista para elaborar propostas de decisão final, referia-se “*Deparamo-nos, assim, atualmente, com mais de 9.900 processos para elaboração de proposta de decisão (...). Dado o elevado número de processos (...) tendo em consideração a insuficiência de recursos próprios é, hoje, premente a necessidade de contratação externa de serviços jurídicos para o acompanhamento de 6.000 processos (...)*”<sup>1</sup>.
- ◆ O GJ, sucessivamente, alertou também para a necessidade de ser adotada uma forma de pagamento diferente, nomeadamente, por referência Multibanco, que permitisse a identificação do pagador e obstasse ao envio para execução de processos, cuja coima havia sido paga<sup>2</sup>.

Em síntese, verifica-se que a DGAV não tem tido a capacidade de gerir os processos de contraordenação e conseqüentemente a cobrança dos avultados recursos públicos envolvidos, com a conseqüente perda de receita pública, por prescrição.

Em sede de contraditório, a DGAV elencou várias medidas tomadas no sentido de “*(...) obter uma maior taxa de execução de coimas e uma base de conhecimento que permita um tratamento mais célere desta fase*”, e informou de que deu “*(...) início à instalação de um programa de análise e registo de decisão dos processos de contraordenação, para complemento do anterior*”, o qual será “*(...) instalado em todas as unidades desconcentradas*”.

### 3.2.2.2.3 Processos de execução fiscal por falta de pagamento de taxas

Quando as entidades devedoras de taxas não efetuam em tempo o pagamento dos valores faturados a DGAV organiza um processo sobre a respetiva dívida que envia para execução fiscal. Porém, os serviços financeiros da DGAV não têm um controlo efetivo sobre a evolução dos processos, nomeadamente sobre o determinado pela autoridade tributária, que pode alterar o seu valor. Assim, só têm conhecimento dos valores através do sistema de informação disponibilizado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, sendo necessário executar um trabalho moroso para fazer a ligação entre os valores em dívida e os processos em execução fiscal.

<sup>1</sup> Processo de aquisição n.º 232/2015.

<sup>2</sup> Informações n.ºs 74/GJ/2010, de 5 de maio, 83/GJ/2010, de 24 de maio, 45/GJ/2011, de 1 de abril, e GJ/2017, n.º 25, de 13 de fevereiro, motivadas pela constatação de que foram enviados para execução processos cuja coima já havia sido paga mas de que o GJ desconhecia. Estas informações contêm, inclusive, sugestões para corrigir o circuito, nomeadamente com pagamento através de multibanco, e informação imediata ao GJ por parte da DRFP do pagamento.

### 3.2.2.3 Despesa

Os mapas relativos à “Contratação administrativa – Situação dos contratos” e “Contratação administrativa – formas de adjudicação”, juntos à conta de gerência de 2015, não registam todos os contratos em execução no ano e, conseqüentemente, não dão informação sobre a sua execução financeira e sobre as modalidades de adjudicação.

Sobre esta matéria, a DGAV, no âmbito do contraditório, refere que *“Por deficiente utilização da facilidade do GeRFIP que permite o registo automático dos mesmos nessa aplicação, facilidade essa que permite no final do ano a extração automática dos Mapas 8.3.2.1 e 8.3.2.2 da Conta de Gerência, foram reportados apenas 16 contratos que exigiam contrato escrito quando na verdade foram mais de 30. A DGAV acautelará esta situação no presente e futuros anos”*.

Não obstante a boa prática de os processos de despesa serem numerados e estarem organizados de forma sequencial na Secção de Aprovisionamento e Património, raramente contêm os documentos comprovativos do registo do cabimento, compromisso, pagamento e demais documentos inerentes à execução, sendo que as faturas e a “autorização da despesa”<sup>1</sup> se encontram na contabilidade associados aos respetivos PAP<sup>2</sup>.

O sistema informático de apoio à contabilidade não permitia o cálculo automático dos fundos disponíveis à medida que iam sendo assumidos compromissos, situação que dependia de um registo manual num balancete, efetuado na contabilidade<sup>3</sup>.

A partir de 2018, segundo a DGAV, o GeRFIP passou a permitir o cálculo automático dos fundos disponíveis à medida que vão sendo assumidos compromissos.

## 3.3 Execução orçamental

### 3.3.1 Execução global da receita

O quadro seguinte reflete a execução orçamental da receita agrupada por fontes de financiamento.

---

<sup>1</sup> Este documento é elaborado antes da autorização do pagamento, e contém elementos diversos, como a indicação dos números de cabimentos e de compromissos associados (mas nunca a data da respetiva assunção) e o despacho autorizador da entidade considerada competente.

<sup>2</sup> Junto aos quais, aliás, se encontram originais vários atinentes aos processos.

<sup>3</sup> O artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), com as alterações da Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e o artigo 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (diploma que regulamentou a referida lei), obrigam a que as entidades disponham de sistemas e registos informáticos atualizados dos fundos disponíveis e dos compromissos assumidos.



**Quadro 3 – Execução orçamental da receita em 2015 por fonte de financiamento**

(em euros)

Fonte de financiamento	Previsões corrigidas	Receitas por cobrar no início do ano	Receita cobrada líquida	Grau de execução (%)
<b>Receitas Gerais</b>				
RG não afetas a projetos cofinanciados	17 924 296,00	0,00	17 867 614,36	99,7
<b>Fundos Europeus</b>				
FEDER	74 295,00	0,00	74 294,20	100,0
FEAGA	3 887 512,00	0,00	3 887 511,99	100,0
<b>Subtotal</b>	<b>3 961 807,00</b>	<b>0,00</b>	<b>3 961 806,19</b>	<b>100,00</b>
<b>Receitas Próprias</b>				
Saldos de RP transitados	1 646 584,00	0,00	1 646 583,81	100,0
RP com possibilidade de transição	16 820 701,00	2 354 996,92	16 682 061,99	99,2
Transferências de RP entre organismos	13 650 000,00	0,00	7 819 143,11	57,3
<b>Subtotal</b>	<b>32 117 285,00</b>	<b>2 354 996,92</b>	<b>26 147 788,91</b>	<b>81,4</b>
<b>Total</b>	<b>54 003 388,00</b>	<b>2 354 996,92</b>	<b>47 977 209,46</b>	<b>88,8</b>

Fonte: Mapa do controlo orçamental da receita de 2015.

O grau de execução da receita foi, em geral, elevado, com exceção da transferência de receita própria de outros organismos (57,3%), que respeita ao Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais (FSSAM). A dificuldade do FSSAM de cobrar a receita, tal como referido no ponto 3.3.3, reflete-se no valor que este Fundo transfere para a DGAV.

No triénio 2013-2015, a evolução da receita cobrada, sintetiza-se no quadro seguinte:

**Quadro 4 – Evolução trienal da receita no triénio 2013-2015**

(em euros)

Receitas	2013	2014	2015	Variação 2014 - 2015	
				Valor	(%)
Receitas Gerais	20 527 473,47	28 928 398,05	17 867 614,36	-11 060 783,69	-38,2
Transferências correntes	20 111 118,43	28 556 523,05	17 495 958,58	-11 060 564,47	-38,7
Transferências de capital	416 355,04	371 875,00	371 655,78	-219,22	-0,1
Transferências de RP entre organismos	838 009,93	20 330 271,63	7 819 143,11	-12 511 128,52	-61,5
Fundos Europeus - FEDER, FEAGA e outros	4 237 098,80	1 257 848,06	3 961 806,19	2 703 958,13	215,0
Receita Própria	23 661 265,34	16 944 596,17	16 682 061,99	-262 534,18	-1,5
<b>Total</b>	<b>49 263 847,54</b>	<b>67 461 113,91</b>	<b>46 330 625,65</b>	<b>-21 130 488,26</b>	<b>-31,3</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa - não inclui saldos transitados do ano anterior.

Em 2015 verificaram-se reduções de receitas que variaram entre 1,5% na receita própria e 61,5% na transferência de outros organismos (FSSAM), tendo esta passado de 20,3 M€ em 2014 para 7,8 M€ em 2015, apresentando uma grande instabilidade no período 2013-2015.

Os fundos europeus registaram em 2015 um aumento de 215% face a 2014, de 1,3 M€ para 4,0 M€.

Pela análise das receitas próprias observa-se que as mais representativas têm origem em taxas diversas, as quais têm vindo a registar reduções sucessivas, passando de 19,5 M€, em 2013, para 14,9 M€, em 2014, (-23,8%) e 13,7 M€ (-7,6%), em 2015.

As receitas próprias contabilizadas no MFC (16.682.061,99 €) e as cobradas em 2015 (16.296.912,89 €) apresentam uma diferença de 385.149,10 €, a qual tem por base o facto da DGAV ter contabilizado em 2015 receitas cobradas em anos anteriores, e não ter contabilizado em 2015 receitas cobradas nesse ano. Este procedimento levou a uma sobrevalorização da receita própria contabilizada em 2015.

Para além destas receitas, a DGAV tem, ainda, nas suas contas bancárias, depósitos que não conseguiu identificar, no valor de 1.943.952,88 €, os quais foram contabilizados no MFC, em operações de tesouraria.

### 3.3.2 Execução global da despesa

As despesas da DGAV encontram-se evidenciadas no quadro seguinte.

**Quadro 5 – Execução orçamental da despesa em 2015, por fonte de financiamento**

(em euros)

Fontes de Financiamento	Dotações corrigidas	Compromissos assumidos	Despesas pagas	Compromissos por pagar	Grau de execução (%)
<b>Despesas Financiadas com Receitas Gerais</b>					
RG não afetas projetos cofinanciados	17 924 296,00	17 867 614,36	17 867 614,36	0	99,7
<b>Despesas Financiadas com Fundos Europeus</b>					
FEDER - Cooperação Transfronteiriça	74 295,00	74 266,05	74 266,05	0	100,0
FEAGA	3 887 512,00	3 887 488,39	3 887 488,39	0	100,0
<b>Subtotal</b>	<b>3 961 807,00</b>	<b>3 961 754,44</b>	<b>3 961 754,44</b>	<b>0</b>	<b>100,0</b>
<b>Despesas Financiadas com Receitas Próprias</b>					
Saldos de RP transitados	1 646 580,00	1 646 571,63	1 646 571,63	0	100,0
RP do ano com possibilidade de transição	19 919 344,00	16 867 450,56	16 611 359,55	256 091,01	83,4
Transferência de RP entre organismos	10 550 857,00	8 661 021,08	7 819 141,86	841 879,22	74,1
<b>Subtotal</b>	<b>32 116 781,00</b>	<b>27 175 043,27</b>	<b>26 077 073,04</b>	<b>1 097 970,23</b>	<b>81,2</b>
<b>Total</b>	<b>54 002 884,00</b>	<b>49 004 412,07</b>	<b>47 906 441,84</b>	<b>1 097 970,23</b>	<b>88,7</b>

Fonte: Mapa de controlo orçamental da despesa 2015.

O grau de execução é de aproximadamente 100% na despesa financiada por receitas gerais e por fundos europeus e de 81,2% na financiada com receitas próprias. Os compromissos por pagar representam 2,7% dos compromissos assumidos.

As receitas gerais (17,9 M€) financiaram 37,3% da despesa de 2015, as provenientes de fundos europeus (4,0 M€) apenas 8,3% e as receitas próprias (26,1 M€) financiaram 54,4% da referida despesa, destacando-se a despesa no valor de 7,8 M€ (16,3%) financiada com receita proveniente do FSSAM.

O FEAGA e as transferências de receitas provenientes do FSSAM são as principais financiadoras do contrato SIRCA, mas também das transferências efetuadas pela DGAV para as OPP<sup>1</sup>. Estas receitas têm-se demonstrando manifestamente insuficientes para a cobertura destas despesas.

O quadro seguinte reflete a evolução das despesas no triénio tendo em conta as FF.

**Quadro 6 – Evolução trienal da despesa por fonte de financiamento**

(em euros)

Despesa	2013	2014	2015	Variação 2014 - 2015	
	Valor	Valor	Valor	Valor	(%)
<b>Receitas Gerais - Funcionamento</b>					
01 - Despesas com pessoal	47 577 116,58	20 191 512,26	17 489 944,28	-2 701 567,98	-13,4
02 - Aquisição de bens e serviços	416 355,04	8 372 804,45	371 655,78	-8 001 148,67	-95,6
03- Outros encargos financeiros	0,00	363 354,82	0,00	-363 354,82	-100,0
04 - Transferências correntes	1 259 913,00	726,52	6 014,30	5 287,78	727,8
<b>Subtotal</b>	<b>49 253 384,62</b>	<b>28 928 398,05</b>	<b>17 867 614,36</b>	<b>-11 060 783,69</b>	<b>-38,2</b>
<b>Receitas Próprias</b>					
<b>Funcionamento</b>					
01 - Despesas com pessoal	9 056 818,30	11 516 047,75	10 011 739,56	-1 504 308,19	-13,1
02 - Aquisição de bens e serviços	10 859 746,80	18 691 250,52	11 974 603,46	-6 716 647,06	-35,9
03 - Outros encargos financeiros	42 143,49	10 378,06	329 219,99	318 841,93	3072,3
04 - Transferências correntes	2 676 286,65	5 852 682,12	3 626 444,89	-2 226 237,23	-38,0
06 - Outras despesas correntes	170 638,80	292 011,67	111 686,61	-180 325,06	-61,8
<b>Investimento</b>					
07 - Aquisição de bens de capital	6 077,56	20 888,68	23 378,53	2 489,85	11,9
<b>Subtotal</b>	<b>22 811 711,60</b>	<b>36 383 258,80</b>	<b>26 077 073,04</b>	<b>-10 306 185,76</b>	<b>-28,3</b>
<b>Fundos Europeus - Funcionamento</b>					
01 - Despesas com pessoal	839,9	22 085,14	543 970,73	521 885,59	2363,1
02 - Aquisição de bens e serviços	1 335 628,61	1 165 505,50	1 941 970,21	776 464,71	66,6
03 - Outros encargos financeiros	0,00	0,00	34 719,36	34 719,36	...
04 - Transferências correntes	2 901 463,00	20 925,00	1 441 094,14	1 420 169,14	6786,9
<b>Subtotal</b>	<b>4 237 931,51</b>	<b>1 208 515,64</b>	<b>3 961 754,44</b>	<b>2 753 238,80</b>	<b>227,8</b>
<b>Total</b>	<b>76 303 027,73</b>	<b>66 520 172,49</b>	<b>47 906 441,84</b>	<b>-18 613 730,65</b>	<b>-28,0</b>

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa 2013, 2014 e 2015

Em termos globais, a despesa de 2015 registou uma redução de 28% face a 2014.

As despesas financiadas com receitas gerais, que não incluem despesas de investimento, têm vindo a decrescer, tendo registado em 2015 uma redução de 38,2% face a 2014 (menos 11,1 M€).

<sup>1</sup> Note-se que, embora o Relatório de Gestão de 2015 refira que as transferências do FSSAM para a DGAV serviram para pagar despesas relativas a OPP e SIRCA, os PAP n.ºs 267, 865, 965, 989, 1012 e 1016, analisados na amostra da despesa relativos pagamentos de análises, indicam esta FF.

Nas despesas financiadas com receita própria as mais relevantes respeitam à aquisição de bens e serviços (12,0 M€) e às despesas com pessoal (10,0 M€), que em 2015 representaram, respetivamente, 45,9% e 38,4% do total destas despesas. Estas despesas registam, em 2015, uma redução, face a 2014, de -35,9% e de -13,1%, tendo decrescido, em termos globais, 10,3 M€.

Relativamente à “aquisição de serviços”, no total de 13.117.081,85 €, merece especial destaque o pagamento de “Outros serviços”, 8.524.601,28 €, financiado com receitas do FSSAM e pelo FEAGA, destinando-se, na sua quase totalidade (7.734.852,48 €), ao pagamento de despesas do contrato celebrado no âmbito do SIRCA.

### 3.3.3 Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais - Relação com a DGAV

Como se constata, a execução orçamental da DGAV é fortemente condicionada pelo nível das transferências do Fundo Sanitário de Segurança Alimentar Mais<sup>1</sup>.

O FSSAM é um património autónomo, sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, sob administração e gestão do Diretor-Geral da DGAV.

Constituem missão e objetivos do Fundo<sup>2</sup>:

- a) *Financiar os custos referentes à execução dos controlos oficiais no âmbito da segurança alimentar, proteção animal e sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade;*
- b) *Apoiar a prevenção e erradicação das doenças dos animais e das plantas, bem como das infestações por parasitas, designadamente com controlos sanitários, testes e outras medidas de rastreio, compra e administração de vacinas, de medicamentos e de produtos fitofarmacêuticos, abate e destruição de animais e destruição de culturas;*
- c) *Apoiar a preservação do património genético ou em matéria de encefalopatias espongiformes transmissíveis;*
- d) *Incentivar o desenvolvimento da qualidade dos produtos agrícolas.*

De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 244/2003, de 10 de julho<sup>3</sup>, alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de fevereiro, a DGAV sucedeu<sup>4</sup> ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP), na missão de assegurar, através do SIRCA (sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração), a recolha, transporte e destruição dos cadáveres dos bovinos, ovinos, caprinos, suínos e equídeos mortos na exploração<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Este Fundo foi criado em 2012, através do Decreto-Lei n.º 119/2012, de 15 de junho, juntamente com a taxa de segurança alimentar mais (TSAM). O seu regulamento de gestão foi aprovado pela Portaria n.º 214/2012, de 17 de julho. A TSAM foi regulamentada pela Portaria n.º 215/2012, de 17 de julho.

<sup>2</sup> Artigo 3.º do diploma que criou o Fundo.

<sup>3</sup> Estabeleceu o regime a que ficavam sujeitas as entidades geradoras de subprodutos animais relativamente à sua recolha, transporte, armazenagem, manuseamento, transformação e utilização ou eliminação, bem como as regras de financiamento do sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração, tendo este diploma sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de fevereiro, o qual procedeu ainda à alteração do regime de financiamento do SIRCA, definido pelo Decreto-Lei n.º 19/2011, de 7 de fevereiro. Todos estes diplomas se encontram já revogados pelo Decreto-Lei n.º 33/2017, de 23 de março (que assegura a execução e garante o cumprimento das disposições do Regulamento (CE) n.º 1069/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro).

<sup>4</sup> A partir de 1 de janeiro de 2012, data a que o Decreto-Lei n.º 38/2012 reportou a produção de efeitos.

<sup>5</sup> Trata-se de uma imposição comunitária, a proibição do enterramento de animais mortos nas explorações, bem como o destino a dar aos subprodutos derivados, nos termos dos Regulamentos Europeus aprovados.

O SIRCA foi criado pelo Despacho n.º 9137/2003, de 28 de abril<sup>1</sup>, em plena “crise” da doença das vacas loucas, em que Portugal se viu confrontado com um embargo dirigido à sua carne, dado os inúmeros casos da doença no país e também na sequência do Regulamento n.º 1774/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro, substituído pelo Regulamento CE n.º 1069/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro, em especial as normas que proíbem o enterramento de animais mortos nas explorações e que visam a recolha daqueles animais e a despistagem obrigatória de eventuais encefalopatias, por razões de saúde pública e fins ambientais e prevenção da disseminação de doenças.

Para financiamento do SIRCA foi instituída a taxa SIRCA, a qual constituía receita própria do IFAP<sup>2</sup>.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 244/2003, a taxa SIRCA constituía encargo do apresentante do animal para abate, sendo da responsabilidade do estabelecimento de abate a sua liquidação e pagamento ao então INGA (sucendendo-lhe o IFAP), cabendo ao INGA (IFAP) a responsabilidade de assegurar a recolha, transporte e destruição dos cadáveres dos bovinos, ovinos, caprinos, suínos e equídeos mortos na exploração, sendo a taxa SIRCA, que se destinava a financiar o sistema, receita própria do INGA (IFAP).

Com a transferência dessa responsabilidade para a DGAV, a taxa SIRCA deveria constituir receita da DGAV<sup>3</sup>.

No entanto, essa receita foi atribuída ao FSSAM<sup>4</sup>, mas não os encargos decorrentes da execução do SIRCA.

Acresce que a taxa SIRCA e a taxa de segurança alimentar mais (TSAM) vieram a ser impugnadas contenciosamente, ambas por os sujeitos passivos respetivos considerarem estar em causa impostos e não taxas. A TSAM foi impugnada logo desde que foi criada, existindo operadores que não procediam ao seu pagamento<sup>5</sup>.

A taxa SIRCA foi impugnada após a publicação do Decreto-Lei n.º 19/2011<sup>6</sup>, que referia como seus sujeitos passivos os estabelecimentos de abate (matadouros), tendo alguns destes considerado que, como não eram os beneficiários do sistema, não deviam ser eles os sujeitos passivos e que, nessa medida, esta taxa assumia natureza de imposto<sup>7 8</sup>.

---

<sup>1</sup> DR, II série, de 9 de maio.

<sup>2</sup> O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 244/2003 atribuí esta receita ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA), entidade a que o IFAP sucedeu.

<sup>3</sup> Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 19/2011, de 7 de fevereiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 38/2012.

<sup>4</sup> O FSSAM passou ainda a ter, designadamente, 10% do produto de várias taxas afetas à DGAV - artigo 4.º Decreto-Lei n.º 119/2012

<sup>5</sup> Relativamente à TSAM, o Tribunal Constitucional pronunciou-se no Acórdão n.º 539/2015, publicado no DR, 2ª Série, de 19 de novembro de 2015, no sentido de esta taxa ser, efetivamente, um *tertium genus* entre a taxa e o imposto, permitida pela Constituição da República Portuguesa após a revisão de 97, consubstanciando a natureza de uma “contribuição financeira”, cuja criação não constitui reserva absoluta Parlamentar.

<sup>6</sup> Alterou o Decreto-lei n.º 244/2003.

<sup>7</sup> O Supremo Tribunal Administrativo (Processo 914/16-30) considerou-a inconstitucional. O Ministério Público interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, desconhecendo-se se já existe tomada de posição sobre a matéria.

<sup>8</sup> No sistema de financiamento do SIRCA anterior ao Decreto-Lei n.º 19/2011, bem como o atualmente em vigor (Decreto-Lei n.º 33/2017), os matadouros cobravam/cobram a taxa aos apresentantes dos animais para abate e, agora, aos detentores dos animais (artigo 7.º do diploma atual).

De acordo com o Regulamento do FSSAM, este concede apoios financeiros a projetos, iniciativas e ações que visem a prossecução dos objetivos que lhe foram fixados, através das seguintes modalidades<sup>1</sup>:

◆ Candidatura de projetos, iniciativas e ações.

Nenhuma candidatura pode beneficiar de mais de 20% das verbas anuais do Fundo, exceto se devidamente autorizado por despacho do membro do Governo responsável pela área da agricultura;

Para efeitos de concessão do financiamento, são elegíveis as despesas diretamente relacionadas com a candidatura aprovada e executadas nos termos da decisão de financiamento.

◆ Pedido de intervenção urgente ou de excecional relevância - consideram-se as medidas que decorram de imperativos de saúde pública, ambientais, fitossanitários ou de urgente e relevante interesse económico e social.

O membro do Governo responsável pela área da agricultura pode, a todo o tempo, declarar que determinada iniciativa ou ação sanitária ou de segurança alimentar constitui uma intervenção urgente ou de excecional relevância.

Caso o diretor do Fundo entenda que determinada iniciativa ou ação sanitária ou de segurança alimentar constitui uma intervenção urgente ou de excecional relevância deve, de imediato, submeter a proposta em causa à consideração do membro do Governo responsável pela área da agricultura.

Em 2015, o FSSAM cobrou como receita própria do ano apenas 8.372.279,80 (40,8%) dos 20.527.786,00 € que haviam sido previstos, tendo também beneficiado do saldo da gerência anterior, no total de 33.309,00 €. As previsões contemplavam ainda transferências de receita própria de outros organismos<sup>2</sup>, no valor de 256.000,00 €, que não se concretizaram.

No ano em apreciação, o Fundo efetuou transferências para a entidade Estado no total de 8.015.637,30 €, dos quais 7.819.143,1 € para a DGAV (93,4% da receita) e 196.494,19 € para o INIAV.

A DGAV, entre outras entidades públicas, é um dos potenciais beneficiários do Fundo.

À Direção-Geral cabe prestar o apoio administrativo e técnico necessário ao funcionamento do Fundo, devendo este entregar anualmente àquela entidade o valor correspondente, no mínimo, a 2% das respetivas receitas<sup>3</sup>.

Cabe ao Diretor do Fundo assegurar a autonomia dos fluxos financeiros e a existência de um sistema de contabilidade própria e independente da DGAV, organizado de acordo com as normas da contabilidade pública em vigor (artigo 10.º do Regulamento).

Na análise efetuada observou-se o seguinte:

---

<sup>1</sup> Artigos 8.º, 9.º, 12.º, 15.º 16.º e 21.º.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.3.1.

<sup>3</sup> Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 119/2012 e 24.º do Regulamento.

- ◆ A DGAV não tem transferido para o Fundo 10% do produto das suas taxas, como previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 119/2012;
- ◆ O FSSAM não tem transferido para a DGAV o valor correspondente ao apoio técnico e administrativo prestado por esta Direção-Geral;
- ◆ A Direção-Geral tem utilizado as receitas do FSSAM para pagamento do contrato SIRCA, das subvenções às organizações de produtores pecuários (OPP) e das análises dos planos oficiais<sup>1</sup>. No ano de 2015, a DGAV recebeu como transferências do FSSAM o valor total de 7.819.143,11 € (3.764.447,97 €, da taxa SIRCA e 4.054.695,14 € da TSAM), embora se desconheça qual a base de cálculo para tal “distribuição” de receitas. Sobre esta matéria, a DGAV, informou<sup>2</sup>:

*“(...) o único critério para as transferências é a necessidade da DGAV proceder ao pagamento das despesas relacionadas com os planos oficiais. Assim, durante o ano de 2015, sempre que o FUNDO conseguiu realizar receita, a mesma foi mensalmente para a DGAV. A periodicidade por norma é mensal (o montante necessário para os planos tem sido superior às receitas arrecadas pelo FUNDO)”.*

Não foi, assim, efetuada qualquer candidatura da DGAV ou qualquer pedido de intervenção urgente ou de excecional relevância a financiamento do Fundo, tendo o montante recebido pela DGAV tido como fonte de financiamento “Transferências de RP entre organismos”, conforme atrás se referiu.

