

RELATÓRIO N.º39/09 - 2.ª S

PROC.º N.º 23/09 - AUDIT



RELATÓRIO

Auditoria de seguimento ao IPAD: “Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento”



ÍNDICE

	Pontos
INTRODUÇÃO	1-9
Objectivos e âmbito	1-2
Antecedentes	3-6
Metodologia	7-8
Exercício do contraditório	9
ENQUADRAMENTO	10-21
ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES	22-54
Plena implementação de normas que regem a aplicação e o controlo das ajudas, incluindo o adequado suporte documental	23-51
Programação Plurianual	23-26
Programas e Projectos de Cooperação	27-51
Grandes Projectos de Cooperação	29-38
Pequenos Projectos de Cooperação	39-44
Bolsas de Estudo	45-51
Implementação de um sistema de informação que permita um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos	52-54
CONCLUSÕES	55-62
RECOMENDAÇÕES	63-64
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	65
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	66-68



SIGLAS

APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CG I	Cooperação Geográfica I (Ásia)
CG II	Cooperação Geográfica II (África e outros Países)
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
DSG	Direcção de Serviços de Gestão
EDFI	<i>European Development Finance Institutions</i>
FPP	Fundo de Pequenos Projectos
GAAI	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
M€	Milhões de Euros
m€	Milhares de Euros
ME	Memorando de Entendimento
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NDB	Núcleo de Bolsas
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento de Estado
ONGD	Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
PALOP	Países Africanos de Língua Portuguesa
PARPAII	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PO05	Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SOFID	Sociedade Financeira para o Desenvolvimento
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia



INTRODUÇÃO

OBJECTIVOS E ÂMBITO

1. A presente auditoria teve como objectivo verificar em que medida foram acatadas as recomendações formuladas no Relatório N.º 27/07 - 2.ª Secção –Acompanhamento das recomendações formuladas no âmbito da auditoria às –Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento”, doravante designado por Relatório de 2007, aprovado pelo TC - Tribunal de Contas, em sessão da 2ª Secção, de 4 de Outubro de 2007, englobando as medidas tomadas desde então.
2. As recomendações formuladas foram no sentido de que o IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento providenciasse pela plena implementação do conjunto de normas que regem a aplicação de apoios concedidos, implementasse um sistema de informação que permitisse o acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos e, ainda, que tomasse medidas no sentido de obter um adequado suporte dos documentos das despesas da cooperação.

ANTECEDENTES

3. A auditoria realizada em 2007 visou aferir o grau de acolhimento das recomendações anteriormente formuladas pelo TC, no Relatório N.º 47/2005 - 2.ª Secção, relativo à auditoria às –Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento”.
4. A auditoria consubstanciada no Relatório de 2007 concluiu que embora o IPAD tivesse aprovado *em 2006, as “Linhas de orientação para os PIC”, à luz do modelo adoptado pela UE (...) os PIC elaborados no quadro da nova metodologia de programação, evidenciam (...) ainda insuficiências*”, e que não tinham sido implementadas, e nem tão pouco iniciadas, as acções de formação programadas para a implementação do conjunto de normas e procedimentos para o controlo dos apoios concedidos¹. Igualmente, não tinham tido implementação as normas referentes ao processamento e liquidação dos encargos assumidos pelo IPAD. Por último, constatou-se que os sistemas de informação continuavam a não funcionar de forma integrada, impossibilitando o acesso a informação verdadeira e fidedigna.
5. Em consequência, o TC entendeu instruir o Governo, através do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, para que lhe fosse transmitido *por escrito, e no prazo de seis meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos documentos comprovativos, tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas*”.
6. Em 22 de Abril de 2008, o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros enviou ao TC uma *Nota e respectiva documentação*, relativas às medidas adoptadas pelo IPAD

¹ Estas normas foram elaboradas pelo IPAD na sequência das recomendações formuladas pelo TC no Relatório N.º 47/2005 – 2.º Secção.



na sequência das recomendações formuladas, onde referiu estarem a ser encetados os maiores esforços para a implementação das normas e procedimentos de controlo dos apoios concedidos em todas as áreas de abrangência da actividade do IPAD. Nomeadamente, referiu estarem a ser progressiva e gradualmente instituídos os *“Procedimentos de Análise de Programas/Projectos & Acções (PPA’S)”*, incluindo as grelhas de análise e as *“Fichas de Controlo e Acompanhamento dos PPA’S”*, assim como os *“Procedimentos para a Atribuição do Financiamento a Programas e Projectos de Cooperação”* e os *“Indicadores de Acompanhamento de Programas e Projectos de Cooperação”*; o mesmo se verifica relativamente à documentação de despesa, tendo o IPAD encetado esforços no sentido de esta ser devidamente organizada e documentada de acordo com as normas relativas ao processamento e liquidação de encargos.

METODOLOGIA

7. Os trabalhos foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias adoptadas pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da 2.^a Secção e no seu Manual de Auditoria e Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.
8. A auditoria incidiu sobre o exame a uma amostra de 18 projectos de APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento² e de 30 bolsas de estudo (bolsas para formação em Portugal e internas) à luz das normas e procedimentos implementados para os programas/projectos de cooperação, em geral, para o FPP – Fundo de Pequenos Projectos e para as Bolsas, concedidos a PALOP e Timor-Leste, totalizando um montante de 10 M€ - milhões de euros e 90 m€ - milhares de euros, respectivamente, representando 44% do total dos apoios concedidos e 2,5% do montante atribuído a bolsas, em 2008, a estes países. Para o efeito, realizaram-se testes de procedimentos, de conformidade e substantivos.

EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

9. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria ao Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e ao Presidente do IPAD, em exercício de funções em 2008 e actualmente, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões. As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra em anexo ao presente Relatório.

² Foram examinados 12 programas/projectos de cooperação, em geral e 6 projectos no âmbito do Fundo de Pequenos Projectos seleccionando-se, em cada país, os 10 projectos com maior expressão financeira e, destes, os 2 mais significativos.



ENQUADRAMENTO

Enquadramento legal

10. A política actual de cooperação portuguesa para o desenvolvimento encontra-se alicerçada no documento *“Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”* doravante designado por Estratégia, aprovado pela RCM - Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 24 de Novembro, pelo qual se procurou dotar a cooperação nacional de uma maior clareza e eficiência no que respeita aos seus objectivos, em harmonia com as grandes orientações internacionais para o combate à pobreza e à desigualdade, como sejam, a *Declaração do Milénio*, a *Declaração de Monterrey sobre o Financiamento do Desenvolvimento* e a *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda*³, na prossecução dos ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.⁴ Com a adopção da Estratégia foi introduzida uma nova política de gestão estratégica da cooperação, direccionada para uma abordagem integrada de programação, acompanhamento, avaliação e para uma gestão orientada para objectivos específicos e centrada nos resultados.
11. A missão fundamental da cooperação portuguesa, tal como definida na Estratégia, é a de *“contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito”*. Para a sua concretização definiram-se cinco objectivos fundamentais, que enquadram actualmente toda a acção da Ajuda Portuguesa: 1 - Empenho na prossecução dos ODM; 2 - Reforço da segurança humana; 3 - Apoio à lusofonia; 4 - Apoio ao desenvolvimento económico; 5 - Envolvimento mais activo nos debates internacionais. Na óptica de eficiência, a Cooperação portuguesa adoptou o princípio da concentração de prioridades em termos geográficos - países lusófonos - e sectoriais - nos domínios da Boa Governação, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza (com predomínio nas áreas de Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, Ambiente e Crescimento Económico) e, ainda, Educação para o Desenvolvimento.
12. A definição das orientações políticas, das prioridades e das estratégias da cooperação portuguesa é da responsabilidade do MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros. Para a prossecução da sua missão de cooperação portuguesa tem como atribuições, definir e executar a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com

³ Resultantes, respectivamente, da Cimeira do Milénio realizada em 2000, da Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento que teve lugar em 2002 e do II Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, realizado em 2005.

⁴ Os ODM são: 1 – Erradicar a pobreza e a fome; 2 - Alcançar a educação primária universal; 3 – Promover a igualdade do género e capacitar as mulheres; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde materna; 6 – Combater o VIH/sida, a malária e outras doenças. 7 – Assegurar a sustentabilidade ambiental; 8 – Desenvolver uma parceria global para o Desenvolvimento.



os PALOP e Timor-Leste, e coordenar a acção desempenhada nessa matéria por outros serviços e organismos da Administração Pública⁵.

13. A operacionalização da cooperação portuguesa cabe ao IPAD, instituto enquadrado no MNE, que tem por missão propor e executar a política de cooperação e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política. São atribuições do IPAD, designadamente: preparar os programas plurianuais de cooperação e a sua programação financeira; coordenar o PO05 – Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento; emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projectos e acções de cooperação financiados ou realizados por todas as entidades públicas; assegurar o financiamento dos projectos directamente elaborados pelo IPAD; proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução dos programas, projectos e acções de cooperação; assegurar a coordenação e a articulação com instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo de natureza não governamental; e centralizar a informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa⁶.
14. A CIC – Comissão Interministerial para a cooperação⁷ é um órgão sectorial - do MNE - de apoio ao Governo na área da cooperação para o desenvolvimento - que funciona junto do IPAD, tendo sido objecto de sucessivas reformulações com o objectivo de reforçar o papel de coordenação de toda a política nacional de cooperação pelo MNE, em articulação com os restantes ministérios e organizações públicas e privadas envolvidas⁸. A CIC realiza reuniões do seu Secretariado Permanente, nas quais aqueles se fazem representar, regra geral, pelos departamentos de relações internacionais. Estes departamentos são responsáveis pela difusão das orientações estratégicas da política de cooperação, assim como pela sua coordenação no âmbito de intervenção dos respectivos ministérios.
15. Por último, no quadro do relançamento da política de cooperação, foi criada a SOFID — Sociedade Financeira para o Desenvolvimento, enquanto entidade instrumental do apoio à constituição de parcerias e realização de investimentos de empresas portuguesas em países destinatários da cooperação financeira nacional. A SOFID, supervisionada pelo Banco de Portugal, tem por objecto intervir em projectos através de operações financeiras (concessão de empréstimos, concessão de garantias e empréstimos subordinados, ou participação de carácter temporário no capital social de empresas) de prestação de serviços de consultoria e acções úteis às suas iniciativas, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável de países em desenvolvimento, em articulação com os objectivos e estratégia nacional em matéria de economia, cooperação e APD. A SOFID integra a Associação das EDFI – *European Development Finance Institutions*, funcionando como interlocutora privilegiada junto das várias

⁵ Cfr. art.º 1.º e alínea h) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do MNE.

⁶ Com a reorganização resultante do PRACE – Programa de Reestruturação Central do Estado, o IPAD passou a designar-se de IPAD, I.P. (cfr. Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril – Lei Orgânica do IPAD, I.P.).

⁷ Criada pelo Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio.

⁸ Cfr. n.º 3 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril. A organização e o funcionamento da CCI encontram-se definidos pelo Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 301/98, de 7 de Outubro.



instituições da Comissão Europeia e dos fundos por elas disponibilizados, através da participação no acesso, na gestão e na própria concepção dos apoios comunitários dirigidos aos países.

16. A execução da política de cooperação caracteriza-se pela desconcentração, envolvendo, para além das duas entidades coordenadoras supracitadas, os diversos organismos da Administração Central e Local, Universidades, Institutos Públicos e ONGD – Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento e outras entidades.

Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)

17. A APD⁹ representa um dos principais mecanismos utilizados pelos países doadores na prossecução dos ODM. (cfr. pontos 10 e 11). No âmbito da ONU – Organização das Nações Unidas foi definido que cada doador despendesse o equivalente a 0,70% do seu RNB – Rendimento Nacional Bruto em APD, tendo-se estabelecido como limiar mínimo de RNB as percentagens de 0,33% em 2006, 0,51% em 2010 e 0,70% em 2015. Estes valores correspondem aos compromissos para a Europa dos 15, enquanto que relativamente aos países que aderiram à UE - União Europeia após 2002, estes limiares são de 0,17% até 2010 e 0,33% até 2015¹⁰.
18. Embora se tenham verificado acréscimos na APD portuguesa nos últimos anos, os mesmos não foram suficientes para corresponder ao compromisso assumido (em 2006 o rácio APD/RNB situava-se nos 0,21%, em 2007 nos 0,22% e, em 2008, nos 0,27%). Para o futuro próximo o aumento de rácio APD/RNB poderá estar comprometido pelo enquadramento restritivo a nível orçamental. De acordo com o *BMEP – Boletim Mensal da Economia Portuguesa, N.º 11, de Novembro de 2008 –Embora o reforço da ajuda passe necessariamente por um incremento equilibrado das várias modalidades de Cooperação, haverá que ter em conta as consequências financeiras específicas de cada uma delas, dando prioridade àquelas que permitam um aumento substancial da APD sem consequências directas sobre os indicadores de finanças públicas, particularmente no que diz respeito ao défice orçamental*¹¹.
19. Em 2008 o IPAD despendeu um total de 45,8 M€, em actividades relacionadas com a cooperação¹¹, dos quais 27,3 M€¹² (incluindo PIDDAC) se referem ao desenvolvimento de programas, projectos e acções de cooperação com os PALOP e Timor-Leste (59,6%). As verbas atribuídas a bolsas ascenderam a 3,6 M€, (7,9% das verbas atribuídas a estes países), enquanto que os montantes gastos nos FPP se cingiram a 0,2 M€, não chegando a representar 1% (0,8%) das referidas verbas. Relativamente ao

⁹ De acordo com a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento, a APD é constituída por fluxos a favor de países e territórios em desenvolvimento ou de instituições multilaterais que apoiem estes países desde que sejam providenciados por entidades oficiais, tenham por objectivo principal a promoção e o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países receptores e tenham um carácter concessional, ou seja, integrem um elemento de perdão implícito de pelo menos 25%.

¹⁰ Fonte: BMEP – Boletim Mensal de Economia Portuguesa – N.º 11 – Novembro de 2008.

¹¹ Nas áreas de documentação; Assuntos Europeus Multilaterais; Divisão Apoio à Sociedade Civil; Assuntos Transversais; Outros Países.

¹² 23,7 M€ correspondem a projectos em geral e 3,6 M€ a Bolsas.



despendido com Outros Apoios em Cooperação, estes situaram-se em 13 M€ (29%), dos quais 6 M€ (13%) dizem respeito ao transferido para as ONGD e 5 M€ (12%) para a UE. Refira-se ainda que foram gastos, em 2008, cerca de 5 M€ na Gestão Administrativa, representado cerca de 10% do total da cooperação.

Programa Orçamental (PO05)

20. O IPAD prosseguiu, em 2008, a coordenação do PO05¹³ tendo identificado no respectivo Relatório de Execução Anual os constrangimentos seguintes¹⁴:
- A informação constante dos projectos de Orçamento (funcionamento e PIDDAC) dos serviços executores do programa continua a ser incompleta no que respeita à definição de objectivos/indicadores/metas e previsão das acções.
 - Os contributos para o relatório dos executores não respondem às necessidades de informação, não permitindo fazer uma avaliação do desempenho dos organismos ao nível da gestão e execução das suas actividades/projectos, bem como dos resultados atingidos face aos previstos. Os serviços descrevem, na sua maioria, as acções de uma forma muito genérica e avulsa e não lhes associam, salvo raras excepções, os respectivos custos¹⁵.
21. Encontra-se em curso, com desenvolvimento até 2012, uma experiência piloto para a implementação de uma nova lógica de programas orçamentais, na qual o PO05 foi incluído. O Programa Piloto da Cooperação¹⁶ está a ser testado como um programa plurianual envolvendo todas as fases do ciclo do projecto (planeamento, programação, orçamentação, calendarização, controlo e avaliação), centrado nos resultados e com metas e objectivos claramente definidos e monitorizados, pondo-se assim em prática

¹³ O PO05 tem como principais objectivos permitir a maior previsibilidade da ajuda, um melhor conhecimento do que cada Ministério pretende gastar e, conseqüentemente, uma menor dispersão de verbas, característica da multiplicidade de intervenientes/executores. Estes objectivos são possíveis de concretizar na medida em que o PO05 considera a transversalidade da ajuda e a assumpção da plurianualidade da despesa. O PO05 permite a inscrição de verbas de funcionamento e de PIDDAC.