O exposto permite questionar a razão de ser da existência do FSSAM, face às seguintes incoerências:

- ◆ A taxa SIRCA é uma receita do Fundo enquanto a respetiva despesa é obrigação da DGAV;
- ◆ A DGAV utiliza o Fundo como se fizesse parte do seu orçamento, inexistindo separação de fluxos financeiros e de contabilidades entre o FSSAM e a Direção-Geral, como legalmente previsto.

Em sede do contraditório, a DGAV contesta a afirmação de que a receita do SIRCA foi atribuída ao FSSAM, mas não os correspondentes encargos, alegando que a Portaria 214/2012 “(...) estabelece um sistema de candidaturas ao financiamento pelo Fundo e uma das candidaturas feitas por um dos serviços da DGAV é, precisamente, o financiamento do valor necessário para dar cumprimento ao SIRCA. Portanto, por via indireta, a despesa total do SIRCA devia ser legitimamente suportada pelo Fundo. Tal não ocorre (...) por falta de cumprimento dos pagamentos de TSAM por alguns importantes contribuintes. Essa falta de pagamento enviesa toda a capacidade de cumprimento cabal das regras (...) quanto à assunção de compromissos. Tal não significa que com elevado esforço e gestão adequada das expectativas dos fornecedores, não se tenha vindo a tentar levar a cabo a missão da DGAV e do Fundo na preservação da salvaguarda da saúde pública”.

O texto deste relatório salienta que a DGAV e o FSSAM são entidades legalmente distintas, que devem ter tratamentos contabilísticos autónomos. No entanto, na prática, e tal como é assumido pela DGAV na sua resposta, e independentemente dos motivos por que tal sucede, a receita do Fundo tem sido transferida para a DGAV sem serem cumpridos os trâmites previstos no Decreto-Lei n.º 119/2012, de 16 de junho, e no Regulamento do FSSAM.

<sup>1</sup> Cfr. pontos 3.7.1.4, 3.7.1.5 e 3.7.2.

<sup>2</sup> Em mensagem de correio eletrónico, de 12 de junho de 2017.

A afirmação da DGAV no sentido de que “*Por via indireta, a despesa total do SIRCA devia ser legitimamente suportada pelo Fundo*”, não é pertinente para a observação de auditoria, uma vez que:

- ◆ Tal não se retira dos diplomas supracitados;
- ◆ O financiamento pelo Fundo encontra-se sujeito a candidatura, à elegibilidade da despesa, e à celebração de contratos de financiamento, o que equivale a não poder concluir-se que a despesa total do SIRCA deva ser ou seja suportada pelo FSSAM;
- ◆ É à DGAV que incumbe a obrigação de celebrar, gerir e, conseqüentemente, suportar o pagamento do valor do contrato SIRCA;
- ◆ A DGAV não é a única potencial beneficiária do FSSAM, nos termos do artigo 7.º do seu Regulamento, podendo ser ainda ser beneficiários desse Fundo outros serviços do MAFDR e outras entidades públicas;
- ◆ Nenhuma candidatura pode beneficiar, em princípio, de mais de 20% das verbas anuais do Fundo, nos termos do artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento.

Além do mais, o sistema instituído suscita, ainda, sérias dúvidas sobre a segregação de funções que deveria existir, uma vez que o Diretor do FSSAM pode decidir sobre aprovação de candidaturas a financiamento que ele mesmo submeteu, na qualidade de Diretor da DGAV.

### 3.4 Caracterização financeira no triénio 2013 – 2015

#### 3.4.1 Situação patrimonial

O balanço da DGAV no período 2014-2015 encontra-se refletido no quadro seguinte.





### Quadro 7 – Balanço no triénio 2013-2015

(em euros)

Balanço	2013	2014	2015	Varição (%) 2014-2015
<b>Ativo líquido</b>				
<b>Imobilizado</b>	<b>189 635,45</b>	<b>157 504,88</b>	<b>172 061,44</b>	<b>9,2</b>
Imobilizações incorpóreas	0,00	0,00	0,00	
imobilizações corpóreas	189 635,45	157 504,88	172 061,44	9,2
Investimentos financeiros	0,00	0,00	0,00	
<b>Circulante</b>	<b>6 856 568,84</b>	<b>5 693 544,20</b>	<b>3 805 868,11</b>	<b>-33,2</b>
Existências	752 511,51	790 890,57	848 686,05	7,3
Dívidas de terceiros - curto prazo		5 073,08	75 840,70	1 395,0
Disponibilidades - conta no Tesouro	5 974 813,37	4 796 797,75	2 781 697,60	-42,0
Acréscimos e diferimentos	129 243,96	100 782,80	99 643,76	-1,1
<b>Total do ativo líquido</b>	<b>7 046 204,29</b>	<b>5 851 049,08</b>	<b>3 977 929,55</b>	<b>-32,0</b>
<b>Fundos próprios</b>				
Património	445 192,21	445 192,21	445 192,21	
Resultados transitados	920 404,50	1 168 223,30	-753 706,75	-164,5
Resultado líquido do exercício	247 818,80	-1 921 930,05	394 017,79	-120,5
<b>Total dos fundos próprios</b>	<b>1 613 415,51</b>	<b>-308 514,54</b>	<b>85 503,25</b>	<b>-127,7</b>
<b>Passivo</b>				
Provisões para riscos e encargos	0,00	1 107 105,62	1 107 105,62	
Dívidas a terceiros - curto prazo	5 432 788,78	3 155 623,00	2 785 320,68	-11,7
Acréscimos e diferimentos	0,00	1 896 835,00	0,00	-100,0
<b>Total do passivo</b>	<b>5 432 788,78</b>	<b>6 159 563,62</b>	<b>3 892 426,30</b>	<b>-36,8</b>
<b>Total dos fundos próprios e do passivo</b>	<b>7 046 204,29</b>	<b>5 851 049,08</b>	<b>3 977 929,55</b>	<b>-32,0</b>

Fonte: Balanços de 2013, 2014 e 2015.

A análise comparativa dos balanços dos anos de 2013 a 2015 permite referir o seguinte:

- ◆ O ativo líquido tem vindo a diminuir nos últimos 3 anos, sendo que em 2015 regista uma redução de 32,0% face a 2014.
- ◆ Esta redução regista-se sobretudo nas disponibilidades (menos 42,0% face 2014).
- ◆ Relativamente aos fundos próprios, o património mantém-se inalterado nos três anos.

A dívida de terceiros encontra-se subvalorizada devido à não contabilização de boa parte da mesma, conforme se desenvolve no ponto 3.5.2.

O passivo, em 2015, sofreu uma redução de 36,8% face a 2014, devido ao nível das dívidas a terceiros de curto prazo. No entanto, tendo em conta que o balanço não reflete todas estas dívidas, esta não é uma redução efetiva. A diminuição do passivo em 2015 ficou também a dever-se ao não apuramento de acréscimos e diferimentos que, em 2014, tinham ascendido a 1,9 M€.

### *Imobilizado*

O imobilizado refletido no balanço de 2015 é composto apenas por imobilizações corpóreas, no total de 172.061,44 € (valor líquido), onde se inclui o “Equipamento de transporte” (conta 424), cujo parque automóvel, composto por 125 viaturas próprias, está totalmente amortizado, estando registado no ativo líquido pelo valor zero. Embora existam muitas viaturas inoperacionais, não têm sido feitos abates ao parque automóvel.

O inventário dos bens da DGAV, dispersos pelo país, não se encontra atualizado, alegando esta não possuir os recursos humanos necessários e não ter procedido à contratação de uma empresa especializada, face aos constrangimentos de ordem financeira.

Tendo em conta o referido, o valor de imobilizado contabilizado no balanço não reflete a realidade.

### *Existências*

O material disponível no armazém não estava identificado e não existia um sistema informático de controlo das entradas e saídas de bens, de forma a apurar as existências.

Apesar do contexto, o balanço regista existências no total de 848.686,05 €, relativas a “Matérias-primas, subsidiárias e de consumo” e “Mercadorias”, cujo valor não reflete a realidade à data do balanço, uma vez que não é feita a contabilização das entradas e saídas daqueles bens.

No âmbito do contraditório, a DGAV referiu que *“Tem-se procurado ao longo dos anos efetuar um controlo de stocks no Gerfip, preocupação à qual se continuará a dar atenção apesar da falta de recursos humanos com formação para o efeito”*.

### *Acréscimos e Diferimentos*

No final do exercício de 2015 o balanço da DGAV registava na conta 272 – “Custos diferidos”<sup>1</sup> o valor de 99.643,76 €, o qual se reporta exclusivamente a rendas de imóveis, sendo estes os únicos custos a que a DGAV aplica a especialização do exercício.

Também em sede do contraditório, a DGAV referiu que *“Para o fecho das contas de 2018 o sistema será aperfeiçoado por forma a efetuar as demonstrações financeiras do exercício em especial registando adequadamente a especialização dos exercícios”*.

### *Provisões*

As “Provisões para riscos e encargos”, no valor de 1.107.105,62 €, referem-se a encargos respeitantes a processos judiciais a decorrer, relativos a indemnizações solicitadas por veterinários no âmbito de contratos de avença celebrados com a DGAV.

Na resposta, a DGAV refere que, no ano de 2017, *“(…) já adotou outra metodologia em articulação com a ESPAP”*.

---

<sup>1</sup> O registo nesta conta corresponde ao objetivo de cumprir o princípio da especialização do exercício.

### 3.5 Dívida da DGAV

#### 3.5.1 Dívida a terceiros

Nas “Dívidas a terceiros - Curto prazo”, o balanço da DGAV regista um total de 2.785.320,68 €, repartidos por “Estado e outros entes públicos” (790.763,39 €) e “Outros credores” (1.994.557,29 €).

De acordo com informação prestada pela DGAV, existem ainda dívidas a terceiros, não contabilizadas, ascendendo a cerca de 8,4 M€, conforme discriminado no quadro seguinte:

**Quadro 8 – Dívidas apuradas pela DGAV, não contabilizadas em 2015**

(em euros)

Origem da dívida	Valor	(%)
Faturação corrente	186 587,04	2,2
SIRCA (pagamento a consórcio)	7 174 656,34	85,4
Análises (aquisição de serviços)	756 955,10	9,0
Juros contrato SIRCA	287 623,12	3,4
<b>Total</b>	<b>8 405 821,60</b>	<b>100</b>

Fonte: Ficheiros da DGAV.

Estas dívidas, objeto de apuramento por parte da DGAV, mas não espelhadas na sua contabilidade, têm origem, principalmente, em dois grupos de fornecedores:

- ◆ Laboratórios de análises que prestam serviços à DGAV, sendo o maior credor o INIAV, com créditos no total de 425.869,25 €<sup>1</sup> (56,3% da dívida aos laboratórios).
- ◆ Consórcio com o qual a DGAV tem um contrato para recolha de cadáveres de animais mortos (contrato SIRCA), que é o maior credor da DGAV, representando 85,4% das dívidas a fornecedores não contabilizadas.

Para além destas, a equipa de auditoria apurou ainda<sup>2</sup> dívidas às OPP, relativas às subvenções que constam dos programas sanitários/protocolos, no valor de 1.275.393,04 € (cfr. ponto 3.7.2).

Tendo em conta o acima referido, as dívidas a terceiros, em 31 de dezembro de 2015, ascenderam a 12.466.535,32 € (2.785.320,68 € + 8.405.821,60 € + 1.275.393,04 €), das quais 9.681.214,64 € não se encontram contabilizadas.

Apurou-se, ainda, pela circularização de quinze fornecedores, com maior valor em dívida, que apenas 3 das entidades concordaram com os valores em dívida indicados pela DGAV e quatro referiram não existir dívida. Estas divergências indicam que os saldos apurados estão subvalorizados em, pelo menos, 70.927,75 €, não tendo havido qualquer explicação por parte da DGAV.

Salienta-se ainda que a DGAV forneceu num primeiro momento informação diversa da indicada no quadro anterior, pelo que esta não merece total confiança.

<sup>1</sup> Este valor não coincide com o apurado pelo INIAV nem com o declarado pela DGAV aquando da circularização efetuada no âmbito da auditoria ao INIAV, tendo sido posteriormente acordado em reunião entre as partes.

<sup>2</sup> Na análise dos contratos e processos de despesa das OPP.

No âmbito do contraditório, a DGAV confirmou que não registou a totalidade da dívida a terceiros no seu sistema de contabilidade.

Informou ainda de que “(...) foi alterado o circuito de receção da faturação centralizando-a e permitindo um reporte mais adequado das dívidas e pagamentos em atraso”.

### 3.5.2 Dívida de terceiros

Da análise efetuada às “Dívidas de terceiros – Curto prazo” observa-se:

- ◆ A conta 211 - “Clientes, c/c” não apresenta valor em virtude da DGAV não efetuar o processamento das faturas aquando da sua emissão, o mesmo acontecendo relativamente às guias emitidas para pagamento das coimas resultantes de contraordenações.
- ◆ A conta 218 – “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” apresenta o valor bruto de 1.923.512,09 € no balanço<sup>1</sup>, embora o valor das faturas por pagar, de acordo com os dados extraídos do Quidgest, reportados a 31 de dezembro de 2015, ascenda a 1.659.816,30 €<sup>2</sup>.

Segundo a DGAV, esta divergência (263.695,79 €) deve-se ao facto de algumas faturas emitidas no Quidgest no final de 2014 só terem sido contabilizadas em 2015 e algumas faturas do final de 2015 só terem sido contabilizadas em 2016.

- ◆ O balanço inclui ainda em dívidas a terceiros “adiantamentos a fornecedores”, no total de 5.073,08 €, e “Estado e outros entes públicos”, no total de 70.767,62 €, que constituiu o saldo de receitas no Tesouro.
- ◆ Existem ainda dívidas por contabilizar relativas a coimas, no valor, pelo menos, de 696.258,00 €<sup>3</sup>, cujos processos de contraordenação foram arquivados, conforme já referido no ponto 3.2.2.2.2. Este valor constituiu uma perda não registada pelos serviços financeiros, tal como não tinha sido registada a dívida em questão.

O valor faturado pela DGAV (Quidgest) e por pagar no triénio 2013 – 2015 é apresentada no quadro seguinte.

**Quadro 9 – Faturação por pagar no triénio 2013-2015**

(em euros)			
Anos	2013	2014	2015
N.º faturas por pagar	4597	3511	6987
Valor	896 258,25	1 597 909,30	1 659 816,30

Verifica-se que em 2015 o número de faturas por pagar quase duplicou face a 2014 e o valor tem vindo a aumentar significativamente. Em 2015 ainda havia faturas por pagar de 2013.

<sup>1</sup> Este valor encontra-se totalmente provisionado, pelo que o valor líquido no balanço é zero.

<sup>2</sup> Respeitam aos anos de 2012 a 2015.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.2.2.2.2.

Na circularização dos cinco maiores devedores verificou-se que em nenhuma situação há coincidência entre os valores apurados na DGAV (através do Quidgest) e os valores indicados pelos clientes. Também sobre esta matéria a DGAV não se pronunciou.

As situações verificadas na circularização colocam em causa a fiabilidade dos registos da DGAV em matéria de dívidas de clientes.

### 3.6 Receita – Resultados das verificações

Da análise dos processos de receita verificou-se:

- ◆ Emissão de recibos antes da fatura e emissão de faturas e recibos mais de um mês após o pagamento;
- ◆ Depósito de cheques quinze ou mais dias após o seu recebimento;
- ◆ Alguns impressos, designados “divisa de abate”, utilizados nos “abates sanitários de bovinos”, apresentam uma ou mais das seguintes deficiências: não identificação do “classificador” e do “pesador”, não têm carimbo do inspetor sanitário ou o carimbo é ilegível e as assinaturas não estão identificadas;
- ◆ Impressos que servem de “certificado” não se encontram devidamente preenchidos e identificados, o que pode por em causa a sua veracidade.

Em sede do contraditório, a DGAV discorda de que o controlo da receita seja deficiente, uma vez que *“(…) sabe quem deve e quanto deve. Sabe quem paga e quanto paga”* e *“Tem promovido diligências conducentes à cobrança coerciva de valores em mora”*. Adianta, ainda, que *“Falha, eventualmente, na integração destes controlos com o reporte contabilístico”*.

A afirmação da DGAV não tem aderência à realidade observada no decurso da auditoria e é contraditória com o alegado pela própria DGAV, constante do ponto 3.2.2.1.

Sobre aqueles procedimentos, a DGAV refere, ainda, que *“Existem regras internas e procedimentos para o depósito dos valores cobrados nas várias unidades orgânicas”*. Mas, *“verificando que podem as mesmas não estar a ser cumpridas foi produzido o despacho n.º 41-G/2018 e divulgado pelas diversas unidades orgânicas”*

O referido despacho, datado de 13 de dezembro de 2018, foi emitido já no decurso do exercício do contraditório. O mesmo determina que *“Todos os serviços que procedam ao recebimento de valores devem no final de cada dia efetuar o respetivo registo no homebanking. No início do dia seguinte ao registo devem os valores ser depositados”*.

### 3.7 Despesa – Resultado das Verificações

Da análise da amostra de operações selecionadas e com exceção das situações a seguir referidas, conclui-se que as despesas são legais e regulares, encontrando-se suportadas, registadas e contabilizadas em conformidade com o POCP e respeitam o Código dos Contratos Públicos.

### 3.7.1 Análise dos processos de contratação

Pela análise efetuada aos processos selecionados observa-se:

- a) Nos processos em que foi lançado concurso público ou ajuste direto com consulta - processos n.ºs 783/15 (aquisição de doses de tuberculina, no valor de 214.000,00 €) e 332/15 (aquisição da vacina antirrábica para a campanha de 2015, no valor de 76.200,00 €) o critério de adjudicação foi o da proposta economicamente mais vantajosa em função de vários fatores, onde se incluía o “preço”. O modelo de avaliação estabelecido não permitia a diferenciação na atribuição de pontuações a eventuais propostas que apresentassem preço anormalmente baixo, o que é dissuasor da sua apresentação, sendo que tais propostas podem, se aceites, ser as melhores para o interesse público, pelo que foram violadas as disposições conjugadas dos artigos 71.º e 57.º, n.º 1, alínea d), do CCP. Como critério de desempate foi estabelecido<sup>1</sup> o da “proposta apresentada mais cedo”, que não atende à substância das propostas apresentadas, sendo meramente formal, não estando de acordo com a lei.
- b) Relativamente a um pagamento de correio no valor de 7.162,59 € (PAP n.º 238, de 20 de abril de 2015), não foi apresentada qualquer evidência documental que suporte tal despesa<sup>2</sup>.
- c) No caso dos procedimentos de ajuste direto (de que são exemplo os processos com os n.ºs 73, 332 e 27 e PAP 136 e 420 ), a publicação do contrato no Portal Base foi tardia, já após emissão de fatura, sendo essa publicação condição de eficácia, física e financeira, dos contratos (artigo 127.º do CCP).
- d) No caso dos processos n.ºs 73/2015 (manutenção de *software*), e 276/2015 (aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação), foram os mesmos “classificados” como ajustes diretos simplificados, sendo invocado o artigo 128.º, n.º 2, do CCP quando, pelo seu valor (9.876,00 € e 6.000,00 €, respetivamente) ultrapassavam o limiar deste procedimento (5.000,00 €, nos termos do artigo 128.º, n.º 1), sendo que, no caso do processo n.º 73/2015, se invoca ainda o preceito do artigo 27.º, n.º 1, alínea f), revogado desde a revisão do CCP de 2012.

#### 3.7.1.1 Aquisição de combustíveis

Em 2015, a aquisição de combustíveis rodoviários teve por base o contrato celebrado em 11 de agosto de 2011<sup>3</sup>, cujo procedimento decorreu através de Acordo-Quadro (AQ) da ESPAP<sup>4</sup>, para vigorar nesse ano, mas com a ressalva de que se mantinha em vigor até à conclusão de um novo procedimento de aquisição de combustíveis rodoviários ao abrigo de AQ. Contudo, entrou em vigor em 30 de setembro de 2012 outro Acordo-Quadro para combustíveis rodoviários<sup>5</sup>, a que a DGAV não recorreu.

<sup>1</sup> Ainda que em terceiro plano.

<sup>2</sup> Apenas foi entregue um contrato relativo a “serviços postais a crédito” celebrado em 30 de setembro de 2015, para vigorar de 1 a 31 de dezembro de 2016, cujo objeto não é coincidente com a despesa ora analisada.

<sup>3</sup> A despesa analisada ascendeu a 149.226,56 €.

<sup>4</sup> Cfr. Portaria n.º 103/2011, de 14 de março.

<sup>5</sup> AQ-CR-Combustíveis rodoviários-2012.

Como entidade vinculada, a DGAV deveria ter diligenciado por lançar novo procedimento ao abrigo do AQ de 2012 ou ter obtido a respetiva autorização para contratar fora do mesmo, conforme resulta do disposto na Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, bem como nos n.º 2 do artigo 3.º e n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho. Aliás, a Direção-Geral não podia manter indefinidamente o contrato celebrado em 2011 (cfr. artigos 48.º e 440.º do CCP, que limitam o prazo de execução dos contratos relativos a aquisições de bens a três anos, salvo situações excecionais, devidamente invocadas e fundamentadas, o que não foi o caso).

No âmbito do contraditório a responsável individual, ex-Subdiretora-Geral da DGAV, referiu que quando tomou posse “(...) o organismo estava num período conturbado, tendo tido vários diretores gerais nos últimos anos, não tendo nessa altura em funções o dirigente intermédio do primeiro grau responsável pela Direção de Serviços de Gestão e Administração, nem o dirigente do segundo grau responsável pela Divisão de Sistemas de Informação (DSI), o que tornou mais difícil e moroso tomar conhecimento de tudo o que se passava na área administrativa e aplicações informáticas utilizadas.” Acrescenta que “foi responsável, menos de três meses de iniciar funções, pela mudança de instalações da direção geral de um edifício onde se encontrava há várias décadas para as instalações onde se encontra atualmente. A mudança foi um processo que, designadamente por razões de ordem técnica (...) e logística (...) demorou vários meses a estar concluído e foi uma tarefa que ocupou muito tempo, não só da exponente, como da DSGA”.

A responsável em questão, e o outro responsável individual, ex-Diretor-Geral, em termos semelhantes, adiantou ainda:

*“Tais factos, acrescidos da reconhecida falta de recursos humanos (...), levou a que não tivesse sido possível cumprir todas as obrigações legais no período de tempo desejável, tendo sido o que sucedeu com a aquisição de combustíveis rodoviários, tanto no que respeita ao lançamento de um procedimento ao abrigo do Acordo Quadro (AQ) da ESPAP, como ao facto de ter sido efetuada uma renovação para além do estabelecido no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos”.*

A violação das normas atrás referidas é suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março<sup>1</sup>. No entanto, atentos os motivos invocados e as concretas circunstâncias do caso, considera-se que as condutas dos responsáveis são censuráveis a título de negligência. Por outro lado, não se conhecem registos de recomendações a esta entidade, por parte de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção destas irregularidades. Assim, admite-se que a eventual responsabilidade financeira sancionatória seja passível de relevação, nos termos do n.º 9, alíneas a) a c) do referido preceito legal.

### 3.7.1.2 Aquisição de eletricidade

A DGAV também não contratualizou o fornecimento de eletricidade<sup>2</sup> ao abrigo do Acordo-Quadro para fornecimento de eletricidade em vigor na ESPAP, desde 1 de novembro de 2011<sup>3</sup>, tendo sido referido que as despesas com eletricidade foram sendo feitas ao longo dos anos, sem contrato, e que existiam diligências por parte da UMC no sentido da aquisição agregada, daí não ter efetuado outras diligências no sentido de contratualizar tal fornecimento. No entanto, tal agregação não se concretizou.

<sup>1</sup> Também referida por Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

<sup>2</sup> O valor da amostra foi de 16.326,30 €.

<sup>3</sup> AQ-Ene-eletricidade-2011.

Em sede do contraditório, os responsáveis individuais remeteram para o que foi dito no ponto anterior “(...) *relativamente à situação que a direção geral vivia à época* (...)”.

Tal como referido no ponto anterior, a violação das normas atrás referidas é suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória. No entanto, também neste caso, as condutas dos responsáveis são censuráveis a título de negligência, pelo que igualmente se admite que a eventual responsabilidade financeira sancionatória seja passível de relevação, nos termos aí expostos.

### 3.7.1.3 Contrato SIRCA

Conforme se referiu no ponto 3.3.1, a DGAV, desde 2012, é a entidade encarregue de operacionalizar o SIRCA, ou seja, assegurar a recolha, transporte e destruição dos cadáveres de animais bovinos, ovinos, caprinos, suínos e equídeos mortos nas explorações. Trata-se de uma imposição comunitária, a da proibição do enterramento de animais mortos nas explorações, bem como o destino a dar aos subprodutos derivados, nos termos dos Regulamentos Europeus aprovados.

O Decreto-Lei n.º 244/2003, de 7 de outubro, que revogou o Decreto-Lei n.º 197/2002, de 25 de setembro, aprovou a taxa SIRCA para financiamento do sistema de recolha de animais mortos na exploração, que constituía encargo do apresentante do animal para abate, sendo da responsabilidade do estabelecimento de abate a sua liquidação e pagamento, a qual, para além de ter gerado graves problemas na sua cobrança, tendo vindo a ser impugnada contenciosamente, passou, com a criação do FSSAM em 2012, a ser receita deste Fundo (cfr. ponto 3.3.1).

Em 2015, na sequência de concurso público internacional, encontrava-se em vigor o contrato SIRCA (e sua adenda) celebrados em 2013, com o consórcio único concorrente no procedimento. Este contrato tinha um prazo de um ano, renovável até três anos, com início em setembro de 2013, e um valor anual de 11.999.770 € (s/IVA).

Atualmente, e desde 2016, encontra-se em vigor outro contrato e sua adenda, celebrados em 18 de agosto de 2016 e 12 de setembro de 2016, respetivamente, para vigorar durante um ano, automaticamente renovável até três anos, visado pelo Tribunal de Contas, em 30 de setembro de 2016<sup>1</sup>, com a recomendação de, a existir renovação, ser enviada ao Tribunal a respetiva renovação da caução prestada para garantia do cumprimento do contrato. Apurou-se, contudo, que apesar do contrato se encontrar já no seu segundo ano de vigência não foi cumprida tal recomendação.