¹⁴ Não obstante os citados constrangimentos, no relatório é referido que se conseguiu colher junto dos executores do programa, devido às várias insistências do IPAD, informação mais detalhada das acções de Cooperação, relativamente ao ano antecedente.

¹⁵ No âmbito da preparação anual do programa, o IPAD auxilia as entidades executoras na correcta inscrição das verbas em cada uma das Medidas, presta apoio no esclarecimento das instruções contidas nas circulares de preparação do OE e do PIDDAC e preenche e remete ao Ministério das Finanças a Ficha de Caracterização do Programa, com base na informação prestada pelos Ministérios executores. Aquando da avaliação e elaboração dos relatórios semestral e anual do PO05, o IPAD procura obter informação, com o maior detalhe possível, das acções de cooperação desenvolvidas pelos executores. De acordo com a informação prestada pelo IPAD, *“Muitas vezes a entidade que centraliza a informação dentro de cada Ministério experimenta inúmeras dificuldades na obtenção de informação completa por parte dos diversos departamentos executores. A dispersão não facilita a coerência da informação e a sua obtenção completa e atempada. Este problema deriva do sistema de cooperação português, altamente disperso ou descentralizado por vários departamentos dentro de cada Ministério.”*

¹⁶ A proposta do Programa Piloto para a Cooperação foi definida de acordo com as orientações do GTIPOP - Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (Despacho 4639/2008, de 31 de Janeiro) e do GSENEC – Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, devendo o IPAD, enquanto entidade coordenadora, monitorizar e garantir o acompanhamento e reporte de informação sobre a sua execução no ano de 2009.



um dos mecanismos da cooperação previstos na Estratégia,¹⁷. Pretende-se, com esta experiência, a criação de um novo programa que substituirá o PO05, o qual permitirá fazer um acompanhamento da execução das actividades/projectos de cooperação orientado para os resultados, isto é, para o seu valor acrescentado real e impacte positivo nas populações beneficiárias, para além da importância conferida à afectação de recursos e ao progresso da taxa de execução dos programas e projectos.

¹⁷ A Estratégia dispõe que a orçamentação numa base plurianual é um instrumento essencial para a introdução de uma maior previsibilidade na programação da Cooperação e para a adequação às prioridades geográficas e sectoriais definidas. E que, em sede de Orçamento de Estado deverá ser reforçada a plurianualidade do Programa Orçamental da Cooperação, tendo em conta a necessária compatibilização com os compromissos plurianuais decorrentes dos programas de cooperação acordados com os países parceiros e com os actores de cooperação portugueses (*vide* PARTE III, ponto 9 – Mecanismos da cooperação portuguesa).



ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES

22. Tendo em conta as recomendações proferidas pelo TC, indicadas no ponto 2 do presente Relatório, cumpre referir que a “plena implementação de normas e procedimentos instituídos pelo IPAD” (uma das recomendações) implica necessariamente “providenciar pelo adequado suporte documental das despesas da cooperação” (outra das recomendações). Deste modo, a matéria relativa à implementação destas duas recomendações será analisada quanto à (i) programação plurianual e (ii) a programas e projectos de cooperação e apresentada em conjunto no âmbito das seguintes áreas de intervenção do IPAD: programas/projectos de cooperação em geral, Fundo de Pequenos Projectos e bolsas de estudo. Apenas se autonomizará a terceira recomendação proferida: “Implementação de um sistema de informação que permita um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos”.

Plena implementação de normas que regem a aplicação e o controlo das ajudas, incluindo o adequado suporte documental

(i) Programação Plurianual

Recomendação formulada

23. A auditoria de 2007 analisou três PIC - Programa Indicativo de Cooperação elaborados¹⁸ quanto à observância dos requisitos estabelecidos pelas “Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação”¹⁹. No entanto, verificou-se que apenas o ME - Memorando de Entendimento do PIC de Moçambique se encontrava assinado e apenas o PIC de Angola continha uma lista dos programas/projectos afectos.

Apreciação do acolhimento da recomendação

24. Na presente auditoria constatou-se uma evolução positiva no cumprimento das referidas Linhas de Orientação, na medida em que todos os ME dos PIC em vigor²⁰ se encontravam assinados pelas partes intervenientes (embora, nalguns casos, em data posterior ao início da respectiva vigência²¹) e que os PIC definem eixos estratégicos prioritários, no âmbito dos quais são identificadas as áreas de intervenção e os respectivos objectivos globais e específicos.

¹⁸ Angola (2007-2010); Moçambique (2007-2009) e Timor-Leste (2007-2009).

¹⁹ Estas Linhas de Orientação constituem uma adaptação do modelo aprovado pela UE de enquadramento comum para a elaboração de princípios e documentos de estratégia por país e princípios para uma programação plurianual conjunta.