No âmbito do contraditório, a DGAV referiu que “(...) *por lapso, em 2017, não foi remetido ao Tribunal de Contas o instrumento de garantia bancária*”, tendo cumprido a recomendação na sequência da receção do relato para contraditório, em 14 de dezembro de 2018, através de ofício entrado neste Tribunal, em 19 de dezembro de 2018.

O contrato SIRCA constitui um dos maiores encargos anuais da DGAV.

---

<sup>1</sup> Processo n.º 1907/2016, da 1ª Secção.



➤ *Execução financeira do contrato SIRCA e cumprimento do regime legal das despesas públicas*

Pela análise da documentação inerente observa-se o seguinte:

- a) A Direção-Geral não possui meios financeiros suficientes que lhe possibilitem compromissar o valor total do contrato, a cada ano, com prévia aferição de fundos disponíveis para o efeito, pelo que se verificam atrasos consideráveis nos pagamentos relativos a este contrato;
- b) As faturas não são pagas em função da sua antiguidade, sendo o pagamento feito em função das disponibilidades a cada momento, procedendo-se muitas vezes ao pagamento das mais recentes em detrimento das mais antigas, em função do maior ou menor valor de cada uma;
- c) Por consequência, o consórcio reclamou juros por atrasos de pagamento, cujas faturas não mereceram qualquer tratamento por parte da DGAV, nomeadamente, apreciação da pertinência e adequação dos valores reclamados, nem procedeu nunca ao pagamento desses juros;
- d) Não existem evidências de qualquer ato autorizador interno relativo às renovações, nem cumprimento, a cada ano da sua renovação, das regras que exigem que nenhuma despesa possa ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação;
- e) Não existe um cabimento e compromisso pelo valor global do contrato, a cada ano (com exceção do ano da sua celebração), contrariamente ao que dispõe o artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 127/2012. Os cabimentos e compromissos são, na maior parte das vezes, efetuados em simultâneo, pelo valor de cada fatura, quando a DGAV tem disponibilidade financeira para o efeito e não pelo valor integral do contrato, anualmente.
- f) O prazo de pagamento das faturas ultrapassa, muitas vezes, e largamente, três meses sobre a data de vencimento.

O exposto evidencia o cumprimento deficiente das normas legais atrás referenciadas quanto ao cabimento e à assunção de compromissos.

➤ *Acompanhamento e controlo do contrato SIRCA*

No que respeita ao acompanhamento e controlo do contrato SIRCA refere-se:

- ◆ Apesar de o contrato prever um conjunto de penalidades a aplicar em caso de incumprimento por parte do adjudicatário, a DGAV não procedeu ao controlo de tais situações. O único controlo, não exaustivo nem sistemático, que existia era efetuado através do confronto do valor das faturas com o relatório mensal elaborado pelo adjudicatário;
- ◆ Apesar de o contrato prever que o seu valor poderia ser proporcionalmente reduzido caso o adjudicatário procedesse à utilização de subprodutos e produtos derivados, nunca foi efetuado qualquer controlo sobre a matéria pela DGAV;
- ◆ A existência de atrasos nos pagamentos por parte da DGAV enfraquece a sua posição perante eventuais incumprimentos do contrato, para impor quaisquer penalidades, bem como para determinar situações suscetíveis de fazer diminuir o valor das prestações.

Sobre esta matéria, a DGAV referiu a sua incapacidade para acompanhar e controlar o elevado numero de aspetos, face aos limitados recursos humanos de que dispunha, mencionando que *“Relativamente à utilização dos subprodutos, nomeadamente as peles dos animais mortos a DGAV não dispunha, nem atualmente dispõe de recursos internos para proceder à esfolação dos cadáveres, daí que*

eventualmente tenha sido o prestador a efetuar essa operação. Tendo em conta que a DGAV por insuficiência orçamental não tem vindo a conseguir pagar atempadamente a prestação de serviços, foram-lhe debitados juros. Em sede de negociação dos mesmos será considerada a utilização dos subprodutos”.

No âmbito do contrato atualmente em vigor<sup>1</sup>, ao que se apurou, existe uma maior preocupação com o controlo da sua execução pela DGAV, nomeadamente de eventuais situações de incumprimento por parte do adjudicatário, tendo sido referida a deteção de algumas irregularidades.

Na sua resposta, a DGAV confirma o relatado, referindo que “Foi elaborado um plano de ação e controlo (...) que permite avaliar o cumprimento das condições e termos do contrato. Foi incluído no contrato cláusulas pecuniárias por incumprimento do mesmo.

A partir de 1.1.2018, o novo Código da Contratação Pública introduz (...) a figura do “Gestor do Contrato”, o que “permitirá no futuro ao gestor designado acompanhar a execução do contrato nos termos previstos na lei”.

Em síntese observa-se que a DGAV acabou por assumir este sistema e contrato sem o correspondente financiamento estar assegurado. De facto, não só a taxa SIRCA é receita do FSSAM, como a cobrança da taxa SIRCA se situou muito abaixo do que seria expectável. Esta situação gerou elevados constrangimentos financeiros à DGAV para a execução do próprio contrato e é do conhecimento da tutela.

O Estado deve ponderar a manutenção dos contratos celebrados neste âmbito, adequando as imposições comunitárias com a realidade atual em termos de doenças dos animais que se visa prevenir, procurando implicar mais os respetivos beneficiários<sup>2</sup> no financiamento do sistema, quer por via da taxa SIRCA, quer por outra via que exonere ou atenuar o seu esforço financeiro.

A manter o sistema tal como se encontra, a DGAV ou a entidade a quem seja cometida a gestão do contrato SIRCA deve ser dotada dos meios financeiros suficientes para fazer face à despesa em causa.

O quadro seguinte faz um ponto de situação sobre a execução acumulada do contrato SIRCA, em 31 de dezembro de 2015.

#### Quadro 10 – Execução acumulada do contrato SIRCA

(em euros)

Empresas do Consórcio	Faturado	Pago	Em dívida
ITS	13 228 322,94	9 800 730,81	3 427 592,13
LLF	15 416 923,39	11 669 859,18	3 747 064,21
<b>Total</b>	<b>28 645 246,33</b>	<b>21 470 589,99</b>	<b>7 174 656,34</b>

Fonte: Ficheiros da DGAV.

Em 2015 foram pagos 7.734.852,48 € relativos a faturação emitida em 2014 (1.172.689,95 €) e em 2015 (6.562.162,53 €).

<sup>1</sup> Celebrado em 2016.

<sup>2</sup> Donos das explorações/detentores dos animais.

### 3.7.1.4 Análises laboratoriais – Planos oficiais

A DGAV, por estar investida da posição de Autoridade Sanitária Nacional, Fitossanitária Nacional e Autoridade responsável pela Gestão do Sistema de Segurança Alimentar, é responsável pela definição, execução e coordenação de parte muito substancial dos planos oficiais de controlo, quer no âmbito dos géneros alimentícios nacionais quer importados, de origem vegetal ou animal, além de outros congéneres<sup>1</sup>, mesmo os decorrentes de situações inesperadas ou resultantes de planos de emergência ou contingência.

Neste âmbito, a DGAV executa controlos mediante colheita de amostras que envia para laboratórios (públicos e privados) para serem analisadas.

Para análise desta matéria foi selecionada a amostra que se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro 11 – Amostra análises laboratoriais**

(em euros)

PAP	Data Cabimento	Data Compromisso	Valor
267, de 22.04.2015	10.03.2015	20.04.2015	15 421,80
281, de 18.05.2015	11.05.2015	11.05.2015	32 287,50
283, de 18.05.15	11.05.2015	11.05.2015	130 510,45
284, de 18.05.2015	12.05.2015	12.05.2015	202 651,96
558, de 17.08.2015	12.08.2015	12.08.2015	28 460,85
826, de 19.11.2015	13.01.2015	10.11.2015	71 130,90
865, de 23.11.2015	13.01.2015	10.11.2015	40 188,91
965, de 21.12.2015	10.03.2015	12.11.2015	4 717,30
989, de 21.12.2015	21.12.2015	21.12.2015	43 212,61
1012, de 21.12.2015	10.03.2015	11.11.2015 e 20.11.2015	379 125,06
1016, de 22.12.2015	10.03.2015	02.12.2015, 11.11.2015, 12.11.2015 e 20.11.2015	8 699,25
<b>Total</b>			<b>956 406,59</b>

Fonte: Documentos constantes dos PAP e dos processos.

Pela análise efetuada observa-se que em 2015 a Direção-Geral procedeu de forma idêntica a anos anteriores, ou seja:

- ◆ Solicitou o parecer prévio vinculativo previsto no artigo 75.º da LOE de 2015 apenas em janeiro de 2015<sup>2</sup>. Não podendo iniciar procedimentos sem a obtenção de parecer favorável, verifica-se que nada diligenciou, pelo menos até agosto desse ano, para agilizar ou tentar

<sup>1</sup> Nessa conformidade, a DGAV, dando cumprimento a imposições comunitárias ao nível destes controlos oficiais, mormente do Regulamento CE n.º 882/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, efetua a maior parte dos planos de controlo constantes do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI), plano trienal onde se encontram discriminados todos os planos necessários executar, sendo que, em 2015, estava em vigor o PNCPI de 2015/2017).

<sup>2</sup> Segundo os responsáveis da DGAV solicitou três pareceres, um primeiro a 5 de janeiro, outro a 15 desse mesmo mês, com vista a retificar aquele primeiro e um terceiro em julho (para fazer face à celebração de protocolos entre o INIAV e o FSSAM).

colher informações sobre a sua emissão. O parecer não chegou a ser emitido a tempo de a DGAV poder lançar os procedimentos necessários<sup>1</sup>.

- ◆ A Direção da DGAV, com o conhecimento da tutela, tomou a decisão de os laboratórios continuarem a proceder às análises necessárias aos planos, sem procedimentos contratuais prévios e sem contratos<sup>2</sup>, não tendo sido salvaguardados os princípios da legalidade, igualdade, concorrência e transparência previstos no artigo 1.º, n.º 4, do CCP, tendo sido violada também a Parte II do referido Código.

Foi ainda apurado que em setembro de 2015, e para vigorar até março de 2016, foram celebrados entre o FSSAM e o INIAV, na sequência de candidatura a financiamento pelo Instituto, contratos para prestação de serviços de análises<sup>3</sup>. O Fundo substituiu-se indevidamente à DGAV, entidade a quem caberia celebrar e custear esses contratos, o que não tem suporte legal. De facto, a DGAV é a “Autoridade Nacional” em todas as matérias já mencionadas atrás, cabendo no âmbito das suas atribuições elaborar, coordenar, avaliar e executar os planos de controlo oficial, onde se incluem as análises necessárias<sup>4</sup>.

Em sede do contraditório, a DGAV referiu que foi considerada como enquadrável a candidatura apresentada pelo INIAV “(...) por se tratarem de pedidos de financiamento referentes a análises realizadas no âmbito dos planos oficiais de controlo da DGAV”.

O alegado pela DGAV não colhe. Com efeito, não se entende como é que esta candidatura do INIAV foi financiada pelo FSSAM, quando aquele Instituto é prestador dos serviços, cabendo os encargos à DGAV.

- ◆ Por não existirem contratos, não foram os mesmos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea a), 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º da Lei n.º 98/97<sup>5</sup>.
- ◆ A DGAV não procedeu também neste caso à cabimentação e ao compromisso do valor necessário ao pagamento das análises, pela sua totalidade, tendo efetuando o mesmo de forma parcelar<sup>6</sup>. Não foram assim cumpridas regras aplicáveis às despesas públicas - artigos 42.º, n.º 6 e 45.º, n.º 1 da LEO, 10.º, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, 3.º, alínea a), 5.º, n.ºs 1, 3 e 5, e 9.º, n.º 1 da LCPA, 7.º, n.ºs 2 e 3, e 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012.
- ◆ Em vários casos, o pagamento ultrapassa em muito o prazo estabelecido de 90 dias após a data de vencimento das faturas, consubstanciando pagamentos em atraso, nos termos do

---

<sup>1</sup> Neste âmbito, o pedido de parecer só era necessário quanto aos laboratórios privados.

<sup>2</sup> Como expressamente assumido em mensagem de correio eletrónico de 25 de agosto de 2015 dirigido ao Gabinete do SEAIA.

<sup>3</sup> De facto, e embora se lhes chame “contratos de financiamento”, os mesmos consubstanciam contratos de prestação de serviços de análises.

<sup>4</sup> Cfr. artigos 2.º e 9.º da sua lei orgânica.

<sup>5</sup> Alterada pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de agosto, e n.º 61/2011, de 07 de dezembro.

<sup>6</sup> Como resulta dos PAP n.ºs 281, 558, 989, 283 e 284, o cabimento era efetuado pelo valor da fatura e no mesmo dia do compromisso, quase seguido do pagamento, sendo que no caso do PAP n.º 989 foi efetuado o cabimento, o compromisso e a autorização do pagamento no mesmo dia.

artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 127/2102, situação que não foi reportada pela DGAV à DGO, conforme o previsto no artigo 10.º da LCPA<sup>1</sup> <sup>2</sup>.

Apesar do anteriormente referido, salienta-se:

- ◆ Desde 2016 a DGAV diligenciou pelo lançamento dos procedimentos necessários e submeteu os contratos celebrados em sequência a fiscalização prévia, tendo os mesmos sido visados.
- ◆ Existiu a preocupação da Direção da DGAV de informar e reunir com a tutela, dando conta da sua grave situação financeira.
- ◆ Caso não fossem realizadas as análises mencionadas as consequências poderiam ser gravíssimas, afetando quer a saúde pública, quer a economia nacional, quer a reputação do país.

### 3.7.1.5 Não cumprimento de obrigações do Estado

Conforme evidenciado nos pontos 3.7.1.3 e 3.7.1.4, a DGAV tem sofrido graves condicionantes financeiras, não dispondo de receitas suficientes para fazer face às suas despesas. Ora, no que respeita ao contrato SIRCA e às análises laboratoriais no âmbito dos planos oficiais, estão em causa obrigações às quais a DGAV não pode eximir-se enquanto autoridade sanitária nacional, fitossanitária nacional e autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar. Neste âmbito, a Direção-Geral exerce uma atividade relacionada com o cumprimento de obrigações internacionais de relevante interesse público, quer no respeitante à saúde pública, quer quanto à economia nacional e à reputação do país.

Os referidos constrangimentos têm determinado a impossibilidade de a DGAV poder dar integral cumprimento às normas relativas ao regime das despesas públicas atrás referenciadas, relacionadas com a execução orçamental, os compromissos e pagamentos em atraso e a contratação pública, levando a comportamentos, por ação ou omissão, menos transparentes: não relevação da verdadeira situação patrimonial, não contabilizando oportunamente as suas obrigações, não cumprindo rigorosamente o regime relativo aos fundos disponíveis e não reportando pagamentos em atraso à Direção-Geral do Orçamento (DGO).

Apesar do apurado quanto à falta de fiabilidade e transparência das suas contas, observou-se que a DGAV teve a preocupação de informar a tutela sobre a sua precária situação financeira, tendo esta, bem como a DGO, conhecimento dos pagamentos em atraso, não tendo, no entanto, existido qualquer tomada de posição nesta matéria.

Releva-se ainda que a DGAV, desde 2016, efetua o reporte dos pagamentos em atraso que ainda mantém.

Atento o exposto e, tendo em conta os constrangimentos materiais existentes na DGAV, é questionável que aos eventuais responsáveis que infringiram normas atinentes ao regime legal das

---

<sup>1</sup> No âmbito desta matéria, referia-se no Relatório n.º 2177/2014, da IGF, que a DGAV comunicava aos laboratórios o momento em que podiam emitir as faturas, o que se encontrava dependente das disponibilidades financeiras da mesma, verificando-se uma subavaliação dos pagamentos em atraso.

<sup>2</sup> O "Relatório da IGAMAOT n.º 1/AF/18 – Auditoria aos pagamentos relativos aos processos de aquisição de análises laboratoriais realizados durante os anos de 2014 e 2015", que incidiu sobre uma amostra de maior dimensão, remetido recentemente ao Tribunal de Contas, em outubro de 2018, coincide, nesta matéria, com o referido no presente Relatório.

despesas públicas nas situações referidas nos pontos 3.7.1.3 e 3.7.1.4 fosse possível exigir outro comportamento.

Nessa medida, atentas as circunstâncias e o elemento subjetivo das infrações, considera-se, no caso específico, não ser de imputar responsabilidade financeira sancionatória por infrações cometidas no âmbito da execução do contrato SIRCA e na contratação e execução das análises laboratoriais decorrentes dos planos oficiais.

O referido não prejudica, no entanto, a necessidade de serem adotadas medidas adequadas à total transparência das contas e da gestão da DGAV e ao cumprimento do legalmente determinado.

No âmbito do contraditório, o Ministro das Finanças veio referir que “(...) a entidade tem vindo a registar pagamentos em atraso devido, em grande parte, à sazonalidade da cobrança da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM) (...), bem como à falta de pagamento e a processos em contencioso por parte de operadores económicos sujeitos às taxas TSAM e SIRCA”.

A referida resposta limita-se a confirmar o relatado, nada referindo sobre as obrigações do Estado decorrentes de regulamentos comunitários, que foram transferidas para a DGAV sem, no entanto, lhe terem sido afetos os adequados meios financeiros, o que tem levado a um elevado endividamento da entidade.

Também nada acrescenta relativamente a novas soluções de financiamento por forma a obviar as dificuldades de cobrança das taxas SIRCA e TSAM.

### 3.7.2 Subvenções às organizações de produtores pecuários

À DGAV cabe efetuar o pagamento das “subvenções” às organizações de produtores pecuários (OPP)<sup>1 2</sup> pela execução das ações de profilaxia médica e sanitária nos efetivos animais dos seus associados, desde que as OPP sejam reconhecidas e com programa sanitário aprovado pela Direção-Geral, a cada ano, e com protocolo anual celebrado ou renovado<sup>3</sup>. A DGAV pode ainda solicitar ações pontuais às OPP não previstas nos protocolos, contratualizadas, como é o que sucede com os pagamentos relativos à “língua azul”.

A subvenção é calculada nos termos do artigo 16.º, n.º 3, da Portaria n.º 178/2007, de acordo com uma tabela nacional, cujos valores de modulação constam de despacho da tutela<sup>4 5</sup>, e o seu pagamento ocorre por parcelas.

A amostra consta do quadro seguinte.

---

<sup>1</sup> Cfr. Portaria n.º 178/2007, de 7 de fevereiro, alterada pelas Portarias n.ºs 1004/2010, de 1 de outubro, e 96/2011, de 8 de março.

<sup>2</sup> Entidades que congregam um número representativo de criadores, de explorações e que contribuem para a efetivação de planos de erradicação e vigilância e controlo de doenças dos animais.

<sup>3</sup> Relativamente ao Reconhecimento de cada OPP, a DGAV não entregou esse elemento à equipa, referindo que se trata de entidades com anos de existência e reconhecidas aquando da entrada em vigor das Portarias que regem a matéria, pelo que se mantém o seu reconhecimento inicial, que é renovado anualmente a cada aprovação do Protocolo.

<sup>4</sup> O Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio, do SEAIA, fixou o valor da subvenção para 2015.

<sup>5</sup> Prevê-se ainda que, por Despacho do DG da DGAV, possa ser aplicada uma majoração para as OPP que cumprirem taxas de execução dos programas contratualizados, o que tem sucedido.



### Quadro 12 – Amostra OPP

PAP (1)	Parcela	Aut. Despesa	Cabimento	Compromisso	Valor (€)
366, de 21.05.2015	2.º PP de 2014	21.05.2015	21.05.2015	21.05.2015	351 820,69
367, de 22.05.2015	2.º PP de 2014	21.05.2015	21.05.2015	-	39 317,16
372, de 03.06.2015	2º PP de 2014	(*)	02.06.2015	02.06.2015	66 150,63
620, de 02.09.2015	3.º PP de 2014 (fecho de contas)	02.09.2015	02.09.2015	02.09.2015	21 875,93
621, de 04.09.2015	3.º PP de 2014	04.09.2015 e 06.09.2015	03.09.2015	03.09.2015	95 833,57
622, de 07.09.2015	3.º PP de 2014 (fecho)	09.09.2015	04.09.2015	04.09.2015	27 555,45
623, de 09.09.2015	3.º PP de 2014 (fecho)	09.09.2015	09.09.2015	09.09.2015	19 563,97
699, de 23.09.2015	Majorações PSA 2014 (Despacho DG, de 16.09.2015)	23.09.2015	23.09.2015	23.09.2015	9 193,83
872, de 07.12.2015	Língua azul	16.11.2015	10.11.2015	10.11.2015	38 222,71
976, de 21.12.2015	1.º e 2.º PP de 2015	15.12.2015	15.12.2015	Sem n.º	952 183,71
<b>Total</b>					<b>1 621 717,65</b>

(\*) A autorização de despesa encontra-se assinada pelo chefe do DRFP e por um técnico, mas não pela Subdiretora-Geral com competência delegada na matéria. O seu valor é de 139.086,73 €.

(1) Cada PAP refere-se ao pagamento a todas as OPP. O presente quadro refere-se apenas à amostra auditada.

Fonte: DGAV.

Pela análise da amostra verificou-se o seguinte:

- ◆ Em setembro de 2015 a DGAV ainda estava a proceder a acertos de contas de pagamentos de subvenções a OPP do ano de 2014;
- ◆ A 1.ª e 2.ª parcelas de 2015 foram pagas, em simultâneo, em dezembro de 2015, já com atraso considerável.
- ◆ A DGAV tem dificuldades em proceder atempadamente aos pagamentos às OPP.
- ◆ Os montantes a pagar não foram previamente cabimentados e compromissados pelo seu valor global. A DGAV procedeu ao cabimento, ao compromisso, à autorização da despesa e ao pagamento quase em simultâneo, à medida que ia tendo meios financeiros, violando o disposto nos artigos 42.º, n.º 6, e 45.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, bem como nos artigos 5.º, n.ºs 1, 3 e 5, e 9.º da Lei n.º 8/2012, e 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-lei n.º 127/2012.
- ◆ Os valores relativos à subvenção de 2015 não foram integralmente pagos nesse ano (tal como em 2014), tendo no que respeita ao ano de 2015 sido pagos 2.399.832,08 €, ficando dívidas por pagar às OPP, não contabilizadas, no valor de 1.275.393,04 €<sup>1</sup>.

No âmbito do contraditório, o ex-Diretor-Geral e os demais responsáveis, de modo idêntico, referiram que, de acordo com o legalmente previsto, para a execução das ações constantes do programa sanitário é atribuída uma subvenção anual às OPP, fixada anualmente por despacho do Ministro da Agricultura, tendo o despacho referente ao ano de 2014 sido publicado em 17 de setembro de 2014 e o do ano de 2015 em 8 de junho de 2015, sendo que "(...) apenas após a publicação dos valores das subvenções é possível dar início aos procedimentos administrativos conducentes à celebração dos protocolos entre cada OPP reconhecida e ao cálculo da estimativa de despesa para cada OPP, de acordo com os respetivos PSA aprovados", conforme resulta do artigo 12.º da Portaria n.º 178/2007.

<sup>1</sup> Em 2015, foi ainda pago às OPP o valor de 2.497.839,93 € de 2014, pelo que o total pago foi de 4.897.672,01 €.

Os protocolos celebrados entre a DGAV e as OPP foram, assim, assinados em 29 de outubro de 2014 e em 20 de julho de 2015.

Quanto ao “(...) cálculo dos valores a atribuir em matéria de majoração, os mesmos só podem ser determinados em função dos resultados operacionais obtidos no ano, ou seja, tais valores só podem ser fixados no ano subsequente.

*Acresce que dificilmente as despesas com as OPP, mesmo podendo ser apenas uma estimativa, poderiam ser cabimentadas pelo seu valor total e atempadamente, atendendo aos orçamentos aprovados para a DGAV e as respetivas cativações, sem colocar em causa o normal funcionamento geral da DGAV”.*

Os responsáveis relevam ainda a dependência do financiamento das despesas com as OPP do orçamento do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais, referindo que anualmente a DGAV apresenta candidaturas ao Fundo para pagamento às OPP, salientando que a receita disponível deste em 2015 foi de “(...) valor muito aquém do esperado, afetando, desta forma, ainda mais a tesouraria da DGAV (...)”.

Também em sede de contraditório, a DGAV veio mencionar os atrasos verificados na tramitação processual de aprovação do programa sanitário anual decorrentes da publicação do despacho do SEAIA, a fixar o valor da subvenção a atribuir por bovino, ovino ou caprino para 2015, apenas em 8 de junho desse ano, referindo as fases procedimentais de aprovação do programa para justificar que nas circunstâncias em questão é muito difícil “(...) emitir com a devida antecedência o compromisso financeiro”.

Atento o exposto no contraditório, não se encontra evidenciado que aos eventuais responsáveis fosse possível exigir outro comportamento, pelo que igualmente se considera não ser de imputar responsabilidade financeira sancionatória pelas infrações cometidas, sem prejuízo de no futuro dever ser cumprido o estipulado na lei relativamente ao momento da assunção dos cabimentos e dos compromissos.

### 3.8 Acumulação de funções

A acumulação de funções por parte de funcionários da DGAV é uma área de especial risco, na medida em que podem surgir conflitos de interesses relevantes com reflexo na salvaguarda do interesse público, designadamente, relacionados com acumulações de funções públicas de veterinário ou inspetor sanitário com atividades privadas de médicos veterinários em OPP ou na área da segurança alimentar, existindo riscos de isenção e imparcialidade, o que pode ter repercussões graves na saúde pública.

Sobre esta matéria, a IGAMAOT desenvolveu, em 2015/16, uma auditoria de *Follow-up* sobre acumulação de funções - Relatório n.º 125/AF/16 -, homologado por Despacho do MAFDR, de 24 de julho de 2016, no qual se detetou que as recomendações de relatório anterior da mesma entidade não haviam sido, praticamente, implementadas pela DGAV<sup>1</sup>.

O relatório em questão continha um elenco de recomendações no sentido de a DGAV proceder de forma célere à tramitação dos requerimentos para acumulação de funções, verificando os respetivos requisitos à face da lei; proceder à criação de um sistema de gestão documental para permitir o seu registo automático; monitorizar as situações de acumulação e revogar as situações de acumulações autorizadas em áreas conflituantes; e extrair as consequências disciplinares de acumulações não autorizadas detetadas.

---

<sup>1</sup> No despacho de homologação do mencionado Relatório de *Follow-up*, o Ministro determinou expressamente: “Homologo. Proceda-se em conformidade com o proposto. Considero inaceitável o reiterado incumprimento das recomendações da IGAMAOT, de que deverão ser extraídas consequências”.



Relativamente ao recomendado no Relatório de Auditoria da IGAMAOT, constatou-se na presente auditoria que:

- ◆ A DGAV efetuou, entretanto, diligências no sentido de acolher as recomendações formuladas no referido Relatório, através dos Despachos do Diretor-Geral n.º 16/G/2016, de 3 de junho, e n.º 30/G/2016, de 4 de outubro (que revogou o anterior), fazendo cessar as acumulações de funções existentes, apreciando casuisticamente os requerimentos entretanto apresentados para o efeito e estabelecendo áreas consideradas conflituantes com as funções exercidas na Direção-Geral.
- ◆ Foi criada uma base de dados de acompanhamento e tramitação de procedimentos/processos (para 2016 e para 2017) e um arquivo digital para cada requerente, com todos os elementos da tramitação do procedimento.

### 3.9 Associação CAL

Em notícias veiculadas em meios de comunicação social foi referida a permanência em instalações da DGAV, na Tapada da Ajuda, da instituição denominada “Câmara Agrícola Lusófona – Associação Agrícola para os Países de Língua Oficial Portuguesa” (CAL), associação de direito privado.

Sobre esta situação apuraram-se os seguintes factos:

- ◆ A DGAV, em 2015, tinha (e tem) instalados serviços seus em dois edifícios na Tapada da Ajuda<sup>1</sup>, construídos há décadas para instalação de serviços afetos ao Ministério da Agricultura<sup>2</sup>, embora nesses edifícios também tivessem permanecido serviços diversos (do INIAV e da DGADR, por exemplo) que, entretanto, saíram.
- ◆ Estes edifícios e todos os existentes na Tapada da Ajuda, em 2012, passaram para a titularidade da Universidade de Lisboa (Anexo II ao Decreto-lei n.º 266-E/2012, de 31 de dezembro, como previsto no seu art. 4.º, n.º 3), na sequência do que aquela Universidade, o Instituto Superior de Agronomia<sup>3</sup> e a DGAV celebraram um protocolo de cooperação, em 7 de abril de 2016, para partilha do edifício I, que entrou em vigor nessa data.
- ◆ A CAL instalou-se no mencionado edifício, sem qualquer contrapartida, na sequência de uma mensagem de correio eletrónico do então Chefe de Gabinete da Ministra da Agricultura e do Mar, de abril de 2015, em que este solicitava ao Diretor-Geral da DGAV um espaço para instalar a Associação, tudo levando a crer tratar-se de uma instalação provisória e transitória.
- ◆ Não se apuraram evidências sobre a existência de uma autorização formal ou título jurídico que habilitasse a CAL a ocupar o local.

<sup>1</sup> No edifício I, as Direções de Serviços de Alimentação e Nutrição, Sanidade Vegetal e o Núcleo de Auditorias. No Edifício 2, a Divisão de Variedades e Sementes, que incluía o respetivo laboratório.

<sup>2</sup> Cfr. Informação n.º 17/DG/2016, de 15 de março de 2016.

<sup>3</sup> Entidade à qual, fazendo parte da Universidade de Lisboa, foram atribuídos os imóveis referidos no Anexo II do mencionado Decreto-lei n.º 266-E/2012, através do artigo 4.º, do Despacho n.º 339/2014, de 20 de dezembro de 2013, publicado no DR 2ª série, n.º 5, de 8 de janeiro de 2014 (Estatutos do ISA).

- ◆ A Associação não paga qualquer contrapartida pela utilização do espaço em causa, o que viola o princípio da onerosidade a que se encontra sujeita qualquer utilização dos bens do Estado, nos termos dos artigos 4.º e 54.º do Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto<sup>1</sup>.
- ◆ A DGAV efetua o pagamento da água e da eletricidade do local, onde ainda se encontram alguns dos seus serviços e por existir um único contador, sendo que, não obstante ter sido aventada a celebração de um protocolo com esta Associação que contemplasse a repartição dos encargos mencionados tal nunca se concretizou<sup>2</sup>, nem a CAL nunca veio a concretizar qualquer pagamento desses encargos<sup>3</sup>.
- ◆ Apesar de instada para se retirar das instalações<sup>4</sup>, quer pela DGAV, quer pelo ISA, sempre se recusou a abandonar o local e, inclusivamente, acionou judicialmente o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Regional e a Universidade de Lisboa<sup>5</sup>, por entender aí dever permanecer, processo que se encontra a decorrer.

Relativamente aos factos descritos, o artigo 76.º do Decreto-lei n.º 280/2007 contém regras específicas sobre a possibilidade de despejo de entidades que, sem título, ocupem imóvel do Estado, sendo o mesmo determinado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, cabendo a notificação para o efeito, bem como a execução do despejo à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, podendo haver recurso às autoridades policiais competentes. Neste contexto, e tendo em conta o processo judicial atrás referido, deve a DGAV ponderar os procedimentos adequados à concretização do despejo do imóvel que a CAL ocupa sem título.

Em sede do contraditório, a DGAV referiu que o proprietário das instalações é o Instituto Superior de Agronomia, pelo que *“(...) vai oficiar aquela entidade dando conta das conclusões e recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas”*.

### 3.10 Plano de gestão de riscos e infrações conexas

Em 2015, a DGAV possuía um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que contava já com alguma desatualização.

No entanto, este sofreu alterações em 2016, ano em que foi também aprovado um Código de Ética e de Conduta aplicável a todos os funcionários da DGAV.

### 3.11 Demonstração numérica da gerência

No quadro seguinte apresenta-se a demonstração numérica da gerência de 2015, cujos responsáveis se relacionam no Anexo I.

---

<sup>1</sup> Diploma que regula o regime do património imobiliário do Estado, sendo que a sua última alteração foi dada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> Cfr. mensagem de correio eletrónico de 24 de fevereiro de 2018, da Subdiretora-Geral da DGAV dirigida à equipa de auditoria e mensagem de correio eletrónico do Diretor-Geral da DGAV, de 13 de abril de 2015, dirigido ao Chefe de Gabinete do SEAIA, em que refere existir espaço para acolher a CAL.

<sup>3</sup> O que parece certo é que a Associação tinha inicialmente seis funcionários e ocupava duas salas do referido edifício e passou a ter 12 funcionários e a ocupar oito salas do mesmo, sem obter qualquer autorização da DGAV para o efeito.

<sup>4</sup> Ofício do Diretor-Geral da DGAV, de 14.06.2016, mensagem de correio eletrónico do Diretor-Geral dirigido ao Chefe de Gabinete do SEAA, de 20.06.2016.

<sup>5</sup> Proc.11514717.3 T&LSB (juízo 17) do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.

### Quadro 13 – Demonstração numérica na gerência

(em euros)

Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da gerência anterior	3 150 213,94	Despesas	47 906 441,84
Receitas	47 977 209,46	Entrega de receitas próprias ao Tesouro	30 109 595,10
Recebido do Tesouro em conta receitas próprias	30 038 827,48	Receita de Estado e operações de tesouraria	10 609 014,45
Receita de Estado e operações de tesouraria	10 240 498,11	Saldo para a gerência seguinte	2 781 697,60
<b>Total</b>	<b>91 406 748,99</b>	<b>Total</b>	<b>91 406 748,99</b>

Fonte: Mapa de fluxos de caixa da DGAV 2015.

Nota: As operações de tesouraria (a débito) e o saldo para a gerência seguinte (a crédito) incluem as receitas não identificadas, no montante de 1.943.952,88 €, referidas no ponto 3.3.2.

### 3.12 Juízo

Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que:

- a) A análise do sistema de controlo interno das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas da gerência de 2015, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.
- b) O sistema de controlo interno da DGAV apresenta-se como regular, evidenciando riscos para a consistência e integridade da execução orçamental e do relatório financeiro, em especial nos domínios, do controlo e cobrança da receita, do registo e cobrança de dívidas, bem como da interligação dos sistemas de informação.
- c) Foram evidenciadas desconformidades que afetam as demonstrações financeiras da DGAV, no período em causa, designadamente:
  - i) A receita constante do MFC em 2015 é superior em 385.149,10 € à cobrada no ano, o que tem reflexos no saldo para a gerência seguinte e na “Conta no Tesouro” do Balanço da DGAV (cfr. ponto 3.3.1).
  - ii) Encontram-se contabilizados no MFC, em operações de tesouraria, 1.943.952,88 € correspondentes a depósitos não identificados (cfr. ponto 3.3.1).
  - iii) A dívida a terceiros registada no balanço encontra-se subavaliada em 9.681.214,64 € (77,7%), refletindo-se esta situação no passivo e nos fundos próprios (cfr. ponto 3.5.1).
  - iv) A dívida de terceiros (“Clientes, c/c”) encontra-se subavaliada, devido ao facto dos créditos não serem registados quando se constituem. Por seu turno, a conta “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” encontra-se sobrevalorizada em 263.695,79 € (diferença entre o valor contabilizado no GerFIP e as faturas emitidas no Quidgest e não pagas, em 31 de dezembro de 2015), o que tem reflexos no ativo bruto e nos resultados (cfr. ponto 3.5.2).
  - v) Existe uma perda não contabilizada no valor de 696.258,00 € (cfr. ponto 3.5.2).
  - vi) O balanço de final de exercício não evidencia no ativo todos os bens móveis e imóveis nem reflete as existências reais (cfr. ponto 3.4.1).

vii) Face aos factos enunciados nas alíneas anteriores, os resultados apresentados não refletem a realidade.

d) Na aquisição de serviços nem sempre foram observadas as normas legais relativas à realização da despesa em matéria de cabimento, assunção de compromissos e contratação pública, perfazendo os valores em causa mais de 15 M€ (cfr. pontos 3.7.1 a 3.7.2).

As operações subjacentes às contas foram afetadas, de forma materialmente relevante e generalizada, por ilegalidades e irregularidades decorrentes do não cumprimento dos regimes legais referidos na alínea d).

Nesta medida, considerando as distorções referidas, e a circunstância de afetarem de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, as quais não dão uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira da DGAV e dos fluxos de caixa relativos ao exercício, emite-se sobre as mesmas um juízo desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

#### 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 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório contendo o Juízo de auditoria;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.2 do Relatório;
- c) Relevar a responsabilidade pelas eventuais infrações financeiras de natureza sancionatória que vão identificadas nos pontos 3.7.1.1 e 3.7.1.2, nos termos do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- d) Remeter o Relatório 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, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- e) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - i) Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural;
  - ii) Ministro das Finanças;
  - iii) Direção-Geral de Alimentação e Veterinária;
  - iv) Responsáveis individuais.

- f) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- g) Publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- h) Fixar os emolumentos em 1.716,40€, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>1</sup> e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, a pagar pela Direção-Geral de Alimentação e Veterinária.

Lisboa, em 24 de janeiro de 2019.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,



(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Ana Margarida Leal Furtado)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

---

<sup>1</sup> 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.

## ANEXO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS

Quadro 14 – Relação nominal dos responsáveis

Conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2015	
Nome	Situação
Álvaro Luís Pegado Lemos de Mendonça	Diretor-Geral (01/01/2015 a 31/12/2015)
Cláudia Manuel Fortes Rodrigues Fernandes	Subdiretora-Geral (01/01/2015 a 31/12/2015)
Ana Paula Almeida Cruz de Carvalho	Subdiretora-Geral (01/01/2015 a 31/12/2015)

*Her*

## ANEXO II – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

10 DEZ 18 001991

TRIBUNAL DE CONTAS

E 19848/2018  
2018/12/11



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	26/11/2018	ENT.: 8480 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Direcção-Geral de Alimentação e Veterinária

*D. António*

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, no âmbito do relato de auditoria foi apresentada a seguinte recomendação:

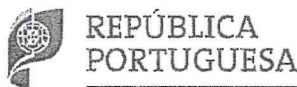
“Dotarem o orçamento da DGAV dos meios necessários para fazer face às obrigações às quais não pode eximir-se enquanto autoridade sanitária nacional, fitossanitária nacional e autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar”

Nesse sentido, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a seguinte informação:

1. Em 2015, a dotação inicial atribuída à entidade foi de 48,3 M€, tendo obtido um reforço de 5,6 M€, em que a respetiva execução se situou nos 94%;
2. Nos anos seguintes, de 2016 a 2018, aquela dotação atingiu, em média, 65 M€. Em sede de execução orçamental, a entidade tem vindo a registar pagamentos em atraso devido, em grande parte, à sazonalidade da cobrança da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM), a cargo do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais, gerido pela entidade, a qual está afeta ao pagamento de encargos no âmbito do SIRCA - Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais, bem como à falta de pagamento e a processos em contencioso por parte de operadores económicos sujeitos às taxas TSAM e SIRCA;



Hev



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Neste contexto, e para regularização parcial dos referidos pagamentos em atraso foram autorizadas as descativações das verbas sujeitas a cativos, bem como o recurso à gestão flexível no âmbito do Programa Orçamental P017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, conforme quadro infra:

	Dotação Inicial (1)	Cativos (2)	Descativos / referidos Autorizados (3)	Dotação corrigida Abatida Cativos	Execução RG (5)	Grau execução pagamentos (RG) (6)	Execução Cobrança RP (7)	Execução Despesa RP (8)	Grau execução pagamentos (RP) (9)=(8)/(7)	Execução Despesa FE (10)	Grau execução pagamentos (FE) (11)
2015	48 384 497	-3 145 978	5 508 387	50 853 506	17 887 614	35%	26 147 789	26 077 093	91%	3 561 755	8%
2016	69 831 682	-19 545 545	6 519 868	56 806 005	23 082 283	41%	30 158 244	29 816 741	99%	2 389 250	4%
2017	61 650 183	-12 400 224	8 281 106	57 531 065	21 392 393	39%	29 156 524	27 027 758	93%	-	0%
2018*	63 388 783	-6 472 513	10 792 786	67 719 056	19 811 357	29%	27 221 747	23 877 493	88%	1 683 180	2%

\*Dados até 29 de Setembro de 2018

3. A entidade continua a evidenciar pagamentos em atraso, conforme descrito nos Relatórios trimestrais de acompanhamento da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), elaborados pela Direção-Geral do Orçamento e remetidos para conhecimento das Entidades de controlo.

Com os melhores cumprimentos, *eleves eston e paul e-ay*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: SEO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 20603/2018  
2018/12/27



Ao Tribunal de Contas  
Ao Cuidado da Sr. Auditora Coordenadora  
Dra. Leonor Amaral  
Avenida da República, n.º 65  
1050-189 LISBOA

2018-12-21 025693

Nossa referência

Vossa referência

Vossa data

Assunto: **AUDITORIA FINANCEIRA À DGAV**

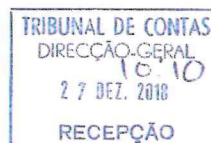
Junto se envia o contraditório elaborado por esta DGAV, bem como os anexos em resposta à Auditoria Financeira.

Mais se informa que os referidos documentos foram remetidos via mail em 21-12-2018.

Com os melhores cumprimentos.

O Diretor Geral

Fernando d'Almeida Bernardo



Anexo : Contraditório e 16 anexos  
DSGA / AAS

1

Handwritten signature in blue ink.

Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas  
Dra. Leonor Amaral

**Assunto:** Auditoria Financeira à DGAV

Direção-Geral de Alimentação e Veterinária – Gerência de 2015

Processo nº 18/2017- AUDIT

Tendo sido a DGAV notificada para exercer o contraditório no âmbito da auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas com o nº de processo supra referido, vem este Organismo dizer o seguinte:

#### I Quanto às Conclusões

1 a) Efetivamente a DGAV possui vários sistemas de informação e aplicações não partilhadas com os serviços desconcentrados. Tem-se procurado evoluir existindo mesmo sistemas já conetados como sejam o SIPACE e a Quidgest. Vai dar-se início a um projeto de gestão documental também a partilhar entre todos os serviços e ainda como é referido a propósito das contra-ordenações um programa de gestão dos processos de contra-ordenações.

1 b) Não se entende o sentido da Conclusão, em especial, tendo por base o ponto para o qual é remetida a fundamentação da mesma (3.2.2.2.1). Ou seja, o facto de ser obrigatória a presença de inspetores sanitários nos matadouros, que classificam e validam, não só as carcaças de suínos, como de outros animais, não significa que sejam eles que fornecem dados para faturação. Por outro lado, fundamentar que o controlo interno da DGAV é regular utilizando para tal o facto de as cobranças efetuadas pelas Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP) não serem controladas pela DGAV não parece justo.

Refere-se que DGAV não tem forma de conhecer quais os valores cobrados pelas Direções Regionais de Agricultura e Pescas que, de acordo com a Legislação, revertem percentualmente para a DGAV, ao que acresce o facto de muitas vezes a legislação permitir a cobrança de valores diferentes, ficando ao critério da DRAP a percentagem a cobrar sem que a DGAV intervenha.

Sucede ainda que a Receita que essas entidades transferem para a DGAV cifra-se em cerca de € 180.000 anuais o que, comparado com cerca de 29.000.000 de euros totais de Receita Própria que a DGAV gere anualmente representa cerca de 0,6%. Assim, salvo melhor opinião, o indicador em causa não é bom revelador da maior ou menor regularidade do controlo interno

da receita própria da DGAV.

1 c) Não se entende a razão da observação feita relativamente à utilização da valência de “gestão informatizada dos processos de contratação” do GeRFIP, do ponto 3.2.2.1. O GeRFIP era, em 2015, e tem sido cada vez mais, utilizado em todas as vertentes em que tal é compaginável com as especificidades próprias da atividade e organização da DGAV. Por exemplo, a componente de Faturação não pode ser utilizada devido à dispersão geográfica da DGAV e ao não automatismo de criação de fornecedores pelo utilizador (tem de ser pedida criação de fornecedor à Equipa da ESPAP e há um *delay* de mais de 12 horas até à efetiva criação). O cliente/utente que está ao balcão da DGAV não pode esperar tanto tempo pela Fatura/Recibo do seu pagamento. Por outro lado, o módulo de contratação pública não contém todas as exigências legais pelo que se utilizava uma das Plataformas de Compras Públicas disponíveis.

1 d) Tendo por referência as conclusões que constam do ponto 3.2.2.1, no que respeitam às falhas e disfuncionalidades do controlo da receita, uma vez mais devemos discordar que as mesmas sejam suficientes para concluir sobre o nível de regularidade do controlo interno. O Quidgest tem por objetivo o controlo de faturação relativa a serviços que a DGAV presta no âmbito das suas atribuições. E quanto a essa sua vertente, cumpre a sua função. Não cumpre no que respeita a outro tipo de receitas não suscetíveis de ser “faturadas” pois, na verdade, as entidades em causa não pagam um “serviço” na sua aceção relevante para o presente assunto. As receitas resultantes da vacinação antirrábica são entregues à DGAV por um Médico Veterinário que as cobrou a terceiros (vide a este respeito o art.º 12º da Portaria n.º 264/2013 de 16 de agosto). Não é legítimo que a DGAV considere, para efeitos de ficheiro SAFT a remeter à Autoridade Tributária e para outros, que o referido médico Veterinário tenha tido a Despesa ou o Gasto resultante daquele valor cobrado a terceiros e entregue à DGAV em nome desta. Os Médicos Veterinários são, neste caso, meros intermediários e a DGAV não tem como saber a quem faturar os valores de cada vacinação. De igual modo, quando cobra uma coima, não se tratando de resultado de uma venda, não deve emitir uma “fatura” mas tem de controlar, de alguma forma os valores entrados e a considerar como Receita. Ora, o facto de o Quidgest não ter a vertente de controlo de receita que não seja produto de Faturação não significa que o controlo não exista, como foi de várias formas dado a conhecer à equipa de auditoria. Tal não significa, porém, que a DGAV não esteja empenhada em, logo que seja oportuno, promover o investimento necessário para que a aplicação de gestão de Receita (seja com Quidgest ou com outra aplicação) possa ser integrada com o programa de contabilidade (GeRFIP ou outro) e contemple todas as formas de Receita. Para tal, no âmbito do Portugal 2020, há intenção da DGAV candidatar-se a fundos para o efeito.

1 e) Efetivamente, tal conclusão corresponde à verdade no que respeita à incapacidade de espaço em servidor para o efeito. Esperava-se que viesse a haver receita própria para a aquisição de servidor para o efeito mas tal não sucedeu. Nem sempre as dificuldades

orçamentais vivenciadas nas organizações da Administração Pública correspondem a uma evidência de má gestão dos recursos públicos. Na realidade a DGAV recentemente adquiriu mais espaço em servidores e tenciona colocar o módulo de gestão de contraordenações em funcionamento durante o ano de 2019, conforme melhor explicitado no ponto 5 das recomendações.

1 f) Respondido no ponto 5 das Recomendações

1 g) Confirma-se que os processos que envolviam a exigência de contrato escrito registados em GeRFIP foram inferiores aos reais. Por deficiente utilização da facilidade do GeRFIP que permite o registo automático dos mesmos nessa aplicação, facilidade essa que permite no final do ano a extracção automática dos Mapas 8.3.2.1 e 8.3.2.2 da Conta de Gerência, foram reportados apenas 16 contratos que exigiam contrato escrito quando na verdade foram mais de 30. A DGAV acautelará esta situação no presente e futuros anos.

1 h) Situação esclarecida no ponto 15 das Recomendações

2 – Nada a comentar

3 – Nada a comentar

4 – Nada a comentar

5 – Nada a comentar

6 – Rejeita-se liminarmente a conclusão. A DGAV e o FSSAM são entidades distintas, com Números Fiscais diferentes, com tratamentos contabilísticos autónomos, quer em sede de organização dos documentos contabilísticos, quer no tratamento dos registos contabilísticos em sede de GeRFIP. Têm, também contas bancárias no IGCP (e só no IGCP) separadas. O FSSAM não tem, porém, pessoal afeto em exclusividade. Por essa razão, a atividade administrativa e contabilística é realizada por alguns dos técnicos da DGAV sob a tutela organizativa do Diretor de Serviços de Administração e Gestão e do Diretor-Geral da DGAV. Por outro lado, o Ponto 3.3.3 refere, na página 27 do Relato, que os encargos resultantes do SIRCA não foram transferidos para o FSSAM. Tal afirmação não é totalmente correta. A Portaria 214/2012 de 17 de julho, no seu art.º 11º e seguintes estabelece um sistema de candidaturas ao financiamento pelo Fundo e uma das candidaturas feitas por um dos serviços da DGAV é, precisamente, o financiamento do valor necessário para dar cumprimento ao SIRCA. Portanto, por via indireta, a despesa total do SIRCA devia ser legitimamente suportada pelo Fundo. Tal não ocorre, como refere o Relato, e bem, por falta de cumprimento dos pagamentos de TSAM por alguns importantes contribuintes. Essa falta de pagamento enviesa toda a capacidade de cumprimento cabal das regras que o Relato enumera quanto à assunção de compromissos. Tal não significa que com elevado esforço e gestão adequada das expectativas dos fornecedores, não se tenha vindo a tentar levar a cabo a missão da DGAV e do Fundo na preservação da salvaguarda da saúde pública.

7 – Confirma-se que o GeRFIP não tinha, à data, essa facilidade. A mesma foi disponibilizada

pela ESPAP no ano de 2018. Não podia a DGAV promover por sua iniciativa o desenvolvimento dessa facilidade numa Plataforma que é gerida pela ESPAP.

8 – Confirma-se o facto de que a DGAV não registou, em 2015, a totalidade da dívida a terceiros no seu sistema de contabilidade. Tal deve-se à dificuldade do processo associado ao lançamento/registo de faturas e sua transição para o ano seguinte quando não são pagas no ano. Em especial, em processos de contratação que, conforme já foi referido e é atestado no Relato, não existem no final do ano Fundos Disponíveis para o efeito.

9 – Confirma-se. Aspeto a melhorar com a entrada do SNC-AP

10 - Confirma-se. Aspeto a melhorar com a entrada do SNC-AP

11 – Já comentado em 8

12 – Confirma-se que a falta de integração entre o QuidGest e o GeRFIP, conforme já mencionado no comentário ao ponto 1 c). A DGAV, apesar dessa falta de integração, conhece o valor em dívida de clientes/utentes e tem vindo a proceder a diligências necessárias para a sua cobrança, designadamente, através de execuções fiscais junto da AT.

13 – Nada a comentar. A DGAV procurará realizar as diligências necessárias para resolver o assunto do ponto de vista contabilístico e jurídico, designadamente promovendo as execuções das coimas.

14 – Por várias razões já referidas, não podemos concordar com a conclusão de que o controlo da Receita é deficiente. A DGAV sabe quem deve e quanto deve. Sabe quem paga e quanto paga. Tem promovido diligências conducentes à cobrança coerciva de valores em mora. Falha, eventualmente, na integração destes controlos com o reporte contabilístico.

15 , 16 e 17 – A DGAV tem vindo a providenciar no sentido de promover a correção algumas das situações de incumprimento referenciadas nos pontos 3.7.1 e 3.7.2. Designadamente, procura proceder ao cabimento prévio e à emissão de compromisso nos tempos próprios do ciclo da despesa, procura articular-se, sempre que possível, com a Unidade Ministerial de Compras para a aquisição centralizada de bens e serviços ou, para o pedido de exceção quando tal não é centralizado pela UMC, evitar o ajuste direto com consulta a apenas uma contraparte, o registo atempado dos contratos no Portal BaseGov, entre outros.