²⁰ Angola (2007-2010); Moçambique (2007-2009); Timor-Leste (2007-2010); Cabo Verde (2008-2011); Guiné-Bissau (2008-2010) e S. Tomé e Príncipe (2008-2011).

²¹ Timor-Leste em 31 de Agosto; Angola em 26 de Julho de 2007 e S. Tomé e Príncipe em 22 de Abril de 2008.



25. Constatou-se que, na generalidade, os PIC referem a existência de uma lista de projectos em execução, constituída após a aprovação de cada projecto pelas entidades de ambos os países²². Neste contexto, salienta-se que na resposta enviada ao TC (cfr. ponto 6) sobre as medidas adoptadas na sequência das recomendações do Relatório de 2007, refere-se que: *“tratando-se os PIC de documentos plurianuais organizados por eixos estratégicos de acção, nem sempre se afigura metodologicamente desejável a definição de listagens de projectos, tendo presente as dinâmicas e as novas exigências da programação. Em muitos casos, os PIC definem novos eixos estratégicos o que exige algum tempo para a identificação de projectos (...). Foi assim por opção consciente que se evoluiu do anterior modelo no qual se destacava a listagem de projectos, em muitos casos sem execução.”* É referido, ainda, que: *“está internacionalmente consagrada a ideia de que a política de cooperação deverá ser efectuada com recurso a identificações globais das áreas de intervenção sendo a respectiva execução assegurada através da realização dos projectos que, em cada momento, se revelarem adequados à prossecução dos objectivos definidos em cada uma das áreas, o que não se coaduna de todo com uma definição prévia e rígida dos projectos.”*
26. Conclui-se, pois, que a programação da cooperação portuguesa já se encontra elaborada de acordo com as *“Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação”*, contribuindo, assim, o IPAD para a prossecução da programação plurianual conjunta estabelecida pela UE.

(ii) Programas e Projectos de Cooperação

Recomendação formulada

27. A recomendação do TC relativa à plena implementação de normas que regem a aplicação e o controlo das ajudas, incluindo o adequado suporte documental, resulta de se ter verificado que embora o IPAD já tivesse aprovado um conjunto de normas²³, não tinha procedido, ainda, à sua implementação nem, tão pouco, iniciado a formação profissional necessária. Apenas as normas relativas à análise e atribuição de financiamentos no âmbito das ONGD se encontravam em execução.

²² Ainda que no PIC da Guiné-Bissau sejam identificados três programas/projectos estruturantes no sector da educação.

²³ Através da OS - Ordem de Serviço N.º 2/2007, de 14 de Janeiro: *“Normas e Procedimentos de Análise e de Elegibilidade de Projectos de Cooperação e das Correspondentes Despesas”* que se consubstancia em:

- Procedimentos para análise de programas/projectos/acções de cooperação apoiados pelo IPAD;
- Procedimentos para análise de programas/projectos/acções de cooperação apoiados pelo IPAD – grelhas de análise;
- Procedimentos para análise de programas/projectos/acções de cooperação desenvolvidos pelas ONGD no âmbito de candidaturas anuais;
- Procedimentos para atribuição do financiamento de programas e projectos de cooperação;
- Procedimentos para atribuição do financiamento de programas e projectos desenvolvidos pelas ONGD no âmbito de candidaturas anuais;
- Tabelas de preços;
- Indicadores de acompanhamento de programas e projectos de cooperação;
- Processamento e liquidação de encargos relativos aos apoios concedidos pelo IPAD.



28. O Relatório de 2007 também evidencia insuficiências suscitadas pelo exame dos dossiês dos projectos à luz das normas relativas ao “Processamento e liquidação de encargos relativos aos apoios concedidos pelo IPAD”, designadamente, as seguintes:
- inexistência dos documentos comprovativos das despesas realizadas (incluindo bolsas);
 - as verbas destinadas a projectos que não tiveram execução foram aplicadas noutros, sem a correspondente regularização contabilística;
 - inexistência da identificação da fonte de financiamento nos documentos comprovativos das despesas e de carimbo com a referência “co-financiado pelo IPAD”²⁴;
 - não preenchimento do modelo de pedido de libertação do financiamento²⁵.

Apreciação do acolhimento da recomendação

Grandes Projectos de Cooperação

29. O IPAD aprovou as “Directrizes para apresentação de propostas de Programas, Projectos ou Acções de Cooperação”²⁶ e encetou esforços quotidianos através dos seus dirigentes e técnicos com vista à implementação das normas que regem a aplicação e o controlo das ajudas em geral²⁷ e de sensibilização das entidades promotoras para a necessidade de apresentarem as propostas de co-financiamento das acções, projectos ou programas de acordo com as referidas normas. Sobre este assunto o IPAD salienta que: *“Não obstante a resistência inicial da generalidade dessas entidades em aderir a esses procedimentos, a grande maioria já vem, actualmente, apresentando, por iniciativa própria, as propostas de co-financiamento no formulário apropriado e, quando assim não sucede, o IPAD tem recusado esses pedidos enquanto os mesmos não preenchem os necessários requisitos.”*²⁸
30. Dos doze projectos de cooperação examinados, quatro²⁹ apresentaram o modelo de candidatura aprovado para o efeito³⁰ e foram apreciados pelo IPAD em cumprimento estrito dos procedimentos supra referidos, tendo sido preenchidas as respectivas grelhas de análise³¹. Os restantes programas/projectos, tendo tido início em data anterior à

²⁴ Cfr. Ponto 3.3 das normas.

²⁵ Cfr. Ponto 1.1 das normas.

²⁶ Cfr. OS N.º 6/2007, de 11 de Junho.

²⁷ Cfr. Nota enviada ao TC pelo Gabinete do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, em 22/04/2008.

²⁸ Cfr. e-mail do IPAD, de 20/07/2009.

²⁹ São eles: PRLP – Programa de Reintrodução da Língua Portuguesa (Timor-Leste); Saúde para Todos (S. Tomé e Príncipe); Cooperação Técnico-Policia (Moçambique) e Cooperação Técnico-Policia (Angola).

³⁰ “Documento do Projecto” previsto na OS N.º 6/2007.

³¹ Nestas grelhas o IPAD atribuiu uma pontuação relativamente a cada requisito estabelecido pelos procedimentos, com vista à classificação final do projecto e à respectiva aprovação.



vigência dos citados procedimentos foram sujeitos a apreciação do IPAD³², tendo em conta, nomeadamente, os respectivos elementos históricos e de enquadramento e os aspectos de relevância, sustentabilidade, eficiência, mecanismos de controlo e acompanhamento e, ainda, os resultados esperados.

31. Relativamente à formalização dos apoios concedidos, importa referir que a generalidade dos programas/projectos³³ tiveram por base protocolos de cooperação³⁴. Estes protocolos estabelecem as grandes linhas de execução dos projectos, identificando custos, obrigações das partes, processamento dos financiamentos, regras do desbloqueamento do financiamento, despesas elegíveis, visibilidade e divulgação dos apoios, controlo e avaliação e penalizações pelo incumprimento. Alguns destes documentos contêm, em anexo, planos de actividades detalhados incluindo custos com recursos humanos, informações sobre o financiamento de áreas em particular e normas sobre a apresentação de relatórios de execução dos projectos.
32. O acompanhamento da execução dos programas/projectos de cooperação desenvolveu-se de acordo com o previsto nos protocolos de cooperação e nos “Documentos do Projecto”, com recurso, nomeadamente, aos “Indicadores Objectivamente Verificáveis” e às respectivas “Fontes de Verificação”, permitindo a quantificação e/ou qualificação dos resultados. O acompanhamento foi assegurado pelas entidades e técnicos responsáveis pela monitorização e supervisão do projecto (por vezes, designados “Oficiais de Ligação junto das Embaixadas” ou “Coordenadores de Projecto”) em conformidade com a metodologia prevista nos citados instrumentos.
33. Os executores elaboraram relatórios intercalares e finais de execução física e financeira, bem como mapas de execução financeira, apoiados pelos respectivos comprovativos das despesas realizadas. Por sua vez, o IPAD realizou missões de acompanhamento no terreno³⁵, ou solicitou auditorias a entidades externas³⁶.

³² Com vista à aprovação superior do respectivo financiamento para 2008.

³³ Cfr. Programas de Cooperação Técnico-Policial, respectivamente, de Angola e de Moçambique; Projecto de Apoio à Criação de um Centro de Investigação em Saúde (Angola); Projecto Réplica da Torre de Belém – 2.ª fase (Cabo-Verde); Projecto Centro de Formação Profissional da Região Fogo/Brava (Cabo-Verde); Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado (Moçambique); Projecto Saúde para Todos – alargamento e consolidação (S. Tomé e Príncipe) e Projecto de Apoio à Universidade Nacional de Timor-Leste. Relativamente aos programas/projectos: Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau; Programa de Apoio ao Ensino Secundário Geral e Profissionalmente Qualificante (S. Tomé e Príncipe) e Projecto de Reintrodução da Língua Portuguesa em Timor-Leste, não consta dos dossiers respectivos, informação sobre esta matéria. De referir, no entanto, que estes projectos tiveram início em 2000/2001.

³⁴ Ou, ainda, no caso do Projecto “Capacitação de um Centro de Investigação Clínica em Luanda”, Memorando de Entendimento e Contrato-Programa e, no caso do Projecto “Contribuição Portuguesa para o UNODC “United Nations Office On Drugs and Crime” um Plano Operacional de Combate ao Narcotráfico na Guiné - Bissau, ao qual Portugal aderiu.

³⁵ Eg. projecto “Cooperação Técnico – Policial” (Angola) e Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado (Moçambique).

³⁶ Eg. projecto PRLP (Timor Leste), auditoria aos documentos de despesa do ano de 2008.