Ainda assim, verificando-se algumas incorreções relatadas no ponto 3.7, importa contradizer as mesmas:

- a) 3.7.1 b) Foi solicitado pela equipa de auditoria o acesso ao PAP 490 que continha um pagamento efetuado ao abrigo de aquisição de Acordo Quadro celebrado com o MAM. É referido no relato que "...nunca foi entregue à equipa qualquer contrato ou processo que o atestasse.". No entanto, conforme anexos ao referido PAP, (Anexo 9), existem evidências de tal aquisição haver sido feita ao abrigo de consulta aos co-contratantes que constam do acordo quadro para fornecimento de consumíveis de cópia e impressão;

Alc

- b) 3.7.1.3 Em 08/05/2015 foi emitido o cabimento AD41502210, no valor de 7.380 € (com IVA incluído) e em 11/05/2015 emitido compromisso AD51502225 (vide anexo 1, a fls. 1 a 2). Refira-se que só a partir do momento em que se remete o número de compromisso para o fornecedor Quidgest é que o processo se torna definitivamente assumido perante entidade externa. Por lapso dos serviços de contabilidade, foi emitido um novo cabimento com a referência AD41504953, de 21/10/2015 e um novo compromisso AD51504907, datado de 23/10/2015, pelo valor de 7.380 € (com IVA incluído), tendo sido ignorado o cabimento e compromisso iniciais anteriormente emitidos para efeitos de pagamento. No entanto, o compromisso inicial, datado de 11/05/2015, é anterior à data da fatura, cuja emissão ocorreu em 7/10/2015. Aliás, foi este o compromisso que foi remetido ao fornecedor, através da comunicação eletrónica de 11/05/2015 16:01, (vide anexo 2)
- c) 3.7.1.4 A necessidade de aquisição de tuberculinas foi despoletada em 13/05/2014, através da informação n.º 214/DSPA/2014, da Direção de Serviços de Proteção Animal (DSPA). Posto isto, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 28/05/2014 remeteu o processo para a DSGA e Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) para cabimentação. Refira-se que naquela data o lugar de diretor(a) de serviços da DSGA encontrava-se vago e como tal o processo foi diretamente encaminhado para a DGFP (Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial). Tendo por base a informação n.º 214/DSPA/2014, da DSPA, em 16/09/2014 foi emitido o cabimento AD41403883 no valor total de 214.000 € (com IVA incluído) e o compromisso AD551403924 em 18/09/2014 (vide anexo 3, a fls. 1 a 2). Como o valor do encargo com a aquisição das tuberculinas superava o valor da competência para autorização da despesa do Senhor Diretor Geral, o processo foi remetido ao Senhor Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar (SEAIA) para, em primeiro lugar, autorizar a realização da despesa, a abertura do procedimento, aprovar as peças procedimentais, bem como o júri do procedimento, tendo esta autorização ocorrido em 06/10/2014 e, em segundo lugar, para autorizar, nomeadamente, a adjudicação e aprovação da minuta do contrato, despacho o qual foi exarado sobre a informação n.º 7/DSGA/2015, de 09/01/2015 do Senhor Diretor Geral de Alimentação e Veterinária. Com a mudança de ano, foi emitido novo cabimento AD41500057, de 08/01/2015, substituindo o cabimento AD41403883, de 16/09/2014, tendo o compromisso AD551403924, emitido em 18/09/2014 transitado para 2015. Contudo, verificou-se que este compromisso não estava associado informaticamente ao novo cabimento AD41500057, pelo que foi emitido um novo compromisso AD51500673, de 26/02/2015 e, conseqüentemente anulou-se o compromisso AD51403924 (veja-se a data de modificação de 15/05/2015) (vide anexo 4, a fls. 1 a 3).
- d) 3.7.1.7 Vide comentário à Conclusão nº 22 no que toca à candidatura do INIAV a verbas do FSSAM.
- e) 3.7.2 Quanto à prévia cabimentação e compromisso dos valores a pagar às Organizações de Produtores Pecuários (OPP) cumpre informar o seguinte:  
Através do Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio, publicado em 8 de junho, o SEAIA fixou o valor da subvenção atribuir por bovino, ovino ou caprino para 2015. A data de publicação do despacho provocou atrasos relativos à tramitação processual de aprovação dos Programas Sanitários Anual (PSA), considerando que sobre o mesmo

intervém a DGAV, através da DSPA e das Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária da Região (DSAVR) e as OPP. O apuramento do valor a pagar a cada OPP é da responsabilidade da DSPA e das DSAVR. Em termos procedimentais, a aprovação do PSA passa por diversas fases. Do procedimento, realçam-se as seguintes fases:

- Protocolo e Ficha de Candidatura. Os protocolos celebrados entre a DGAV e às OPP foram assinados em, (vide anexo 5, a fls. 1 a 12) :
- 29/10/2014, com referência ao ano de 2014;
- 20/07/2015, com referência ao ano de 2015.

A DSGA e DGFP tiveram conhecimento da data da assinatura dos protocolos de 2015 apenas em 24/11/2016, quando esta informação foi solicitada pelo técnico da divisão financeira à DSPA, cujo feedback foi dado no mesmo dia (vide anexo 6).

- Pedidos de Pagamento e Fecho de Contas. A OPP insere na aplicação informática PISA.NET o número de animais que efetivamente foram intervencionados, no âmbito e em respeito ao PSA, extrai e assina o pedido de pagamento, junta a fatura e remete para a DSAVR respetiva, sendo que após validação assina e remete para a DSPA. A cláusula 6.ª dos referidos protocolos apenas refere o cálculo da subvenção e respetivas regras, não identificando, ainda que estimado, o valor a pagar pelo programa à OPP.

Quanto aos montantes a pagar pela PSA às OPP com referência ao ano de 2015, veja-se a comunicação eletrónica do director de serviço de Gestão e Administração remetida à Diretora de Serviços da DSPA, em 11/11/2015, a solicitar a previsão da valor total a pagar às OPP para o presente ano. Em 17/11/2015, em resposta ao solicitado, foi remetido o montante global dos PSA aprovados (3.681.370,94€) e os valores pagar pelas 1.ª e 2.ª tranches de 2015, cujo valor ascendeu a 1.472.548,38€ e 920.342,74€, respetivamente (vide anexo 7, a fls. 1 a 2 ). Só em 14/12/2015, através de comunicação eletrónica dirigida ao Chefe de Divisão da DGFP, com conhecimento, entre outros, ao Senhor Diretor Geral, à Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes e ao director de serviços de Gestão e Administração, a DSPA remete informação financeira sobre a quantia a pagar a cada OPP, informação esta essencial para a emissão do respetivo compromisso, (vide anexo 8, a fls. 1 a 6). Neste circunstâncias muito difícil é emitir com a devida antecedência o compromisso financeiro.

18 – O contrato SIRCA foi acompanhado nos seguintes termos, foi efetuada a verificação da recolha, transporte e destruição dos cadáveres dos animais. Relativamente à utilização dos subprodutos, nomeadamente as peles dos animais mortos a DGAV não dispunha, nem atualmente dispões de recursos internos para proceder à esfolação dos cadáveres, daí que eventualmente tenha sido o prestador a efetuar essa operação. Tendo em conta que a DGAV por insuficiência orçamental não tem vindo a conseguir pagar atempadamente a prestação de serviços, foram-lhe debitados juros. Em sede de negociação dos mesmos será considerada a utilização dos subprodutos.

19 – Nada a comentar

20 – Nada a comentar

21 – Resolvido. Enviado ofício ao TC com as garantias e os pareceres prévios concedidos.

22 – A conclusão indica que pode não ter suporte legal a realização de análises pelo INIAV, a que a DGAV é alheia. O INIAV efetuou candidatura ao FSSAM, sendo a mesma por se enquadrar nos objetivos do FSSAM e atendendo que ao descrito no Decreto-Lei n.º 69/2012,



Alc

de 20 de março de 2012, o INIAV detem entre outras atribuições o dever de «Assegurar a realização das análises laboratoriais enquadradas nos planos oficiais de controlo coordenados pelo MAMAOT, nas áreas da sua competência, ...» (alínea f do número 2 do art. 3 DL 69/2012) Assim, foram consideradas como enquadrável a candidatura apresentada, por se tratarem de pedidos de financiamento referentes a análises realizadas no âmbito dos planos oficiais de controlo da DGAV. O FSSAM financiou a despesa que o INIAV realizou no âmbito da candidatura. Presume-se que o INIAV realizou procedimentos adequados mas a DGAV não pode opinar sobre o assunto. Note-se que a Portaria 214/2012 de 17 de julho, no seu art.º 7º refere que podem ser potenciais beneficiários do Fundo, para além da DGAV, outros organismos do MAFDR. Foi nessa qualidade que o INIAV apresentou candidatura que visava a prossecução dos objetivos do art.º 3º da Portaria, a executou e o FSSAM a financiou.

23 – Nada a comentar, a não ser que o desequilíbrio financeiro, por insuficiência de cobrança de receitas do FSSAM se deve ao facto de haver elevada litigiosidade em torno da TSAM. Um grupo de 3 operadores representam mais de 16 M€ ao FSSAM.

24 – Nada a comentar

25 , 26 e 27 – tendo presente que o legítimo proprietário das instalações é o Instituto Superior de Agronomia, a DGAV vai oficiar aquela entidade dando conta das conclusões e recomendações do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.

## II – Quanto às Recomendações

1. Adotar uma gestão transparente dos recursos públicos afetos, preparando as demonstrações financeiras na base do acréscimo, registando corretamente as contas a receber e a pagar e os inventários.

No ano de 2017 a DGAV já adotou outra metodologia em articulação com a ESPAP. Para o fecho das contas de 2018 o sistema será aperfeiçoado for forma a efetuar as demonstrações financeiras do exercício em especial registando adequadamente a especialização dos exercícios. Tem-se procurado ao longo dos anos efetuar um controlo de stocks no Gerfip, preocupação à qual se continuará a dar atenção apesar da falta de recursos humanos com formação para o efeito.

2. Proceder a adequada contabilização dos recebimentos e dos pagamentos, respeitando o período da gerência.

Vide resposta anterior.

3. Promover a utilização eficaz do sistema de gestão de recursos financeiros – GeRFIP.

Não se entende a razão da observação feita relativamente à utilização da valência de “gestão informatizada dos processos de contratação” do GeRFIP, do ponto 3.2.2.1. O GeRFIP era, em 2015, e tem sido cada vez mais, utilizado em todas as vertentes em que tal é compaginável com as especificidades próprias da atividade e organização da DGAV. Por exemplo, a componente de Faturação não pode ser utilizada devido à dispersão geográfica da DGAV e ao

não automatismo de criação de fornecedores pelo utilizador (tem de ser pedida criação de fornecedor à Equipa da EspAP e há um *delay* de mais de 12 horas até à efetiva criação). O cliente/utente que está ao balcão da DGAV não pode esperar tanto tempo pela Fatura/Recibo do seu pagamento. Por outro lado, o módulo de contratação pública não contém todas as exigências legais pelo que se utilizava uma das Plataformas de Compras Públicas disponíveis. De todo o modo daremos conta destes constrangimentos à EspAP.

4. Desenvolver um sistema de informação ou a integração dos sistemas existentes, de modo a assegurar adequadamente o registo contabilístico e o controlo financeiro, bem como a partilha de informação entre a sede e as delegações.

No que concerne à faturação (com exceção das contra-ordenações – resposta ponto 5 - e vacinação antirábica) as Direções Regionais procedem do mesmo modo e no mesmo programa, que a sede, sendo a faturação sequencial. No que tange a este aspeto o sistema é integrado.

Por outro lado, até julho de 2018 a introdução dos dados do SRH no GERFIP era feita manualmente. Tal devia-se ao facto da EspAP não ter contemplado e promovido essa integração automática até à referida data. Daí a situação constatada (3221). A partir da data mencionada a EspAP promoveu uma nova funcionalidade que permite agora uma transferência automática de dados do SRH para GERFIP a qual passou a efetivar-se em outubro de 2018.

Para colmatar os constrangimentos elencados no ponto 3.2.2.1., a DGAV tem vindo a encetar diligências que darão origem a melhorias.

Entre essas medidas foi determinada uma auditoria financeira à DGAV realizada por uma entidade externa, no âmbito de um projeto co financiado. Nesta momento, no âmbito dessa auditoria, já foram identificados um conjunto de problemas que estão associados à reconciliação de receita e reconhecimento de *revenue*, bem como um conjunto de ações que podem otimizar os processos de faturação, cobrança e reconhecimento de receita da DGAV. Alguns dos problemas encontrados são os seguintes (não exaustivo):

- A principal fonte de receitas da DGAV são as Taxas de Controlo Oficial (SIPACE);
- Referências de Multibanco podem ser utilizadas pelos agentes económicos para mais do que um pagamento;
- Pagamentos efetuados para o IBAN da DGAV sem identificação da fatura que está a ser paga, nem do agente económico;
- Não existem manuais de processos para faturação, cobrança e reconhecimento da receita (DGAV Sede e Direções Regionais);
- As Direções Regionais da DGAV têm diferentes interpretações do Despacho da Receita n.º5165-A/2017;
- Pagamento efetuado por terceiros em nome dos agentes económicos e não devidamente identificados;
- Não existência de cofres em algumas Direções Regionais aumentam o risco de perda de dinheiro entre o recebimento em numerário e o depósito bancário do mesmo.

Para finalizar o projeto, é ainda necessário à empresa apurar alguma informação, a saber:  
Detalhe da receita não reconciliada para 2017 e 2018 (até outubro);

48

Reunião de trabalho para analisar o detalhe da receita não reconciliada.

Após estes trabalhos serão efetuadas propostas para endereçar cada um dos problemas identificados.

5. Concretizar o sistema de informação que permita a gestão de forma integrada dos processos de contraordenação e garanta a cobrança dos recursos públicos envolvidos.

A adoção de um sistema de informação para a gestão dos processos de contra ordenação mostra-se desde há muito imprescindível. Daí ter sido adquirida uma ferramenta que permitisse um tratamento célere quer ao nível da decisão quer ao nível da cobrança das coimas.

Todavia a infraestrutura informática existente revelou-se insuficiente para acomodar software pesado.

Por essa razão no decurso de 2017 foi dado início à capacitação do data center sendo adquiridos vários servidores e storage (Anexo 10).

Deu-se início à instalação de um programa de análise à registo e decisão dos processos de contra-ordenação, para complemento do anterior.

No âmbito do processo de regularização de um conjunto alargado de contra-ordenações que aguardam uma resposta imediata pretende a DGAV apoio no sentido de automatizar o processo de decisão a aplicar. Tendo o foco de automatização dos processos de decisão, foi criada uma ferramenta informática que apoia o gabinete jurídico, na identificação construção e finalização dos processos contraordenacionais .

A solução que preconizada visa a criação de uma base de dados com informação para sustentar decisões, sugerir coimas e gerir prioridades de forma a se obter uma maior taxa de execução de coimas e uma base de conhecimento que permita um tratamento mais célere desta fase.

Em termos gerais constituem objectivos para a implementação da solução preconizada:

Controlar o processo de decisão, de aplicação e de liquidação de coimas dos processos CO levantados na DGAV; Diminuir tempos de resposta, acelerar e agilizar o processo para que a cadeia de valor seja mais eficiente e mais rápida; Diminuir as prescrições nos processos de Contra-Ordenação (CO) por acumulação de trabalho e impossibilidade de lhes dar seguimento; decréscimo da impunidade dos agentes em incumprimento; Aumento das taxas de execução das coimas aplicadas; Criação de uma Base de Dados que permita identificar o tipo de ocorrências mais frequentes, para se conseguir implementar medidas politico-estratégicas que solucionem os problemas mais recorrentes; Criação de uma Base de Dados dos agentes económicos com maior taxa de reincidência e incumprimento, para instituir medidas de combate mais eficazes e punidoras; Fomentar um clima económico juntos dos cidadãos mais seguro e de maior qualidade.

Este programa será instalado em todas as unidades desconcentradas.

6. Proceder atempadamente a emissão dos recibos e ao depósito dos cheques.

Existem regras internas e procedimentos para o depósito dos valores cobrados nas várias unidades orgânicas.

No entanto verificando que podem as mesmas não estar a ser cumpridas foi produzido o despacho nº 41-G/2018 e divulgados pelas diversas unidades orgânicas (Anexo 11)

7. Centralizar a receção de faturas e providenciar pela sua conferência e contabilização atempada.

Para otimizar os fluxos e o tempo de resposta foi dada instrução para que os fornecedores enviassem diretamente as faturas para as unidades orgânicas desconcentradas para validação. Este mecanismo, apesar de eficaz em termos documentais, revelou-se inadequado uma vez que traria consequência ao nível do registo dos pagamentos não permitindo atempadamente e adequadamente o reporte dos pagamentos em atraso.

Neste circunstancialismo foi alterado o circuito de receção da faturação centralizando-a e permitindo um reporte mais adequado das dívidas e pagamentos em atraso (Anexos e mensagem de e mail divulgando o novo circuito) (Anexo 12)

#### Recomendação cumprida

8. Diligenciar pelo efetivo acompanhamento e controlo da execução do contrato relativo ao sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração.

Em 2017 iniciou-se o controlo ao contrato de prestação de serviços de recolha e transporte de cadáveres mortos e respetiva eliminação.

Foi elaborado um plano de ação e controlo (ANEXO 13) que permite avaliar o cumprimento das condições e termos do contrato.

Foi incluído no contrato cláusulas pecuniárias por incumprimento do mesmo.

A partir de 1.1.2018, o novo Código da Contratação Pública, introduz no seu artº 290-A, a figura do "Gestor do Contrato".

Ora esta figura permitirá no futuro ao gestor designado acompanhar a execução do contrato nos termos previstos na lei.

Alerta-se no entanto para o facto do contrato ter execução em todas as regiões do país, muitas vezes em regiões remotas, sendo de extrema complexidade o controlo desta execução.

9. Dar cumprimento a recomendação do Tribunal de Contas aquando da concessão de visto ao contrato SIRCA atualmente em vigor, enviando os comprovativos da prestação das garantias

Efetivamente por lapso em 2017, não foi remetido ao Tribunal de Contas o instrumento de garantia bancária.

Todavia, logo após a receção do presente Relatório, a DGAV remeteu ofício acompanhado das referidas garantias, bem como os pareceres prévios concedidos para a renovação do contrato (ANEXO 14 ofício 25467)

10. Assegurar o cumprimento do regime legal das despesas públicas, não autorizando despesa sem cabimento ou assumindo compromissos que excedam os fundos disponíveis, promovendo os pedidos de pareceres prévios necessários e os procedimentos pré-contratuais adequados.

Á presente data a DGAV tem pedido orientações à DGO para aumento temporário dos fundos disponíveis para evitar este tipo de incumprimento (ANEXO 15).

11. Assegurar o registo no sistema informático dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento.

Atualmente este registo encontra-se assegurado, em conformidade com o recomendado.

12. Ponderar, considerando o processo judicial em curso, os procedimentos adequados a concretização do despejo do imóvel que a Associação CAL ocupa sem título.

A DGAV não é legítima proprietária dos terrenos e edifícios sitos na Tapada da Ajuda. Apenas se encontra lá instalada ao abrigo de cedência não onerosa do ISA. Nestes termos a DGAV dará conta da Recomendação do Tribunal de Contas ao ISA para que pondere atuar em conformidade.

13. Promover a atualização do manual de procedimentos da área financeira e patrimonial.

A DGAV já possui à presente data um manual de procedimentos mais atualizado do que a versão alvo da presente auditoria.

Este manual está ainda em fase de conclusão.

Paralelamente foi desenvolvido um manual da receita que neste momento se encontra em fase final de elaboração o "Manual da Receita da DGAV".

O objetivo da elaboração do Manual é compilar num documento único, toda a informação relativa às receitas da DGAV, com vista à uniformização dos procedimentos a aplicar pelas diversas unidades orgânicas na cobrança de taxas e outras fontes de receita previstas na legislação nacional e comunitária para as matérias da competência da DGAV.

Foi ainda este ano apresentada uma candidatura no âmbito do projeto SAMA com vista à certificação da qualidade, cujo objetivo é harmonizar procedimentos internos da DGAV aumento a sua qualidade.

Este objetivo é extensível à área financeira



14. Implementar um sistema de controlo das existências e fazê-las refletir na contabilidade.

Atualmente a DGAV utiliza o GERFIP para o efeito

15. Assegurar a rotação dos inspetores sanitários.

Tendo presente que os inspetores sanitários prestam serviço nos estabelecimentos de abate, lotas e postos de inspeção fronteiriça (PIF's) cujos horários não se compaginam com os horários normais de expediente, situação a que acresce o facto de estes locais se situarem fora das localidades foi fixado para estes profissionais o domicílio necessário nos locais onde desenvolviam a sua atividade.

Este entendimento mereceu parecer favorável da DGAEP.

Inconformados, porém os trabalhadores, recorreram desta decisão

Para clarificar a questão, em agosto de 2017, foi produzido o o Despacho nº 27/G/2017 (entretanto revogado), onde se previa a rotatividade de funções dos inspetores de três em três meses.

Inconformados os trabalhadores manifestaram o seu desagrado. De entre os argumentos apresentados, foi levantada a questão de, sendo o centro funcional da atividade os estabelecimentos supra referidos então a mudança dos trabalhadores de três em três meses, significaria uma alteração contratual substantiva por alteração de domicílio necessário, o que não colhe acolhimento legal.

Perante esta situação foi então divulgado o Despacho nº 40/G/2017 (ANEXO 16), que revoga o anterior sobre a mesma matéria, estabelecendo desta feita o domicílio necessário nas unidades orgânicas passando as deslocações para os estabelecimentos de abate, lotas e postos de inspeção fronteiriça (PIF's) a constituir serviço externo.

Este novo Despacho prevê igualmente um regime de rotatividade dos trabalhadores por um período de 6 meses.

**Recomendação cumprida**

Lisboa, 21 de dezembro de 2018

O Diretor Geral

Fernando Manuel d  
Almeida Bernardo

Assinado de forma digital  
por Fernando Manuel d  
Almeida Bernardo  
Dados: 2018.12.21 18:01:08 Z

Fernando Bernardo

Alc



Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora  
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral  
Avenida da Republica, 65  
1050-189 Lisboa

Assunto: **Processo nº 18/2017 – Audit DA VIII.2**

O signatário foi notificado através do vosso officio n.º 34537/2018, de 27/11/2018, Proc. N.º 18/2017, para se pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria referida em epígrafe.

Assim cumpre-informar,

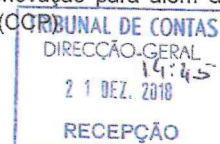
O signatário tomou posse como Diretor Geral de Alimentação e Veterinária a 15 de maio de 2014, altura em que o organismo estava num período muito conturbado, tendo tido vários diretores gerais nos últimos anos e não tendo nessa altura em funções, há vários anos, o dirigente intermédio do primeiro grau responsável Direção de Serviços de Gestão e Administração.

Esta situação tornou particularmente difícil averiguar das várias situações financeiras e administrativas da DGAV. Foi na altura dada prioridade ao levantamento e regularização da situação relativamente aos laboratórios, dadas as consequências diretas nas várias áreas de competência da DGAV.

Às dificuldades iniciais não é estranho o facto de nos encontrarmos em processo de mudança de sede (que decorreu no verão de 2014), com as inerentes transferências de documentação e meios informáticos.

#### **I "Aquisição de combustíveis"**

A reconhecida falta de recursos humanos, em concreto na DSGA, levou a que não tivesse sido possível cumprir todas as obrigações legais no período de tempo desejável, tendo sido o que sucedeu com a aquisição de combustíveis rodoviários, tanto no que respeita ao lançamento de um procedimento ao abrigo do Acordo Quadro (AQ) da ESPAP, como ao facto de ter sido efetuada uma renovação para além do estabelecido no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCCP).



Acrescento ainda que, na perspetiva de um concurso único para contratação de combustíveis através da UMC para o ano de 2015, baseado em informação verbal, e não tendo havido confirmação, foi então questionada a UMC sobre o assunto. (*vide* Anexo 1).

Em suma salienta-se o particular e essencial circunstancialismo acima descrito que envolveu a prática de tais atos, ciente de que a sua perceção será determinante para um ajustado apuramento da responsabilidade financeira em questão e inerente graduação.

### **II “Aquisição de eletricidade”**

No que respeita à aquisição de eletricidade, o exponente remete para o que foi dito no ponto I “*Aquisição de combustíveis*” relativamente à situação que a direção geral vivia à época, reiterando que cumpre salientar o particular e essencial circunstancialismo acima descrito que envolveu a prática de tais atos, ciente de que a sua perceção será determinante para um ajustado apuramento da responsabilidade financeira em questão e inerente graduação.

Além disso, e no que respeita ao ano de 2016, a DGAV respondeu atempadamente à solicitação do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) no que respeita ao levantamento das suas necessidades para esse ano (*vide* Anexo 2).

### **III- “Aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação”**

No processo n.º 276/2015 (aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação, no valor de € 6.000) a adjudicação é de 12 de março de 2015, sendo o cabimento e o compromisso de 21 e 23 de outubro de 2015 (cfr. “autorização de despesas”), respetivamente, e posteriori à data da fatura, que é de 7 de outubro de 2015”

Relativamente à contratação de serviços de gestão de processos de contraordenação, importa informar esse duto Tribunal do seguinte:

Através da informação n.º 126/DSGA/2015, de 27/02/2015, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 12/03/2015, autorizou a despesa com aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação no valor total de 6.000 € + IVA, perfazendo o total de 7.380 € e a adjudicação desses serviços à empresa *Quidgest*.

Contudo, e após a emissão de tal despacho acordou-se suspender este despacho, introduzindo uma modificação tácita na decisão constante do mesmo, nos termos do artigo 147.º do CPA e, em consequência, a informação ficou a aguardar, uma tomada de decisão quanto à possibilidade de adicionar outros serviços a este procedimento, nomeadamente integrar a aplicação Sistema de Informação para a Proteção Animal (SIPA) <sup>1</sup> com o programa de faturação <sup>2</sup> da *Quidgest*, com vista à emissão automática de DUC para pagamento aquando do registo do transportador e condutor na aplicação (via web).

<sup>1</sup> Aplicação de gestão da informação para registo dos e condutores de animais.

<sup>2</sup> Aplicação informática que gere as receitas e as cobranças da DGAV.



Entendeu-se, portanto, que como a autorização da despesa não estava suportada por cabimento, aquele ato administrativo era inexistente, conforme prescreve a al. b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamento, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho e o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, por não se encontra uma das condições legais preenchida, ou seja, a verificação da correta inscrição orçamental e de cabimento na correspondente dotação.