34. A presente auditoria constatou que quatro dos doze projectos analisados não foram objecto de relatórios periódicos de acompanhamento e de progresso³⁷. Relativamente a estes, convém referir que o desbloqueamento da verba para 2009 continuava dependente da apresentação daqueles relatórios. Também se verificou que o projecto “Réplica da Torre de Belém - 2.ª fase” (Cabo-Verde) ainda não tinha tido execução à data da auditoria, [Julho de 2009], embora o IPAD tivesse transferido o total do co-financiamento previsto no protocolo de cooperação (350 000,00 €) para a entidade executora, em Dezembro de 2008. Esta transferência foi efectuada para uma conta afecta ao projecto, junto da Direcção-Geral do Tesouro do Ministério da Finanças de Cabo-Verde e a obra foi sujeita às regras da contratação pública vigentes naquele país e ao visto do Tribunal de Contas, entretanto concedido³⁸. Salienta-se que o IPAD tem vindo a efectuar diligências junto dos Serviços de Cooperação da Embaixada de Portugal, bem como das entidades de Cabo-Verde envolvidas, no sentido de obter esclarecimentos e pontos de situação sobre o início da execução do projecto.
35. Quanto à documentação comprovativa das despesas realizadas, que acompanhava os mapas de execução financeira, salienta-se o facto de esta já conter o carimbo identificando o IPAD como co-financiador, em conformidade com o estabelecido nas normas relativas ao “Processamento e liquidação de encargos relativos aos apoios concedidos pelo IPAD”.
36. A avaliação dos programas/projectos de cooperação é da competência do GAAI - Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna que *procede à avaliação da execução dos programas, planos e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento em função dos objectivos definidos, directamente ou através de avaliação externa.*³⁹. Em 2008 foram realizadas avaliações nas seguintes áreas: Sector da Educação na Guiné-Bissau (avaliação interna) e Programas de Cooperação Portugal Cabo Verde 2002-2004 e 2005-2007 (avaliação externa)⁴⁰. Ainda não foram sujeitos a avaliação os programas/projectos seleccionados, à excepção do projecto “Saúde para Todos” de S. Tomé e Príncipe, alvo de uma avaliação intercalar em 2007.
37. No âmbito da sua actividade de avaliação o GAAI salienta que os sistemas de informação para uma rigorosa avaliação do impacto estão numa fase de desenvolvimento inicial ao nível da cooperação internacional. Assim, em geral, as avaliações actuais permitem uma apreciação indicativa dos resultados dos programas e da sua relevância e eficácia mais do que uma apreciação do impacto nos países beneficiários. Acresce que a área da avaliação da cooperação para o desenvolvimento ainda carece de recursos humanos especializados, facto a que também não é alheio o IPAD⁴¹.

³⁷ São eles o Projecto Centro de Formação Profissional da Região Fogo/Brava (Cabo Verde); UNODC (Guiné-Bissau); Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau; Programa de Apoio ao Ensino Secundário Geral e Profissionalmente Qualificante (S. Tomé e Príncipe).

³⁸ Cfr. informação prestada pelo IPAD em 17 de Julho de 2009.

³⁹ Cfr. artigo 7º, da Portaria n.º 510/2007, de 30 de Abril, entretanto alterada pela Portaria n.º 510/2009, de 14 de Maio.

⁴⁰ Cfr Relatório anual da avaliação e da auditoria interna de 2008.

⁴¹ Cfr. Nota de rodapé anterior.



38. Ainda assim, o IPAD tem vindo a desenvolver esforços para aumentar a qualidade da avaliação da cooperação portuguesa harmonizando a sua prática de acordo com as orientações internacionais, nomeadamente aprovando normas e procedimentos no campo da avaliação (Ordens de Serviço n.ºs 3/2008 – “Guia de Avaliação” e 3/2009 – “Normas do CAD para a Qualidade da Avaliação”), entre outros instrumentos metodológicos.

Pequenos Projectos de Cooperação

39. Para além dos programas/projectos de cooperação em geral, o IPAD financia ainda projectos através do FPP - Fundo de Pequenos Projectos de Cooperação. O FPP foi criado em resposta a solicitações dos Conselheiros e Adidos para a Cooperação⁴², com o intuito de minimizar necessidades nas áreas sociais identificadas pelos actores da sociedade civil dos PALOP e Timor-Leste⁴³. Dado o seu cariz e pequena dimensão orçamental, estes projectos e acções não seriam elegíveis no quadro dos apoios institucionalizados da Cooperação Portuguesa. A sua atribuição é efectuada anualmente aos Serviços de Cooperação junto das Embaixadas de Portugal nos referidos países⁴⁴, pela necessidade de proximidade com as respectivas instituições da sociedade civil e populações beneficiárias, ficando estes serviços responsáveis pela respectiva gestão, com procedimentos burocráticos simplificados.
40. Em 2007 o IPAD criou procedimentos uniformes⁴⁵, quer para o funcionamento das contas bancárias para o FPP, quer para apresentação de candidaturas de financiamento dos PPC – Pequenos Projectos de Cooperação⁴⁶, procurando uniformizar os respectivos procedimentos de gestão à luz da normalização já adoptada para os Programas/projectos de cooperação em geral. Tais procedimentos foram informalmente comunicados às Embaixadas desde 2007, embora a sua aprovação só tenha ocorrido em Janeiro de 2009⁴⁷.

⁴² O FPP teve origem no ano de 2003, de acordo com a informação retirada dos projectos respectivos.

⁴³ O FPP financia, como a designação indica, os Pequenos Projectos de Cooperação, nos domínios da saúde e educação, só podendo extravasar as áreas indicadas após aprovação prévia do IPAD, mediante proposta fundamentada das Embaixadas.

⁴⁴ A determinação do respectivo montante cabe ao Presidente do IPAD.

⁴⁵ Cfr. “Procedimentos Aplicáveis ao Funcionamento da Conta para os Fundos para Pequenos Projectos”. Estes procedimentos englobam a abertura de conta específica para o FPP em instituição bancária local, tendo como seus titulares o Embaixador, ou seu substituto, e o Conselheiro de Cooperação ou o representante local do IPAD, devendo os Serviços de Cooperação das Embaixadas obter recibo de cada transferência do apoio financeiro (com identificação do FPP, do projecto em causa e da instituição beneficiária), devidamente assinado ou, tratando-se de pagamento directo de bens ou serviços, dos documentos comprovativos de despesa, que deverão ser emitidos em nome da Embaixada respectiva. Do mesmo modo, englobam o envio ao IPAD de relatórios trimestrais de execução financeira do FPP e de relatório de contas final.