No entanto, após reflexão chegou-se à conclusão que os tais serviços adicionais seriam contratualizados no âmbito do projeto SAMA, sob o aviso 01/SAMA2020/2015, cuja operação intitulava-se "DGAV XXI"<sup>3</sup> com referência "POCI-02-0550-FEDER-012641" (a submissão da candidatura ocorreu a 31/07/2015 e a decisão favorável em 29/04/2016), atendendo ao facto de que aquelas despesas teriam participação comunitária. Recorda-se que a DGAV não tinha um orçamento compatível financeiramente com as suas atribuições, daí os problemas financeiros, o que ao concorrer a projetos cofinanciados permitia alavancar determinadas despesas fundamentais para a prossecução dos objetivos desta direção geral.

Assim, e como forma de avançar com o dito procedimento, em 08/05/2015 foi emitido o cabimento AD41502210, no valor de 7.380 € (com IVA incluído) e em 11/05/2015 emitido compromisso AD51502225 (vide anexo 3, a fls. 1 a 2).

Refira-se que só a partir do momento em que se remete o número de compromisso para o fornecedor *Quidgest* é que o processo se torna definitivamente assumido perante entidade externa.

Por lapso dos serviços de contabilidade, foi emitido um novo cabimento com a referência AD41504953, de 21/10/2015 e um novo compromisso AD51504907, datado de 23/10/2015, pelo valor de 7.380 € (com IVA incluído), tendo sido ignorado o cabimento e compromisso iniciais anteriormente emitidos para efeitos de pagamento.

No entanto, o compromisso inicial, datado de 11/05/2015, é anterior à data da fatura, cuja emissão ocorreu em 7/10/2015. Aliás, foi este o compromisso que foi remetido ao fornecedor, através da comunicação eletrónica de 11/05/2015 16:01, (vide anexo 4)

#### **IV- "Aquisição de 2000 doses de tuberculinas"**

No processo subjacente ao PAP n.º 136/2015, aquisição de 2000 doses de tuberculinas, pelo valor de € 214.000, o contrato respetivo foi celebrado em 27 de janeiro de 2015, tendo o compromisso sido assumido apenas a 26 de fevereiro de 2015, sobre esta aquisição, informa-se o seguinte:

A necessidade de aquisição de tuberculinas foi despoletada em 13/05/2014, através da informação n.º 214/DSPA/2014, da Direção de Serviços de Proteção Animal (DSPA).

---

<sup>3</sup> A operação DGAV XXI, projeto aprovado, estava assente numa lógica de descentralização e incremento de eficiência, onde o desenvolvimento das soluções tecnológicas pretendidas, com capacidade das mesmas interagirem entre si, permitirá a utilização de uma ferramenta de gestão e comunicação, vital na monitorização da execução das atividades da DGAV.

Posto isto, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 28/05/2014 remeteu o processo para a DSGA e Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) para cabimentação.

Refira-se que naquela data o lugar de diretor(a) de serviços da DSGA encontrava-se vago e como tal o processo foi diretamente encaminhado para a DGFP.

Tendo por base a informação n.º 214/DSPA/2014, da DSPA, em 16/09/2014 foi emitido o cabimento AD41403883 no valor total de 214.000 € (com IVA incluído) e o compromisso AD551403924 em 18/09/2014 (vide anexo 5, a fls. 1 a 2).

Como o valor do encargo com a aquisição das tuberculinas superava o valor da competência para autorização da despesa do Senhor Diretor Geral, o processo foi remetido ao Senhor Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar (SEAlA) para, em primeiro lugar, autorizar a realização da despesa, a abertura do procedimento, aprovar as peças procedimentais, bem como o júri do procedimento, tendo esta autorização ocorrido em 06/10/2014 e, em segundo lugar, para autorizar, nomeadamente, a adjudicação e aprovação da minuta do contrato, despacho o qual foi exarado sobre a informação n.º 7/DSGA/2015, de 09/01/2015 do Senhor Diretor Geral de Alimentação e Veterinária.

Com a mudança de ano, foi emitido novo cabimento AD41500057, de 08/01/2015, substituindo o cabimento AD41403883, de 16/09/2014, tendo o compromisso AD551403924, emitido em 18/09/2014 transitado para 2015. Contudo, verificou-se que este compromisso não estava associado informaticamente ao novo cabimento AD41500057, pelo que foi emitido um novo compromisso AD51500673, de 26/02/2015 e, conseqüentemente anulou-se o compromisso AD51403924 (veja-se a data de modificação de 15/05/2015) (vide anexo 6, a fls. 1 a 3).

É de salientar que se encontrava instituída junto dos serviços de contabilidade a regra de que o compromisso era emitido aquando da adjudicação de um procedimento.

Veja-se a revisão do procedimento para Aplicação do Programa Medidas Veterinárias, efetuada pela DSGA, a qual prevê no ponto 6.2.3., *“Após autorização superior e, conseqüente adjudicação, a DSGA emitirá o número de compromisso, nos termos do n.º 3 do art. 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, conjugado com a al. c) do n.º 3 do art. 7 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que será refletido na nota de encomenda, sob pena da obrigação subjacente ser considerada nula, e dá conhecimento através de CS à DSECI/DPE e à DSPA”*. Esta alteração do procedimento foi remetida à direção de serviços responsável pela monitorização da aplicação do Programa Medidas Veterinárias e à direção da DAGV, (vide anexo 7, a fls. 1 a 10). A DSGA nunca foi notificada da aprovação do procedimento ou eventuais comentários.

Em conclusão, constata-se que o processo de contratação pública teve sempre subjacente um cabimento e um compromisso orçamental prévio associado.

#### **V- "Subvenções às organizações de produtores pecuários"**

*Relativamente às subvenções às organizações de produtores pecuários, os valores a pagar não foram previamente cabimentados e compromissados pelo seu valor global. A DGAV procedeu ao cabimento, ao compromisso, à autorização da despesa e ao pagamento quase em simultâneo, à medida que ia tendo meios financeiros, refere-se o seguinte:*

A regulamentação do exercício das competências ou atribuições das diferentes entidades que participam na execução das intervenções sanitárias do Programa de Saúde Animal (PSA) bem como a modalidade de apoio do estado às ações executadas pelas organizações de produtores pecuários (OPP) foi definida pela Portaria n.º 178/2007, de 9 de fevereiro, alterada pela portaria n.º 1004/2010, de 1 de outubro e pela Portaria 96/2011, de 8 de março.

De acordo com o previsto na supra citada legislação (n.º 1 do art.º 16.º da Portaria 178/2007) para a execução das ações constantes no PSA é atribuída uma subvenção anual às OPP, subvenção essa fixada anualmente por despacho do Ministro da Agricultura.

O despacho referente a 2014 foi publicado em 17 de setembro de 2014 (Despacho n.º 11626/2014, de 9 de setembro do Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar)

O despacho referente ao ano de 2015 foi publicado em 8 de junho de 2015 (Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio de 2015 do Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar)

Apenas após a publicação dos valores das subvenções é possível dar início aos procedimentos administrativos conducentes à celebração dos protocolos entre cada OPP reconhecida e ao cálculo da estimativa de despesa para cada OPP, de acordo com os respetivos PSA aprovados.

Com efeito, determina a Portaria 178/2007 (art.º. 12.º) que os protocolos a celebrar com as OPP devem ser celebrados no prazo de 30 dias após a publicação do citado despacho.

Assim decorre que os protocolos celebrados entre a DGAV e as OPP foram assinados em 29/10/2014, com referência ao ano de 2014 e 20/07/2015, com referência ao ano de 2015.

No que se refere o cálculo dos valores a atribuir em matéria de majoração, os mesmos só podem ser determinados em função dos resultados operacionais obtidos no ano, ou seja tais valores só podem ser fixados no ano subsequente.

Acresce que dificilmente as despesas com as OPP, mesmo podendo ser apenas uma estimativa, poderiam ser cabimentadas pelo seu valor total e atempadamente, atendendo aos orçamentos aprovados para a DGAV e as respetivas cativações, sem colocar em causa o normal funcionamento geral da DGAV.

Recordamos ainda que o financiamento das despesas com as OPP tem sido dependente do orçamento do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais, criado pelo Decreto -Lei n.º 119/2012, de 15 de junho, com o objetivo de assegurar o financiamento das ações necessárias no âmbito da defesa da saúde animal e da garantia da segurança dos produtos de origem animal e vegetal.

Assim, anualmente a DGAV apresenta candidaturas ao Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais incluindo para pagamento às OPP. (*vide* Anexo 8)

Este Fundo é dotado de uma gestão administrativa e financeira própria e por sua vez financiado pela cobrança da taxa de segurança alimentar (TSAM), fixada anualmente por Portaria conjunta dos ministérios das finanças e do mar, e que no ano de 2015 foi publicada em 7 de agosto de 2015 (Portaria n.º Portaria n.º 233/2015, de 7 de agosto)

Decorre que a receita disponível no Fundo é função em larga medida da faturação da referida taxa e no que se refere a execução orçamental, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€ respeitantes à TSAM e Taxa SIRCA, valor este muito aquém do esperado, afetando, desta forma, ainda mais a tesouraria da DGAV, o que comprometeu significativamente a transferência de verbas inicialmente prevista.

No que se refere o orçamento da DGAV para o ano de 2015 foi o constante no quadro seguinte.

#### Orçamento da DGAV 2015

*Unid.: Milhões*

Fonte de Financiamento	Agrup. 01 - Despesas com o pessoal	Agrup. 02 - Aq. de bens e serviços	Agrup. 04 - Transf. correntes	Agrup. 06 - Outras despesas	Agrup. 07 - Aq. de bens de capital	Total
Receitas Gerais	17,5	0	0	0	0	17,5
Receitas Próprias	10,5	5,3	0,4	0,6	0,03	16,83
Transferências AP	0	12,6	1,1	0	0,04	13,74
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>17,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,07</b>	<b>48</b>

O valor total do orçamento de despesa da DGAV para o ano de 2015 ascendeu a 48M€, repartindo-se, tendo por base apenas os agrupamentos que apresentam maior orçamento de despesa, pelo agrupamento 01 – Despesas com o pessoal em 28M€, pelo agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços, no valor de 17,9M€ e pelo agrupamento 04 – Transferências correntes, onde se insere o pagamento das subvenções às OPP.

Após aplicação dos cativos o orçamento de funcionamento de despesa da DGAV para 2015 passou para 45,3M€ (redução de 2,7M€), do qual 11,8M€ dizem respeito a transferências do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais (FSSAM), proveniente da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM) e da Taxa SIRCA, a qual como referido, vide ponto 13, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€.

Identificam-se as despesas de valor mais significativo (excetuando as despesas com pessoal):

Sistema de recolha e transporte de cadáveres de animais mortos nas explorações (SIRCA) – 12M€/ano + IVA à taxa legal em vigor;

Análises laboratoriais relacionadas com os diversos planos analíticos<sup>4</sup> - 5,5M€/ano;

Transporte e abate sanitário de animais - 0,6M€/ano;

Aquisição de vacinas para prevenção e controlo de doenças de animais e plantas - 0,4M€/ano;

Organizações de Produtores Pecuários (OPP) – 3,5M – 4M€/ano.

Há ainda a somar a estas despesas de 2015 a dívida às OPP que transitou de 2014, cujo valor ascendeu a mais de 1,1M€. Também em 2014 foi necessário proceder a pagamentos às OPP de despesas ainda reportadas a 2012 e 2013, conforme se descreve:

Majorações de 2012 e 2013 (PAP 762, 761, 760, 665) no valor total de 587.455,44€

OPP - 2013 - 1.ª tranche (PAP 104, 105, 106 E 107) no valor total de 1.859.980,48

OPP - 2013 2.ª tranche (PAP 545, 546, 547 E 548) no valor total de 1.754.104,78€

Resulta assim que só este conjunto de despesas totalizou, em 2015, mais de 23,5M€/ano, superando desta forma o valor orçamentado para os agrupamentos 02, 04, 06 e 07 (20M€), excluindo o orçamento previsto no agrupamento 01 uma vez afeto integralmente aos custos com o pessoal

A direção da DGAV efetuou várias diligências, nomeadamente em reuniões conjuntas com a Tutela e com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), enquanto entidades coordenadora do programa orçamental do Ministério da Agricultura.

Por fim, é referido no extrato do relatório remetido à signatária, designadamente no quadro 12- Amostra OPP que para os PAP 366, 367, 372, 699 e 976 de 2015 não tinham número de compromisso. Confirmando para os PAP referidos a existência dos respetivos compromissos, conforme se comprova nos documentos que se anexam (*vide* Anexo 9).

Atento o exposto espero ter esclarecido as questões colocadas e manifesto a minha disponibilidade para os esclarecimentos adicionais que forem considerados necessários sobre o assunto. Sendo minha convicção ter ficado demonstrada a fundamentação dos procedimentos e a inexistência de qualquer responsabilidade do signatário nos mesmos, solicito o arquivamento deste procedimento.

Com os melhores cumprimentos



Alvaro Mendonça

Lisboa, 21 de dezembro de 2018

Her

ei

Proc<sup>o1</sup> nº 18/2017 – Audit DA VIII.2

TRIBUNAL DE CONTAS

E 20463/2018  
2018/12/21



Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora  
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral  
Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

CLÁUDIA MANUEL FORTES RODRIGUES<sup>1</sup>, foi notificada através do vosso ofício n.º 34537/2018, de 27/11/2018, Proc. N.º 18/2017, para se pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria referida em epígrafe.

Assim cumpre-informar,

A signatária foi designada subdiretora geral da Direção Geral da Alimentação Veterinária (DGAV), em regime de comissão de serviço, pelo do Despacho n.º 7084/2014, de 30 de maio de 2014.

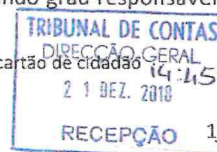
Cessou funções, a seu pedido, com efeitos a 20/06/2016.

Passando a comentar os pontos referidos no vosso ofício:

### I "Aquisição de combustíveis"

Quando a signatária tomou posse como subdiretora geral da DGAV, o organismo estava num período conturbado, tendo tido vários diretores gerais nos últimos anos, não tendo nessa altura em funções o dirigente intermédio do primeiro grau responsável Direção de Serviços de Gestão e Administração, nem o dirigente do segundo grau responsável

<sup>1</sup> A signatária já não tem atualmente o apelido Fernandes, conforme cópia do cartão de cidadão atualizado – Anexo I



pela Divisão de Sistemas de Informação (DSI), o que tornou mais difícil e moroso tomar conhecimento de tudo o que se passava na área administrativa e aplicações informáticas utilizadas.

A aditar ao mencionado no parágrafo precedente, a signatária foi responsável, menos de três meses de iniciar funções, pela mudança de instalações da direção geral de um edifício onde se encontrava há várias décadas para as instalações onde se encontra atualmente. A mudança foi um processo que, designadamente por razões de ordem técnica (ex: problemas já existentes com os elevadores) e logística (ex: pouco espaço para o número de trabalhadores e documentos necessários para o normal funcionamento dos serviços) demorou vários meses a estar concluído e foi uma tarefa que ocupou muito tempo, não só da exponente, como da DSGA.

Tais factos, acrescidos da reconhecida falta de recursos humanos (escassez reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas no Relatório em apreço), em concreto, na DSGA, levou a que não tivesse sido possível cumprir todas as obrigações legais no período de tempo desejável, tendo sido o que sucedeu com a aquisição de combustíveis rodoviários, tanto no que respeita ao lançamento de um procedimento ao abrigo do Acordo Quadro (AQ) da ESPAP, como ao facto de ter sido efetuada uma renovação para além do estabelecido no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

No entanto, e apesar do reconhecimento assumido de não ter sido cumprido toda a legislação aplicável à aquisição de combustíveis rodoviário, a exponente chama a atenção para diligências efetuadas pela DSGA junto da UMC e a resposta da mesma (*vide* Anexo 2).

Em suma, a signatária salienta o particular e essencial circunstancialismo acima descrito que envolveu a prática de tais atos, ciente de que a sua perceção será determinante para um ajustado apuramento da responsabilidade financeira em questão e inerente graduação.

## **II “Aquisição de eletricidade”**

No que respeita à aquisição de eletricidade, a exponente remete para o que foi dito no ponto I “Aquisição de combustíveis” relativamente à situação que a direção geral vivia à época, reiterando que cumpre salientar o particular e essencial circunstancialismo acima descrito que envolveu a prática de tais atos, ciente de que a sua perceção será determinante para um ajustado apuramento da responsabilidade financeira em questão e inerente graduação.

Além disso, e no que respeita ao ano de 2016 a DGAV, respondeu atempadamente à solicitação do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) no que



respeita ao levantamento das suas necessidades para esse ano (*vide* Anexo 3 a fls. 1 a 4), o que é demonstrativo de, apesar embora os muitos constrangimentos financeiros, de recursos humanos existentes, a DGAV estar a efetuar todos os esforços no sentido de conseguir cumprir os normativos legais a que estava vinculada.

Se tal agregação não ocorreu e a DGAV manteve em anos posteriores a não contratualização do fornecimento da eletricidade ao abrigo do AQ da ESPAP vigente, a signatária cessou funções em 2016, pelo que não lhe cumpre tecer considerações sobre o que se passou posteriormente a tal período.

**III “No processo n.º 276/2015 (aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação, no valor de € 6.000) a adjudicação é de 12 de março de 2015, sendo o cabimento e o compromisso de 21 e 23 de outubro de 2015 (cfr. “autorização de despesas”), respetivamente, e posteriori à data da fatura, que é de 7 de outubro de 2015”**

Relativamente à contratação de serviços de gestão de processos de contraordenação, importa informar esse douto Tribunal do seguinte:

Através da informação n.º 126/DSGA/2015, de 27/02/2015, a signatária, em 12/03/2015, autorizou a despesa com aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação no valor total de 6.000 € + IVA, perfazendo o total de 7.380 € e a adjudicação desses serviços à empresa *Quidgest*.

Contudo, e após a emissão de tal despacho acordou-se, com base no entendimento técnico transmitido pelos dirigentes da Direção de Serviços de Gestão e Administração (DSGA) suspender este despacho, introduzindo uma modificação tácita na decisão constante do mesmo, nos termos do artigo 147.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e, em consequência, a informação ficou a aguardar, uma tomada de decisão quanto à possibilidade de adicionar outros serviços a este procedimento, nomeadamente integrar a aplicação Sistema de Informação para a Proteção Animal (SIPA)<sup>2</sup> com o programa de faturação<sup>3</sup> da *Quidgest*, com vista à emissão automática de

<sup>2</sup> Aplicação de gestão da informação para registo dos e condutores de animais.

<sup>3</sup> Aplicação informática que gere as receitas e as cobranças da DGAV.

ca

Documento Único de Cobrança (DUC) para pagamento aquando do registo do transportador e condutor na aplicação (via web).

Entendeu-se, portanto, que como a autorização da despesa não estava suportada por cabimento, aquele ato administrativo era inexistente, conforme prescreve a al. b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamento, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho e o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, por não se encontra uma das condições legais preenchida, ou seja, a verificação da correta inscrição orçamental e de cabimento na correspondente dotação.

No entanto, após reflexão chegou-se à conclusão que os tais serviços adicionais seriam contratualizados no âmbito do projeto SAMA, sob o aviso 01/SAMA2020/2015, cuja operação intitulava-se "DGAV XXI"<sup>4</sup> com referência "POCI-02-0550-FEDER-012641" (a submissão da candidatura ocorreu a 31/07/2015 e a decisão favorável em 29/04/2016), atendendo ao facto de que aquelas despesas teriam comparticipação comunitária. Recorda-se que a DGAV não tinha um orçamento compatível financeiramente com as suas atribuições, daí os problemas financeiros, o que ao concorrer a projetos cofinanciados permitia alavancar determinadas despesas fundamentais para a prossecução dos objetivo desta direção geral.

Assim, e como forma de avançar com o dito procedimento, em 08/05/2015 foi emitido o cabimento AD41502210, no valor de 7.380 € (com IVA incluído) e em 11/05/2015 emitido compromisso AD51502225 (vide Anexo 4, a fls. 1 a 2).

Refira-se que só a partir do momento em que se remete o número de compromisso para o fornecedor *Quidgest* é que o processo se torna definitivamente assumido perante entidade externa.

Por lapso dos serviços de contabilidade, provocado também pela escassez de recursos humanos (escassez reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas no Relatório em apreço), foi emitido um novo cabimento com a referência AD41504953, de 21/10/2015

---

<sup>4</sup> A operação DGAV XXI, projeto aprovado, estava assente numa lógica de descentralização e incremento de eficiência, onde o desenvolvimento das soluções tecnológicas pretendidas, com capacidade das mesmas interagirem entre si, permitirá a utilização de uma ferramenta de gestão e comunicação, vital na monitorização da execução das atividades da DGAV.

e um novo compromisso AD51504907, datado de 23/10/2015, pelo valor de 7.380 € (com IVA incluído), tendo sido ignorado o cabimento e compromisso iniciais anteriormente emitidos para efeitos de pagamento.

No entanto, o compromisso inicial, datado de 11/05/2015, é anterior à data da fatura, cuja emissão ocorreu em 7/10/2015. Aliás, foi este o compromisso que foi remetido ao fornecedor, através da comunicação eletrónica de 11/05/2015 16:01, (*vide* Anexo 5)

***IV “No processo subjacente ao PAP n.º 136/2015, aquisição de 2000 doses de tuberculinas, pelo valor de € 214.000, o contrato respetivo foi celebrado em 27 de janeiro de 2015, tendo o compromisso sido assumido apenas a 26 de fevereiro de 2015.”***

Sobre esta aquisição, informa-se o seguinte:

A necessidade de aquisição de tuberculinas foi despoletada em 13/05/2014, através da informação n.º 214/DSPA/2014, da Direção de Serviços de Proteção Animal (DSPA).

Posto isto, a signatária, em 28/05/2014 remeteu o processo para a DSGA e Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) para cabimentação.

Refira-se que naquela data o lugar de diretor(a) de serviços da DSGA encontrava-se vago e como tal o processo foi diretamente encaminhado para a DGFP.

Tendo por base a informação n.º 214/DSPA/2014, da DSPA, em 16/09/2014 foi emitido o cabimento AD41403883 no valor total de 214.000 € (com IVA incluído) e o compromisso AD551403924 em 18/09/2014 (*vide* Anexo 6, a fls. 1 a 2).

Como o valor do encargo com a aquisição das tuberculinas superava o valor da competência para autorização da despesa do Senhor Diretor Geral, o processo foi remetido ao Senhor Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar (SEAIA) para, em primeiro lugar, autorizar a realização da despesa, a abertura do procedimento, aprovar as peças procedimentais, bem como o júri do procedimento, tendo esta autorização ocorrido em 06/10/2014 e, em segundo lugar,

para autorizar, nomeadamente, a adjudicação e aprovação da minuta do contrato, despacho o qual foi exarado sobre a informação n.º 7/DSGA/2015, de 09/01/2015 do Senhor Diretor Geral de Alimentação e Veterinária.

Com a mudança de ano, foi emitido novo cabimento AD41500057, de 08/01/2015, substituindo o cabimento AD41403883, de 16/09/2014, tendo o compromisso AD551403924, emitido em 18/09/2014 transitado para 2015. Contudo, verificou-se que este compromisso não estava associado informaticamente ao novo cabimento AD41500057, pelo que foi emitido um novo compromisso AD51500673, de 26/02/2015 e, conseqüentemente anulou-se o compromisso AD51403924 (veja-se a data de modificação de 15/05/2015) (vide Anexo 7, a fls. 1 a 3).

É de salientar que se encontrava instituída junto dos serviços de contabilidade a regra de que o compromisso era emitido aquando da adjudicação de um procedimento.

Veja-se a revisão do procedimento para Aplicação do Programa Medidas Veterinárias, efetuada pela DSGA, a qual prevê no ponto 6.2.3., *“Após autorização superior e, conseqüente adjudicação, a DSGA emitirá o número de compromisso, nos termos do n.º 3 do art. 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, conjugado com a al. c) do n.º 3 do art. 7 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que será refletido na nota de encomenda, sob pena da obrigação subjacente ser considerada nula, e dá conhecimento através de CS à DSECI/DPE e à DSPA”*. Esta alteração do procedimento foi remetida à direção de serviços responsável pela monitorização da aplicação do Programa Medidas Veterinárias e à direção da DAGV, (vide Anexo 8, a fls. 1 a 10).

Em conclusão, constata-se que o processo de contratação pública teve sempre subjacente um cabimento e um compromisso orçamental prévio associado.

**V “Relativamente às subvenções às organizações de produtores pecuários, os valores a pagar não foram previamente cabimentados e compromissados pelo seu valor global. A DGAV procedeu ao cabimento, ao compromisso, à autorização da despesa e ao pagamento quase em simultâneo, à medida que ia tendo meios financeiros.”**

A regulamentação do exercício das competências ou atribuições das diferentes entidades que participam na execução das intervenções sanitárias do Programa de Saúde Animal (PSA) bem como a modalidade de apoio do estado às ações executadas pelas organizações de produtores pecuários (OPP) foi definida pela Portaria n.º 178/2007, de 9 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 1004/2010, de 1 de outubro e pela Portaria 96/2011, de 8 de março.

De acordo com o previsto na supra citada legislação (n.º 1 do art.º 16.º da Portaria 178/2007), para a execução das ações constantes no PSA, é atribuída uma subvenção anual às OPP, subvenção essa fixada anualmente por despacho do Ministro da Agricultura.

O despacho referente a 2014 foi publicado em 17 de setembro de 2014 (Despacho n.º 11626/2014, de 9 de setembro do SEAIA)

O despacho referente ao ano de 2015 foi publicado em 8 de junho de 2015 (Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio de 2015 do SEAIA)

Apenas após a publicação dos valores das subvenções é possível dar início aos procedimentos administrativos conducentes à celebração dos protocolos entre cada OPP reconhecida e ao cálculo da estimativa de despesa para cada OPP, de acordo com os respetivos PSA aprovados (*vide* Anexo 9).

Com efeito, determina o artigo 12.º da Portaria 178/2007 que os protocolos a celebrar com as OPP devem ser celebrados no prazo de 30 dias após a publicação do citado despacho.

Assim decorre que os protocolos celebrados entre a DGAV e as OPP foram assinados em 29/10/2014, com referência ao ano de 2014 e 20/07/2015, com referência ao ano de 2015.

a

No que se refere o cálculo dos valores a atribuir em matéria de majoração, os mesmos só podem ser determinados em função dos resultados operacionais obtidos no ano, ou seja tais valores só podem ser fixados no ano subsequente.

Acresce que dificilmente as despesas com as OPP, mesmo podendo ser apenas uma estimativa, poderiam ser cabimentadas pelo seu valor total e atempadamente, atendendo aos orçamentos aprovados para a DGAV e as respetivas cativações, sem colocar em causa o normal funcionamento geral da DGAV.

Recorda-se ainda que o financiamento das despesas com as OPP tem sido dependente do orçamento do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais, criado pelo Decreto Lei n.º 119/2012, de 15 de junho, com o objetivo de assegurar o financiamento das ações necessárias no âmbito da defesa da saúde animal e da garantia da segurança dos produtos de origem animal e vegetal.

Assim, anualmente a DGAV apresenta candidaturas ao Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais incluindo para pagamento às OPP. (*vide* Anexo 10 a fls 1 a 16).

Este Fundo é dotado de uma gestão administrativa e financeira própria e por sua vez financiado pela cobrança da taxa de segurança alimentar (TSAM), fixada anualmente por Portaria conjunta dos ministérios das finanças e do mar, e que, no ano de 2015, foi publicada em 7 de agosto de 2015 (Portaria n.º 233/2015, de 7 de agosto)

Decorre que a receita disponível no Fundo é função em larga medida da faturação da referida taxa e no que se refere a execução orçamental, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€ respeitantes à TSAM e Taxa SIRCA, valor este muito aquém do esperado, afetando, desta forma, ainda mais a tesouraria da DGAV, o que comprometeu significativamente a transferência de verbas inicialmente prevista.

No que se refere o orçamento da DGAV para o ano de 2015 foi o constante no quadro seguinte.

Alc

o

Orçamento da DGAV 2015

Unid.: Milhões

Fonte de Financiamento	Agrup. 01 - Despesas com o pessoal	Agrup. 02 - Aq. de bens e serviços	Agrup. 04 - Transf. correntes	Agrup. 06 - Outras despesas	Agrup. 07 - Aq. de bens de capital	Total
Receitas Gerais	17,5	0	0	0	0	17,5
Receitas Próprias	10,5	5,3	0,4	0,6	0,03	16,83
Transferências AP	0	12,6	1,1	0	0,04	13,74
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>17,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,07</b>	<b>48</b>

O valor total do orçamento de despesa da DGAV para o ano de 2015 ascendeu a 48M€, repartindo-se, tendo por base apenas os agrupamentos que apresentam maior orçamento de despesa, pelo agrupamento 01 – Despesas com o pessoal em 28M€, pelo agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços, no valor de 17,9M€ e pelo agrupamento 04 – Transferências correntes, onde se insere o pagamento das subvenções às OPP.

Após aplicação dos cativos o orçamento de funcionamento de despesa da DGAV para 2015 passou para 45,3M€ (redução de 2,7M€), do qual 11,8M€ dizem respeito a transferências do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais (FSSAM), proveniente da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM) e da Taxa SIRCA, a qual como referido, vide ponto 13, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€.

Identificam-se as despesas de valor mais significativo (excetuando as despesas com pessoal):

- i. Sistema de recolha e transporte de cadáveres de animais mortos nas explorações (SIRCA) – 12M€/ano + IVA à taxa legal em vigor;

- 9
- ii. Análises laboratoriais relacionadas com os diversos planos analíticos<sup>5</sup> - 5,5M€/ano;
  - iii. Transporte e abate sanitário de animais - 0,6M€/ano;
  - iv. Aquisição de vacinas para prevenção e controlo de doenças de animais e plantas - 0,4M€/ano;
  - v. Organizações de Produtores Pecuários (OPP) – 3,5M – 4M€/ano.

Há ainda a somar a estas despesas de 2015 a dívida às OPP que transitou de 2014, cujo valor ascendeu a mais de 1,1M€. Também em 2014 foi necessário proceder a pagamentos às OPP de despesas ainda reportadas a 2012 e 2013, conforme se descreve:

- Majorações de 2012 e 2013 (PAP 762, 761, 760, 665) no valor total de 587.455,44€
- OPP - 2013 - 1.ª tranche (PAP 104, 105, 106 E 107) no valor total de 1.859.980,48
- OPP - 2013 2.ª tranche (PAP 545, 546, 547 E 548) no valor total de 1.754.104,78€

Resulta assim que só este conjunto de despesas totalizou, em 2015, mais de 23,5M€/ano, superando desta forma o valor orçamentado para os agrupamentos 02, 04, 06 e 07 (20M€), excluindo o orçamento previsto no agrupamento 01 uma vez afeto integralmente aos custos com o pessoal.

A direção da DGAV efetuou várias diligências, nomeadamente em reuniões conjuntas com a Tutela e com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), enquanto entidades coordenadora do programa orçamental do Ministério da Agricultura (*vide* Anexo 11 a fls. 1 a 2 e Anexo 12 a fls 1 a 4)

Por fim, é referido no extrato do relatório remetido à signatária, designadamente no quadro 12- Amostra OPP que para os PAP 366, 367, 372, 699 e 976 de 2015 não tinham número de compromisso. Confirma-se para os PAP referidos a existência dos respetivos compromissos compromisso, conforme se comprova nos documentos que se anexam (*vide* Anexo 13 a fls. 1 a 6)



## **VI Da culpa**

1. À exponents são eventualmente imputadas as infrações constantes dos quadros 14 e 15, do Anexo I do extrato do relato de auditoria e cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido.

Tais infrações são suscetíveis de induzir à efetivação de responsabilidade financeira com cariz sancionatório.

**Nesta parte, damos aqui por reproduzidas as razões aduzidas em I, II, III, IV e V, desta pronúncia.**

2. Consabidamente, (*vide* artigo 59º e seguintes, da LOPTC), no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente.

### **Mais:**

Demandar alguém por atos que impliquem responsabilidade sancionatória obriga, naturalmente, à prova dessa mesma culpabilidade.

Conforme refere o jurista espanhol Alejandro Nieto, in Despacho Administrativo Sancionador<sup>6</sup>, são elementos essenciais de culpa a “**diligência exigível**” e a “**boa fé**”.

A **diligência exigível**, ainda segundo aquele autor, reporta-se à diligência e aptidão exigíveis de um titular de um órgão, devendo ser apreciada em função do indispensável autoconhecimento das limitações próprias e dos deveres de cuidado para adequar a conduta ao risco que ela comporta. Doutra banda, a indagação da boa-fé impõe, na apreciação da culpa, a indagação das razões que determinaram um responsável diligente e informado a cometer uma ilegalidade integradora de infração financeira.

3. **Perante todo o exposto**, a ser certa a prática das infrações imputadas e enquadrados pelo critério enunciado no número que antecede, mostra-se claro que a

---

<sup>6</sup> Citado por António Cluny, in Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas.

02

exponente não agiu com dolo (a forma mais grave da culpa). Dito do mesmo modo, a  
exponente não agiu, em alguma circunstância, com a intenção deliberada de violar a lei  
e, assim, prejudicar o interesse financeiro público, nem, por outro lado, representou a  
possibilidade de o seu comportamento poder infringir a legalidade estabelecida, o que  
afastará a assunção de algum comportamento tido como negligente.

#### VII Concluindo:

- A exponente agiu na convicção de que as soluções encontradas, face a todos os constrangimentos existentes, era a que melhor salvaguardava o interesse público;
- Atuou sem dolo;
- Desenvolveu diligências no sentido de resolver os problemas financeiros, causa de várias das eventuais infrações cometidas junto da tutela e dos organismos com competências no âmbito da elaboração dos Orçamentos do Estado;  
  
Daí que, e em rigor, não terá atuado negligentemente;
- A exponente jamais foi censurado pela prática de ilícitos da mesma natureza ou outra e também não foi objeto de qualquer recomendação por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno;
- Não se vislumbra a verificação de algum prejuízo quantificado para o Estado.

**VI. Pedido:**

- Perante todo o exposto, e visto o disposto no artigo 65º, nº 9, da LOPTC, peticiona-se:
  - A relevação da responsabilidade pela eventual prática de infrações financeiras, pois a exponente não atuou dolosamente, não foi destinatária (até à presente data) de alguma recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo-interno e é a primeira vez que este Tribunal lhe imputa a prática de infrações financeiras.
  - E, subsistindo a imputação infracional vertida no extrato do relato de auditoria, mais se peticiona que o exponente seja apenas objeto de atinentes recomendações.

A signatária encontra-se disponível para quaisquer esclarecimentos tidos por convenientes.

Lisboa, 21 de dezembro de 2018.

Cláudia Fortes Rodrigues

Junta: 13 Anexos

---

E 20466/2018  
2018/12/21



2018-12-20 025624

Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora  
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral  
Tribunal de Contas  
Avenida da Republica, 65  
1050-189 Lisboa

Nossa referência

Vossa referência

Vossa data

34531/2018 de 27/11/2018  
36385/2018 de 201/12/12

Assunto: AUDITORIA FINANCEIRA À DGAV – DIREÇÃO-GERAL DE ALIMENTAÇÃO E VETERINÁRIA – GERÊNCIA DE 2015

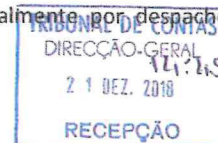
Foi a signatária notificada através do vosso ofício n.º 34531/2018 de 27/11/2018, Proc. N.º 18/2017, - Audit DA VIII.2, para me pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria referida em epígrafe.

A signatária assumiu o cargo de subdiretora geral de Alimentação e Veterinária, em regime comissão de serviço, por um período de 5 anos, em sequência de procedimento concursal, com efeitos a 15 de maio de 2014, de acordo com o Despacho n.º 7085/2014, de 20 de maio de 2014, da Ministra da Agricultura e do Mar.

Sobre o ponto - *“Relativamente às subvenções às organizações de produtores pecuários, os valores a pagar não foram previamente cabimentados e compromissados pelo seu valor global. A DGAV procedeu ao cabimento, ao compromisso, à autorização da despesa e ao pagamento quase em simultâneo, à medida que ia tendo meios financeiros.”*

Informo o seguinte:

1. A regulamentação do exercício das competências ou atribuições das diferentes entidades que participam na execução das intervenções sanitárias do Programa de Saúde Animal (PSA) bem como a modalidade de apoio do estado às ações executadas pelas organizações de produtores pecuários (OPP) foi definida pela Portaria n.º 178/2007, de 9 de fevereiro, alterada pela portaria n.º 1004/2010, de 1 de outubro e pela Portaria 96/2011, de 8 de março.
2. De acordo com o previsto na supra citada legislação (n.º 1 do art.º 16.º da Portaria 178/2007) para a execução das ações constantes no PSA é atribuída uma subvenção anual às OPP, subvenção essa fixada anualmente por despacho do Ministro da Agricultura.



1

3. O despacho referente a 2014 foi publicado em 17 de setembro de 2014 (Despacho n.º 11626/2014, de 9 de setembro do Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar)
4. O despacho referente ao ano de 2015 foi publicado em 8 de junho de 2015 (Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio de 2015 do Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar)
5. Apenas após a publicação dos valores das subvenções é possível dar início aos procedimentos administrativos conducentes à celebração dos protocolos entre cada OPP reconhecida e ao cálculo da estimativa de despesa para cada OPP, de acordo com os respetivos PSA aprovados.
6. Com efeito, determina a Portaria 178/2007 (art.º 12.º) que os protocolos a celebrar com as OPP devem ser celebrados no prazo de 30 dias após a publicação do citado despacho.
7. Assim decorre que os protocolos celebrados entre a DGAV e as OPP foram assinados em 29/10/2014, com referência ao ano de 2014 e 20/07/2015, com referência ao ano de 2015.
8. No que se refere o cálculo dos valores a atribuir em matéria de majoração, os mesmos só podem ser determinados em função dos resultados operacionais obtidos no ano, ou seja tais valores só podem ser fixados no ano subsequente.
9. Acresce que dificilmente as despesas com as OPP, mesmo podendo ser apenas uma estimativa, poderiam ser cabimentadas pelo seu valor total e atempadamente, atendendo aos orçamentos aprovados para a DGAV e as respetivas cativações, sem colocar em causa o normal funcionamento geral da DGAV.
10. Recordamos ainda que o financiamento das despesas com as OPP tem sido dependente do orçamento do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais, criado pelo Decreto -Lei n.º 119/2012, de 15 de junho, com o objetivo de assegurar o financiamento das ações necessárias no âmbito da defesa da saúde animal e da garantia da segurança dos produtos de origem animal e vegetal.
11. Assim, anualmente a DGAV apresenta candidaturas ao Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais incluindo para pagamento às OPP. **(Anexo 1)**

12. Este Fundo é dotado de uma gestão administrativa e financeira própria e por sua vez financiado pela cobrança da taxa de segurança alimentar (TSAM), fixada anualmente por Portaria conjunta dos ministérios das finanças e do mar, e que no ano de 2015 foi publicada em 7 de agosto de 2015 (Portaria n.º Portaria n.º 233/2015, de 7 de agosto)

13. Decorre que a receita disponível no Fundo é função em larga medida da faturação da referida taxa e no que se refere a execução orçamental, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€ respeitantes à TSAM e Taxa SIRCA, valor este muito aquém do esperado, afetando, desta forma, ainda mais a tesouraria da DGAV, o que comprometeu significativamente a transferência de verbas inicialmente prevista.

14. No que se refere o orçamento da DGAV para o ano de 2015 foi o constante no quadro seguinte.

Orçamento da DGAV 2015

*Unid.: Milhões*

Fonte de Financiamento	Agrup. 01 - Despesas com o pessoal	Agrup. 02 - Aq. de bens e serviços	Agrup. 04 - Transf. correntes	Agrup. 06 - Outras despesas	Agrup. 07 - Aq. de bens de capital	Total
Receitas Gerais	17,5	0	0	0	0	17,5
Receitas Próprias	10,5	5,3	0,4	0,6	0,03	16,83
Transferências AP	0	12,6	1,1	0	0,04	13,74
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>17,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,07</b>	<b>48</b>

12. O valor total do orçamento de despesa da DGAV para o ano de 2015 ascendeu a 48M€, repartindo-se, tendo por base apenas os agrupamentos que apresentam maior orçamento de despesa, pelo agrupamento 01 – Despesas com o pessoal em 28M€, pelo agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços, no valor de 17,9M€ e pelo agrupamento 04 – Transferências correntes, onde se insere o pagamento das subvenções às OPP.

15. Após aplicação dos cativos o orçamento de funcionamento de despesa da DGAV para 2015 passou para 45,3M€ (redução de 2,7M€), do qual 11,8M€ dizem respeito a transferências do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar

Mais (FSSAM), proveniente da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM) e da Taxa SIRCA, a qual como referido, vide ponto 13, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€.

16. Identificam-se as despesas de valor mais significativo (excetuando as despesas com pessoal):

- i. Sistema de recolha e transporte de cadáveres de animais mortos nas explorações (SIRCA) – 12M€/ano + IVA à taxa legal em vigor;
- ii. Análises laboratoriais relacionadas com os diversos planos analíticos I - 5,5M€/ano;
- iii. Transporte e abate sanitário de animais - 0,6M€/ano;
- iv. Aquisição de vacinas para prevenção e controlo de doenças de animais e plantas - 0,4M€/ano;
- v. Organizações de Produtores Pecuários (OPP) – 3,5M – 4M€/ano.

17. Há ainda a somar a estas despesas de 2015 a dívida às OPP que transitou de 2014, cujo valor ascendeu a mais de 1,1M€. Também em 2014 foi necessário proceder a pagamentos às OPP de despesas ainda reportadas a 2012 e 2013, conforme se descreve:

- Majorações de 2012 e 2013 (PAP 762, 761, 760, 665) no valor total de 587.455,44€
- OPP - 2013 - 1.ª tranche (PAP 104, 105, 106 E 107) no valor total de 1.859.980,48
- OPP - 2013 2.ª tranche (PAP 545, 546, 547 E 548) no valor total de 1.754.104,78€

18. Resulta assim que só este conjunto de despesas totalizou, em 2015, mais de 23,5M€/ano, superando desta forma o valor orçamentado para os agrupamentos 02, 04, 06 e 07 (20M€), excluindo o orçamento previsto no agrupamento 01 uma vez afeto integralmente aos custos com o pessoal

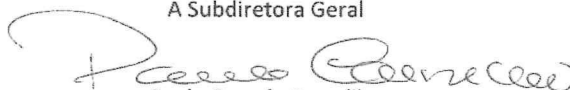
19. A direção da DGAV efetuou várias diligências, nomeadamente em reuniões conjuntas com a Tutela e com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), enquanto entidades coordenadora do programa orçamental do Ministério da Agricultura.

20. Por fim, é referido no extrato do relatório remetido à signatária, designadamente no quadro 12- Amostra OPP que para os PAP 366, 367, 372, 699 e 976 de 2015 não tinham número de compromisso. Confirmando para os PAP referidos a existência dos respetivos compromissos, conforme se comprova nos documentos que se anexam (**Anexo 2**).

Atento o exposto espero ter esclarecido a questão em apreço e manifesto a minha disponibilidade para os esclarecimentos adicionais que forem considerados necessários sobre o assunto. Sendo minha convicção ter ficado demonstrada a fundamentação dos procedimentos e a inexistência de qualquer responsabilidade da signatária nos mesmos, solicito o arquivamento deste procedimento.

Com os melhores cumprimentos.

A Subdiretora Geral

  
Paula Cruz de Carvalho

Anexo : Anexo 1 e Anexo 2

---



*JL*

TRIBUNAL DE CONTAS

E 20394/2018  
2018/12/20



Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora  
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 19 de dezembro de 2018

Assunto: Auditoria Financeira à DGAV – Direção-Geral de Alimentação e Veterinária – Gerência de 2015

Foi o signatário notificado através do vosso ofício n.º 34533/2018, de 27/11/2018, Proc. N.º 18/2017, para se pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria referida em epígrafe.

Assim cumpre-me informar,

Fui designado Diretor de Serviços de Gestão e Administração (DSGA) da Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), através do Despacho n.º 11272/2014, de 15 de julho, publicado em Diário da República n.º 172/2014, Série II de 9 de agosto, tendo sido posteriormente, designado pelo período de três anos, conforme Despacho n.º 14065/2014, de 20 de novembro.

Cessei funções com efeitos a 31/12/2016.

Enquanto diretor de serviços, em momento algum, a direção da DGAV delegou qualquer competência para a gerência de 2015.

Passando a comentar os pontos referidos no vosso ofício:

*“No processo n.º 276/2015 (aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação, no valor de € 6.000) a adjudicação é de 12 de março de 2015, sendo o cabimento e o compromisso de 21 e 23 de outubro de 2015 (cfr. “autorização de despesas”), respetivamente, e posteriori à data da fatura, que é de 7 de outubro de 2015”*

Page 1

*JL*

Relativamente à contratação de serviços de gestão de processos de contraordenação, importa informar esse douto Tribunal do seguinte:

Através da informação n.º 126/DSGA/2015, de 27/02/2015, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 12/03/2015, autorizou a despesa com aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação no valor total de 6.000 € + IVA, perfazendo o total de 7.380 € e a adjudicação desses serviços à empresa *Quidgest*.

Contudo, e após a emissão de tal despacho acordou-se suspender este despacho, introduzindo uma modificação tácita na decisão constante do mesmo, nos termos do artigo 147.º do CPA e, em consequência, a informação ficou a aguardar, uma tomada de decisão quanto à possibilidade de adicionar outros serviços a este procedimento, nomeadamente integrar a aplicação Sistema de Informação para a Proteção Animal (SIPA)<sup>1</sup> com o programa de faturação<sup>2</sup> da *Quidgest*, com vista à emissão automática de DUC para pagamento aquando do registo do transportador e condutor na aplicação (via web).

Entendeu-se, portanto, que como a autorização da despesa não estava suportada por cabimento, aquele ato administrativo era inexistente, conforme prescreve a al. b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamento, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho e o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, por não se encontra uma das condições legais preenchida, ou seja, a verificação da correta inscrição orçamental e de cabimento na correspondente dotação.

No entanto, após reflexão chegou-se à conclusão que os tais serviços adicionais seriam contratualizados no âmbito do projeto SAMA, sob o aviso 01/SAMA2020/2015, cuja operação intitulava-se "DGAV XXI"<sup>3</sup> com referência "POCI-02-0550-FEDER-012641" (a submissão da candidatura ocorreu a 31/07/2015 e a decisão favorável em 29/04/2016), atendendo ao facto de que aquelas despesas teriam comparticipação comunitária.

<sup>1</sup> Aplicação de gestão da informação para registo dos e condutores de animais.

<sup>2</sup> Aplicação informática que gere as receitas e as cobranças da DGAV.

<sup>3</sup> A operação DGAV XXI, projeto aprovado, estava assente numa lógica de descentralização e incremento de eficiência, onde o desenvolvimento das soluções tecnológicas pretendidas, com capacidade das mesmas interagirem entre si, permitirá a utilização de uma ferramenta de gestão e comunicação, vital na monitorização da execução das atividades da DGAV.

Recorda-se que a DGAV não tinha um orçamento compatível financeiramente com as suas atribuições, daí os problemas financeiros, o que ao concorrer a projetos cofinanciados permitia alavancar determinadas despesas fundamentais para a prossecução dos objetivos desta direção geral.

Assim, e como forma de avançar com o dito procedimento, em 08/05/2015 foi emitido o cabimento AD41502210, no valor de 7.380 € (com IVA incluído) e em 11/05/2015 emitido compromisso AD51502225 (vide anexo 1, a fls. 1 a 2).

Refira-se que só a partir do momento em que se remete o número de compromisso para o fornecedor *Quidgest* é que o processo se torna definitivamente assumido perante entidade externa.

Por lapso dos serviços de contabilidade, foi emitido um novo cabimento com a referência AD41504953, de 21/10/2015 e um novo compromisso AD51504907, datado de 23/10/2015, pelo valor de 7.380 € (com IVA incluído), tendo sido ignorado o cabimento e compromisso iniciais anteriormente emitidos para efeitos de pagamento.

No entanto, o compromisso inicial, datado de 11/05/2015, é anterior à data da fatura, cuja emissão ocorreu em 7/10/2015. Aliás, foi este o compromisso que foi remetido ao fornecedor, através da comunicação eletrónica de 11/05/2015 16:01, (vide anexo 2).

***“No processo subjacente ao PAP n.º 136/2015, aquisição de 2000 doses de tuberculinas, pelo valor de € 214.000, o contrato respetivo foi celebrado em 27 de janeiro de 2015, tendo o compromisso sido assumido apenas a 26 de fevereiro de 2015.”***

Sobre esta aquisição, informa-se o seguinte:

A necessidade de aquisição de tuberculinas foi despoletada em 13/05/2014, através da informação n.º 214/DSPA/2014, da Direção de Serviços de Proteção Animal (DSPA).

Posto isto, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 28/05/2014 remeteu o processo para a DSGA e Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) para cabimentação.

Refira-se que naquela data o lugar de diretor(a) de serviços da DSGA encontrava-se vago e como tal o processo foi diretamente encaminhado para a DGFP.

Tendo por base a informação n.º 214/DSPA/2014, da DSPA, em 16/09/2014 foi emitido o cabimento AD41403883 no valor total de 214.000 € (com IVA incluído) e o compromisso AD551403924 em 18/09/2014 (vide anexo 3, a fls. 1 a 2).

Como o valor do encargo com a aquisição das tuberculinas superava o valor da competência para autorização da despesa do Senhor Diretor Geral, o processo foi remetido ao Senhor Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar (SEAIA) para, em primeiro lugar, autorizar a realização da despesa, a abertura do procedimento, aprovar as peças procedimentais, bem como o júri do procedimento, tendo esta autorização ocorrido em 06/10/2014 e, em segundo lugar, para autorizar, nomeadamente, a adjudicação e aprovação da minuta do contrato, despacho o qual foi exarado sobre a informação n.º 7/DSGA/2015, de 09/01/2015 do Senhor Diretor Geral de Alimentação e Veterinária.

Com a mudança de ano, foi emitido novo cabimento AD41500057, de 08/01/2015, substituindo o cabimento AD41403883, de 16/09/2014, tendo o compromisso AD551403924, emitido em 18/09/2014 transitado para 2015. Contudo, verificou-se que este compromisso não estava associado informaticamente ao novo cabimento AD41500057, pelo que foi emitido um novo compromisso AD51500673, de 26/02/2015 e, conseqüentemente anulou-se o compromisso AD51403924 (veja-se a data de modificação de 15/05/2015) (vide anexo 4, a fls. 1 a 3).

É de salientar que se encontrava instituída junto dos serviços de contabilidade a regra de que o compromisso era emitido aquando da adjudicação de um procedimento.

Veja-se a revisão do procedimento para Aplicação do Programa Medidas Veterinárias, efetuada pela DSGA, a qual prevê no ponto 6.2.3., *“Após autorização superior e, conseqüente adjudicação, a DSGA emitirá o número de compromisso, nos termos do n.º 3 do art. 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, conjugado com a al. c) do n.º 3 do art. 7 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que será refletido na nota de encomenda, sob pena da obrigação subjacente ser considerada nula, e dá conhecimento através de CS à DSECI/DPE e à DSPA”*. Esta alteração do procedimento foi remetida à direção de

serviços responsável pela monitorização da aplicação do Programa Medidas Veterinárias e à direção da DAGV, (vide anexo 5, a fls. 1 a 10). A DSGA nunca foi notificada da aprovação do procedimento ou eventuais comentários.

Em conclusão, constata-se que o processo de contratação pública teve sempre subjacente um cabimento e um compromisso orçamental prévio associado.

*“Relativamente às subvenções às organizações de produtores pecuários, os valores a pagar não foram previamente cabimentados e compromissados pelo seu valor global. A DGAV procedeu ao cabimento, ao compromisso, à autorização da despesa e ao pagamento quase em simultâneo, à medida que ia tendo meios financeiros.”*

Sobre o pagamento às Organizações de Produtores Pecuários (OPP) cumpre informar o seguinte:

Através do Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio, publicado em 8 de junho, o SEAIA fixou o valor da subvenção atribuir por bovino, ovino ou caprino para 2015. A data de publicação do despacho provocou atrasos relativos à tramitação processual de aprovação dos Programas Sanitários Anual (PSA), considerando que sobre o mesmo intervém a DGAV, através da DSPA e das Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária da Região (DSAVR) e as OPP.

O apuramento do valor a pagar a cada OPP é da responsabilidade da DSPA e das DSAVR.

Em termos procedimentais, a aprovação do PSA passa por diversas fases, cuja tramitação consta do anexo 6, ao presente documento.

Do procedimento, realçam-se as seguintes fases:

- **Protocolo e Ficha de Candidatura.** Os protocolos celebrados entre a DGAV e às OPP foram assinados em, (vide anexo 7, a fls. 1 a 12 )<sup>4</sup>:

- 29/10/2014, com referência ao ano de 2014;

- 20/07/2015, com referência ao ano de 2015.

<sup>4</sup> Junta-se um protocolo assinado de cada ano de 2014 e 2015, uma vez que a data de assinatura é a mesma para todos os protocolos em cada um dos anos.

Page 5

A DSGA e DGFP tiveram conhecimento da data da assinatura dos protocolos de 2015 apenas em 24/11/2016, quando esta informação foi solicitada pelo técnico da divisão financeira à DSPA, cujo feedback foi dado no mesmo dia (vide anexo 8).

- **Pedidos de Pagamento e Fecho de Contas.** A OPP insere na aplicação informática PISA.NET o número de animais que efetivamente foram intervencionados, no âmbito e em respeito ao PSA, extrai e assina o pedido de pagamento, junta a fatura e remete para a DSAVR respetiva, sendo que após validação assina e remete para a DSPA.

A cláusula 6.ª dos referidos protocolos apenas refere o cálculo da subvenção e respetivas regras, não identificando, ainda que estimado, o valor a pagar pelo programa à OPP.

Quanto aos montantes a pagar pela PSA às OPP com referência ao ano de 2015, veja-se a comunicação eletrónica do signatário remetida à Diretora de Serviços da DSPA, em 11/11/2015, a solicitar a previsão da valor total a pagar às OPP para o presente ano. Em 17/11/2015, em resposta ao solicitado, foi remetido o montante global dos **PSA aprovados** (3.681.370,94€) e os valores pagar pelas 1.ª e 2.ª tranches de 2015, cujo valor ascendeu a 1.472.548,38€ e 920.342,74€, respetivamente (vide anexo 9, a fls. 1 a 2 ).

Só em 14/12/2015, através de comunicação eletrónica dirigida ao Chefe de Divisão da DGFP, com conhecimento, entre outros, ao Senhor Diretor Geral, à Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes e ao signatário, a DSPA remete informação financeira sobre a quantia a pagar a cada OPP, informação esta essencial para a emissão do respetivo compromisso, (vide anexo 10, a fls. 1 a 6).

Por outro lado, é importante referir as debilidades orçamentais que a DGAV atravessava algum tempo a esta parte.

Veja-se o orçamento da DGAV para o ano de 2015, cuja composição era a seguinte:

### Orçamento da DGAV 2015

Unid.: Milhões

Fonte de Financiamento	Agrup. 01 - Despesas com o pessoal	Agrup. 02 - Aq. de bens e serviços	Agrup. 04 - Transf. correntes	Agrup. 06 - Outras despesas	Agrup. 07 - Aq. de bens de capital	Total
Receitas Gerais	17,5	0	0	0	0	17,5
Receitas Próprias	10,5	5,3	0,4	0,6	0,03	16,83
Transferências AP	0	12,6	1,1	0	0,04	13,74
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>17,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,07</b>	<b>48</b>

O valor total do orçamento de despesa da DGAV para o ano de 2015 ascendeu a 48M€, repartindo-se, tendo por base apenas os agrupamentos que apresentam maior orçamento de despesa, pelo agrupamento 01 – *Despesas com o pessoal*<sup>5</sup> em 28M€, pelo agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços, no valor de 17,9M€ e pelo agrupamento 04 – Transferências correntes, onde se insere o pagamento das subvenções às OPP.

Após aplicação dos cativos o orçamento de funcionamento de despesa da DGAV para 2015 passou para 45,3M€ (redução de 2,7M€), do qual 11,8M€ dizem respeito a transferências do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais (FSSAM), proveniente da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM) e da Taxa SIRCA. Refira-se que em termos de execução orçamental, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€ respeitantes à TSAM e Taxa SIRCA, valor este muito aquém do esperado, afetando, desta forma, ainda mais a tesouraria da DGAV, o que comprometeu a transferência de verbas<sup>6</sup> inicialmente prevista.

Posto isto, veja-se quanto representam financeiramente as “grandes despesas” da DGAV, com a exceção das despesas com o pessoal:

- i. Sistema de recolha e transporte de cadáveres de animais mortos nas explorações (SIRCA) – 12M€/ano + IVA à taxa legal em vigor;
- ii. Análises laboratoriais relacionadas com os diversos planos analíticos<sup>7</sup> - 5,5M€/ano;

<sup>5</sup> Sendo financiado na pela totalidade da receita geral do Estado.

<sup>6</sup> No âmbito da apresentação de candidaturas pela DGAV ao FSSAM.

<sup>7</sup> Plano Nacional de Pesquisa de Resíduos; Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos; Plano de Inspeção de Géneros Alimentícios; Plano de Controlo Oficial de Navios; Plano de Controlo Oficial de Leite e Plano de Controlo da Alimentação Animal.

Page 7

- iii. Transporte e abate sanitário de animais - 0,6M€/ano;
- iv. Aquisição de vacinas para prevenção e controlo de doenças de animais e plantas - 0,4M€/ano;
- v. Organizações de Produtores Pecuários (OPP) – 3,5M – 4M€/ano.

Somar a estas despesas de 2015 a dívida às OPP que transitou de 2014, cujo valor ascendeu a mais de 1,1M€.

Ou seja, só este grupo de despesas totaliza mais de 23,5M€/ano, superando desta forma o valor orçamentado para os agrupamentos 02, 04, 06 e 07 (20M€), excluindo o orçamento previsto no agrupamento 01 uma vez afeto integralmente aos custos com o pessoal.

Considerando que existiam ainda outras despesas, nomeadamente de funcionamento, imprescindíveis para assegurar a missão e atribuições da DGAV, poder-se-á concluir que o orçamento da DGAV para o ano de 2015 era manifestamente insuficiente para satisfazer todas as despesas necessárias ao cumprimento da legislação comunitária e nacional, nomeadamente no que se refere às condições de saúde pública.

Em face da complexa situação financeira da DGAV, a direção da DGAV efetuou várias diligências, nomeadamente em reuniões conjuntas com a Tutela e com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), enquanto entidades coordenadora do programa orçamental do Ministério da Agricultura. Em 19 de agosto de 2014, pouco tempo após a designação do signatário, este, conjuntamente com a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, reuniram com o GPP no sentido de alertar a entidade coordenadora para as reais necessidades financeiras que a DGAV atravessava, tendo inclusive referido para as situações de ilegalidade que podiam incorrer, caso aquelas situações não fossem resolvidas atempadamente (vide anexo 11, a fls. 1 a 2).

O objetivo passava pelo reforço do orçamento da DGAV, adequando-o à missão daquela direção geral. Aliás, a Inspeção Geral de Finanças (IGF), através do Relatório de Auditoria n.º 2177/2014, na conclusão n.º 4 (página n.º 59) refere o seguinte: *"A DGAV cumpre com os princípios e regras de execução orçamental da despesa, à exceção das despesas relativas a análises laboratoriais e às subvenções pagas às OPP, em que não procede aos registos prévios*

Page 8

5



*do cabimento e do compromisso, por inexistência de adequado suporte orçamental.” (vide anexo 12, a fls. 1 a 4).*

Ou seja, a IGF, à data, já mencionava a existência de fragilidades orçamentais que dificultavam o registo prévio do cabimento e do compromisso de despesas às subvenções pagas às OPP.

Em suma, constata-se que o despacho que determina a atribuição da subvenção a atribuir às OPP para o ano de 2015 foi publicado em junho, tendo conseqüentemente o processo administrativo de aprovação do PSA atrasado.

Por outro lado, atesta-se que o valor global da referida subvenção foi do desconhecimento da DSGA, até ter solicitada essa informação, e como tal, o cabimento e compromisso eram assumidos quando a DSPA enviava informação financeira relativa ao valor a pagar, autorizada pelo Senhor Diretor Geral da DGAV.

No entanto, e sem prejuízo do já referido, as fragilidades orçamentais existentes decerto não permitiram o registo prévio do cabimento e do compromisso, aliás como é referido e reconhecido no Relatório de Auditoria n.º 2177/2014 da IGF.

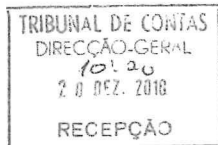
Por último, informa-se esse tribunal de que não obteve a devida e a exigida colaboração por parte da DGAV, porquanto não houve qualquer resposta à missiva àquela instituição remetida e rececionada pela mesma em 10/12/2018.

Ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais julgados necessários.

Com os melhores cumprimentos,

Hugo Rodrigo Henriques

**Anexos:** doc. referidos.



TRIBUNAL DE CONTAS

E 20396/2018  
2018/12/20



Exma. Senhora

Auditadora Coordenadora  
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 20 de dezembro de 2018

**Assunto:** Auditoria Financeira à DGAV – Direcção-Geral de Alimentação e Veterinária – Gerência de 2015

Foi o signatário notificado através do vosso ofício n.º 34534/2018, de 27/11/2018, Proc. N.º 18/2017, para se pronunciar sobre o extrato de relato da auditoria referida em epígrafe.

Assim cumpre-me informar,

Como questão prévia importa referir que, enquanto chefe de divisão, em momento algum, a direcção da DGAV delegou qualquer competência para a gerência de 2015.

Quanto aos pontos referidos no extrato de relato anexo ao vosso ofício, de realçar os argumentos que a seguir discriminamos.

*“No processo n.º 276/2015 (aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação, no valor de € 6.000) a adjudicação é de 12 de março de 2015, sendo o cabimento e o compromisso de 21 e 23 de outubro de 2015 (cfr. “autorização de despesas”), respetivamente, e posteriori à data da fatura, que é de 7 de outubro de 2015”*

Relativamente à contratação de serviços de gestão de processos de contraordenação, importa informar esse duto Tribunal do seguinte:

Através da informação n.º 126/DSGA/2015, de 27/02/2015, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 12/03/2015, autorizou a despesa com aquisição de serviços de gestão de processos de contraordenação no valor total de 6.000 € + IVA, perfazendo o total de 7.380 € e a adjudicação desses serviços à empresa *Quidgest*.

1

Contudo, e após a emissão de tal despacho acordou-se suspender este despacho, introduzindo uma modificação tácita na decisão constante do mesmo, nos termos do artigo 147.º do CPA e, em consequência, a informação ficou a aguardar, uma tomada de decisão quanto à possibilidade de adicionar outros serviços a este procedimento, nomeadamente integrar a aplicação Sistema de Informação para a Proteção Animal (SIPA)<sup>1</sup> com o programa de faturação<sup>2</sup> da *Quidgest*, com vista à emissão automática de DUC para pagamento aquando do registo do transportador e condutor na aplicação (via web).

Entendeu-se, portanto, que como a autorização da despesa não estava suportada por cabimento, aquele ato administrativo era inexistente, conforme prescreve a al. b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamento, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho e o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, por não se encontrar uma das condições legais preenchida, ou seja, a verificação da correta inscrição orçamental e de cabimento na correspondente dotação.

No entanto, após reflexão chegou-se à conclusão que os tais serviços adicionais seriam contratualizados no âmbito do projeto SAMA, sob o aviso 01/SAMA2020/2015, cuja operação intitulava-se "DGAV XXI"<sup>3</sup> com referência "POCI-02-0550-FEDER-012641" (a submissão da candidatura ocorreu a 31/07/2015 e a decisão favorável em 29/04/2016), atendendo ao facto de que aquelas despesas teriam participação comunitária. Recorda-se que a DGAV não tinha um orçamento compatível financeiramente com as suas atribuições, daí os problemas financeiros, o que ao concorrer a projetos cofinanciados permitia alavancar determinadas despesas fundamentais para a prossecução dos objetivos desta direção geral.

Assim, e como forma de avançar com o dito procedimento, em 08/05/2015 foi emitido o cabimento AD41502210, no valor de 7.380 € (com IVA incluído) e em 11/05/2015 emitido compromisso AD51502225 (vide anexo 1, a fls. 1 a 2).

<sup>1</sup> Aplicação de gestão da informação para registo dos e condutores de animais.

<sup>2</sup> Aplicação informática que gere as receitas e as cobranças da DGAV.

<sup>3</sup> A operação DGAV XXI, projeto aprovado, estava assente numa lógica de descentralização e incremento de eficiência, onde o desenvolvimento das soluções tecnológicas pretendidas, com capacidade das mesmas interagirem entre si, permitirá a utilização de uma ferramenta de gestão e comunicação, vital na monitorização da execução das atividades da DGAV.

Refira-se que só a partir do momento em que se remete o número de compromisso para o fornecedor *Quidgest* é que o processo se torna definitivamente assumido perante entidade externa.

Por lapso dos serviços de contabilidade, foi emitido um novo cabimento com a referência AD41504953, de 21/10/2015 e um novo compromisso AD51504907, datado de 23/10/2015, pelo valor de 7.380 € (com IVA incluído), tendo sido ignorado o cabimento e compromisso iniciais anteriormente emitidos para efeitos de pagamento.

No entanto, o compromisso inicial, datado de 11/05/2015, é anterior à data da fatura, cuja emissão ocorreu em 7/10/2015. Aliás, foi este o compromisso que foi remetido ao fornecedor, através da comunicação eletrónica de 11/05/2015 16:01, (vide anexo 2)

*“No processo subjacente ao PAP n.º 136/2015, aquisição de 2000 doses de tuberculinas, pelo valor de € 214.000, o contrato respetivo foi celebrado em 27 de janeiro de 2015, tendo o compromisso sido assumido apenas a 26 de fevereiro de 2015.”*

Sobre esta aquisição, informa-se o seguinte:

A necessidade de aquisição de tuberculinas foi despoletada em 13/05/2014, através da informação n.º 214/DSPA/2014, da Direção de Serviços de Proteção Animal (DSPA).

Posto isto, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes, em 28/05/2014 remeteu o processo para a DSGA e Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) para cabimentação.

Refira-se que naquela data o lugar de diretor(a) de serviços da DSGA encontrava-se vago e como tal o processo foi diretamente encaminhado para a DGFP.

Tendo por base a informação n.º 214/DSPA/2014, da DSPA, em 16/09/2014 foi emitido o cabimento AD41403883 no valor total de 214.000 € (com IVA incluído) e o compromisso AD551403924 em 18/09/2014 (vide anexo 3, a fls. 1 a 2).

Como o valor do encargo com a aquisição das tuberculinas superava o valor da competência para autorização da despesa do Senhor Diretor Geral, o processo foi remetido ao Senhor Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar (SEAIA) para, em primeiro lugar, autorizar a realização da despesa, a

abertura do procedimento, aprovar as peças procedimentais, bem como o júri do procedimento, tendo esta autorização ocorrido em 06/10/2014 e, em segundo lugar, para autorizar, nomeadamente, a adjudicação e aprovação da minuta do contrato, despacho o qual foi exarado sobre a informação n.º 7/DSGA/2015, de 09/01/2015 do Senhor Diretor Geral de Alimentação e Veterinária.

Com a mudança de ano, foi emitido novo cabimento AD41500057, de 08/01/2015, substituindo o cabimento AD41403883, de 16/09/2014, tendo o compromisso AD551403924, emitido em 18/09/2014 transitado para 2015. Contudo, verificou-se que este compromisso não estava associado informaticamente ao novo cabimento AD41500057, pelo que foi emitido um novo compromisso AD51500673, de 26/02/2015 e, conseqüentemente anulou-se o compromisso AD51403924 (veja-se a data de modificação de 15/05/2015) (vide anexo 4, a fls. 1 a 3).

É de salientar que se encontrava instituída junto dos serviços de contabilidade a regra de que o compromisso era emitido aquando da adjudicação de um procedimento.

Veja-se a revisão do procedimento para Aplicação do Programa Medidas Veterinárias, efetuada pela DSGA, a qual prevê no ponto 6.2.3., “Após autorização superior e, conseqüente adjudicação, a DSGA emitirá o número de compromisso, nos termos do n.º 3 do art. 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, conjugado com a al. c) do n.º 3 do art. 7 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que será refletido na nota de encomenda, sob pena da obrigação subjacente ser considerada nula, e dá conhecimento através de CS à DSECI/DPE e à DSPA”. Esta alteração do procedimento foi remetida à direção de serviços responsável pela monitorização da aplicação do Programa Medidas Veterinárias e à direção da DAGV, (vide anexo 5, a fls. 1 a 10). A DSGA nunca foi notificada da aprovação do procedimento ou eventuais comentários.

Em conclusão, constata-se que o processo de contratação pública teve sempre subjacente um cabimento e um compromisso orçamental prévio associado.

***“Relativamente às subvenções às organizações de produtores pecuários, os valores a pagar não foram previamente cabimentados e compromissados pelo seu valor global. A DGAV procedeu ao cabimento, ao compromisso, à autorização da despesa e ao pagamento quase em simultâneo, à medida que ia tendo meios financeiros.”***

Sobre o pagamento às Organizações de Produtores Pecuários (OPP) cumpre informar o seguinte:

Através do Despacho n.º 6315/2015, de 29 de maio, publicado em 8 de junho, o SEAIA fixou o valor da subvenção atribuir por bovino, ovino ou caprino para 2015. A data de publicação do despacho provocou atrasos relativos à tramitação processual de aprovação dos Programas Sanitários Anual (PSA), considerando que sobre o mesmo intervém a DGAV, através da DSPA e das Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária da Região (DSAVR) e as OPP.

O apuramento do valor a pagar a cada OPP é da responsabilidade da DSPA e das DSAVR.

Em termos procedimentais, a aprovação do PSA passa por diversas fases, cuja tramitação consta do anexo 6, ao presente documento.

Do procedimento, realçam-se as seguintes fases:

- **Protocolo e Ficha de Candidatura.** Os protocolos celebrados entre a DGAV e às OPP foram assinados em, (vide anexo 7, a fls. 1 a 12 )<sup>4</sup>:

- 29/10/2014, com referência ao ano de 2014;

- 20/07/2015, com referência ao ano de 2015.

A DSGA e DGFP tiveram conhecimento da data da assinatura dos protocolos de 2015 apenas em 24/11/2016, quando esta informação foi solicitada pelo técnico da divisão financeira à DSPA, cujo feedback foi dado no mesmo dia (vide anexo 8).

- **Pedidos de Pagamento e Fecho de Contas.** A OPP insere na aplicação informática PISA.NET o número de animais que efetivamente foram intervencionados, no âmbito e em respeito ao PSA, extrai e assina o pedido de pagamento, junta a fatura e remete para a DSAVR respetiva, sendo que após validação assina e remete para a DSPA.

A cláusula 6.º dos referidos protocolos apenas refere o cálculo da subvenção e respetivas regras, não identificando, ainda que estimado, o valor a pagar pelo programa à OPP.

---

<sup>4</sup> Junta-se um protocolo assinado de cada ano de 2014 e 2015, uma vez que a data de assinatura é a mesma para todos os protocolos em cada um dos anos.

Quanto aos montantes a pagar pela PSA às OPP com referência ao ano de 2015, veja-se a comunicação eletrónica do director de serviço de Gestão e Administração remetida à Diretora de Serviços da DSPA, em 11/11/2015, a solicitar a previsão da valor total a pagar às OPP para o presente ano. Em 17/11/2015, em resposta ao solicitado, foi remetido o montante global dos **PSA aprovados** (3.681.370,94€) e os valores pagar pelas 1.ª e 2.ª tranches de 2015, cujo valor ascendeu a 1.472.548,38€ e 920.342,74€, respetivamente (vide anexo 9, a fls. 1 a 2 ).

Só em 14/12/2015, através de comunicação eletrónica dirigida ao signatário, com conhecimento, entre outros, ao Senhor Diretor Geral, à Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes e ao director de serviços da DSGA, a DSPA remete informação financeira sobre a quantia a pagar a cada OPP, informação esta essencial para a emissão do respetivo compromisso, (vide anexo 10, a fls. 1 a 6).

Por outro lado, é importante referir as debilidades orçamentais que a DGAV atravessava algum tempo a esta parte.

Veja-se o orçamento da DGAV para o ano de 2015, cuja composição era a seguinte:

#### Orçamento da DGAV 2015

*Unid.: Milhões*

Fonte de Financiamento	Agrup. 01 - Despesas com o pessoal	Agrup. 02 - Aq. de bens e serviços	Agrup. 04 - Transf. correntes	Agrup. 06 - Outras despesas	Agrup. 07 - Aq. de bens de capital	Total
Receitas Gerais	17,5	0	0	0	0	17,5
Receitas Próprias	10,5	5,3	0,4	0,6	0,03	16,83
Transferências AP	0	12,6	1,1	0	0,04	13,74
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>17,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,07</b>	<b>48</b>

O valor total do orçamento de despesa da DGAV para o ano de 2015 ascendeu a 48M€, repartindo-se, tendo por base apenas os agrupamentos que apresentam maior orçamento de despesa, pelo agrupamento 01 – *Despesas com o pessoal*<sup>5</sup> em 28M€, pelo agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços, no valor de 17,9M€ e pelo

<sup>5</sup> Sendo financiado na pela totalidade da receita geral do Estado.

agrupamento 04 – Transferências correntes, onde se insere o pagamento das subvenções às OPP.

Após aplicação dos cativos o orçamento de funcionamento de despesa da DGAV para 2015 passou para 45,3M€ (redução de 2,7M€), do qual 11,8M€ dizem respeito a transferências do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais (FSSAM), proveniente da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM) e da Taxa SIRCA. Refira-se que em termos de execução orçamental, em 2015 apenas foram cobrados 8,3M€ respeitantes à TSAM e Taxa SIRCA, valor este muito aquém do esperado, afetando, desta forma, ainda mais a tesouraria da DGAV, o que comprometeu a transferência de verbas<sup>6</sup> inicialmente prevista.

Posto isto, veja-se quanto representam financeiramente as “grandes despesas” da DGAV, com a exceção das despesas com o pessoal:

- i. Sistema de recolha e transporte de cadáveres de animais mortos nas explorações (SIRCA) – 12M€/ano + IVA à taxa legal em vigor;
- ii. Análises laboratoriais relacionadas com os diversos planos analíticos<sup>7</sup> - 5,5M€/ano;
- iii. Transporte e abate sanitário de animais - 0,6M€/ano;
- iv. Aquisição de vacinas para prevenção e controlo de doenças de animais e plantas - 0,4M€/ano;
- v. Organizações de Produtores Pecuários (OPP) – 3,5M – 4M€/ano.

Somar a estas despesas de 2015 a dívida às OPP que transitou de 2014, cujo valor ascendeu a mais de 1,1M€.

Ou seja, só este grupo de despesas totaliza mais de 23,5M€/ano, superando desta forma o valor orçamentado para os agrupamentos 02, 04, 06 e 07 (20M€), excluindo o orçamento previsto no agrupamento 01 uma vez afeto integralmente aos custos com o pessoal.

<sup>6</sup> No âmbito da apresentação de candidaturas pela DGAV ao FSSAM.

<sup>7</sup> Plano Nacional de Pesquisa de Resíduos; Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos; Plano de Inspeção de Géneros Alimentícios; Plano de Controlo Oficial de Navios; Plano de Controlo Oficial de Leite e Plano de Controlo da Alimentação Animal.

A



Considerando que existiam ainda outras despesas, nomeadamente de funcionamento, imprescindíveis para assegurar a missão e atribuições da DGAV, poder-se-á concluir que o orçamento da DGAV para o ano de 2015 era manifestamente insuficiente para satisfazer todas as despesas necessárias ao cumprimento da legislação comunitária e nacional, nomeadamente no que se refere às condições de saúde pública.

Em face da complexa situação financeira da DGAV, a direção da DGAV efetuou várias diligências, nomeadamente em reuniões conjuntas com a Tutela e com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), enquanto entidades coordenadora do programa orçamental do Ministério da Agricultura. Em 19 de agosto de 2014, a Senhora Subdiretora Geral, Dra. Cláudia Fernandes em conjunto com o director de serviços da DSGA, reuniram com o GPP no sentido de alertar a entidade coordenadora para as reais necessidades financeiras que a DGAV atravessava, tendo inclusive referido para as situações de ilegalidade que podiam incorrer, caso aquelas situações não fossem resolvidas atempadamente (vide anexo 11, a fls. 1 a 2).

O objetivo passava pelo reforço do orçamento da DGAV, adequando-o à missão daquela direção geral. Aliás, a Inspeção Geral de Finanças (IGF), através do Relatório de Auditoria n.º 2177/2014, na conclusão n.º 4 (página n.º 59) refere o seguinte: “A DGAV cumpre com os princípios e regras de execução orçamental da despesa, à exceção das despesas relativas a análises laboratoriais e às subvenções pagas às OPP, em que não procede aos registos prévios do cabimento e do compromisso, por inexistência de adequado suporte orçamental.” (vide anexo 12, a fls. 1 a 4).

Ou seja, a IGF, à data, já mencionava a existência de fragilidades orçamentais que dificultavam o registo prévio do cabimento e do compromisso de despesas às subvenções pagas às OPP.

Em suma, constata-se que o despacho que determina a atribuição da subvenção a atribuir às OPP para o ano de 2015 foi publicado em junho, tendo conseqüentemente o processo administrativo de aprovação do PSA atrasado.

Por outro lado, atesta-se que o valor global da referida subvenção foi do desconhecimento da DSGA, até ter solicitada essa informação, e como tal, o cabimento e compromisso eram assumidos quando a DSPA enviava informação financeira relativa ao valor a pagar, autorizada pelo Senhor Diretor Geral da DGAV.

No entanto, e sem prejuízo do já referido, as fragilidades orçamentais existentes de certo não permitiram que o registo prévio do cabimento e do compromisso, aliás como é referido e reconhecido no Relatório de Auditoria n.º 2177/2014 da IGF.

Atento o exposto julgamos ter esclarecido as questões em apreço. Contudo, sem prejuízo de manifestarmos, desde já, a nossa disponibilidade para os esclarecimentos adicionais julgados pertinentes, entendemos ter ficado demonstrada a fundamentação dos procedimentos e a inexistência de qualquer responsabilidade do signatário nos mesmos, pelo que se solicita o arquivamento deste procedimento.

Com os melhores cumprimentos,



Handwritten signature of José Vinhas Peres, with the name printed below it.

**Anexos:** doc. citados.