⁴⁶ Pelos quais ficou definido que os Serviços da Cooperação deverão efectuar uma avaliação qualitativa e comparativa dos projectos devendo, para tal, disponibilizar aos executores no momento da divulgação do Fundo, o “Guia de Apresentação de Pedidos de Co-Financiamento de Pequenos Projectos”. De acordo com este Guia são avaliados aspectos de relevância, viabilidade, sustentabilidade e impacto/visibilidade dos projectos e efectuada a definição/identificação dos projectos através dos *itens* objectivo, actividades, executor, interlocutor responsável, valor global e verba atribuída por rubricas.

⁴⁷ O “Regulamento de Atribuição de Financiamento e Gestão de Pequenos Projectos no Âmbito de Fundos de Pequenos Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento (FPP)” veio a ser superiormente aprovado pelo IPAD em Janeiro de 2009, através da Ordem de Serviço N.º 1/2009.



41. Neste contexto, é de referir a existência de diversas contas bancárias junto das Embaixadas destinadas à movimentação de verbas de programas e projectos de cooperação, que não se encontram reflectidas na conta de gerência do IPAD, nem nas contas de gerência das Embaixadas. Por outro lado, estas contas bancárias não constam em listagem anexa à conta de gerência do IPAD como informação extra-contabilística, não espelhando de forma clara e rigorosa a informação dos fluxos financeiros entre as entidades envolvidas. A situação carece do devido enquadramento jurídico.

Em sede de contraditório, o Presidente do IPAD esclarece que *“o procedimento adoptado visa essencialmente proteger os fundos públicos evitando a passagem do dinheiro para executores em que o nível de extravio é avaliado pelo IPAD como alto. Na prática, em vez de se transferir o dinheiro todo, os pagamentos são feitos após chegada dos justificativos das despesas. Com o desenvolvimento das telecomunicações, este procedimento pode ser reavaliado fazendo-se os pagamentos directamente”*.

42. A auditoria revelou que o controlo da gestão dos PPC se inseriu na óptica mais vasta do controlo anual da gestão do respectivo FPP. Assim, em 2008 o IPAD, tendo embora aprovado a atribuição do FPP às Embaixadas no início do ano⁴⁸, fez depender as correspondentes transferências da prestação de contas relativa à execução do ano anterior. Assim, verificou-se um desfasamento temporal de meses⁴⁹ entre a aprovação do montante do FPP e a sua transferência para as Embaixadas o que implicou a concentração da execução dos PPC no segundo semestre de 2008. Situação semelhante veio a verificar-se no ano de 2009, encontrando-se à data da auditoria [Julho de 2009] por desbloquear o FPP de Angola, e tendo os FPP para Moçambique, Cabo-Verde e Guiné-Bissau sido desbloqueados apenas no final de Abril de 2009.
43. De referir igualmente que, na execução do FPP em 2008, nem sempre as Embaixadas acolheram os procedimentos anteriormente mencionados. Constatou-se que, em algumas situações, não foram apresentados, de forma adequada e atempada, os relatórios de execução trimestral, acompanhados da documentação comprovativa da despesa⁵⁰, nem os relatórios finais⁵¹ e não foi utilizado o formulário de candidatura dos PPC concebido pelo IPAD.
44. O exame dos PPC revelou a existência de projectos desenvolvidos à margem das áreas prioritárias. A situação de maior relevância verificou-se em Moçambique, com cerca de 70% das despesas aplicadas em acções/projectos não elegíveis e sem a correspondente autorização prévia do IPAD. Neste contexto, em 2009 o IPAD dividiu o financiamento aprovado (50.000€) em duas tranches e condicionou a sua transferência ao cumprimento das regras estabelecidas, incluindo a evidência do grau de execução⁵².

⁴⁸ Os financiamentos no âmbito do FPP foram atribuídos do seguinte modo: Moçambique: 50.000€; Angola: 50.000€; Guiné-Bissau: 30.000€; Cabo-Verde: 40.000€; S Tomé e Príncipe: 25.000€ e Timor-Leste: 18.000€.

⁴⁹ Tendo por referência o ano económico.

⁵⁰ Moçambique.

⁵¹ e.g.: Moçambique, S. Tomé e Príncipe.

⁵² Cfr. Informação N.º 373/CG I/2009.



Bolsas de Estudo

45. Tendo em conta a inexistência de documentação comprovativa das despesas efectuadas com bolsas de estudo⁵³ e as recomendações do Relatório de 2007, o IPAD deu orientações ao NDB - Núcleo de Bolsas⁵⁴ para que este procedesse à identificação da documentação relativa à aplicação dos fundos transferidos e respectivo recebimento individual por cada bolseiro, em cada país (bolsas internas), nomeadamente, através de recibo⁵⁵. Em simultâneo, o IPAD incumbiu o GAAI de acompanhar este processo e apresentar relatórios de progresso mensais, até ao final do ano de 2007. Do mesmo modo, incumbiu o NDB e o GAAI de apresentarem proposta de Ordem de Serviço/Procedimento com a descrição —(...) *de todas as tarefas necessárias ao processo de transferência bancária para as Embaixadas (...), o pagamento aos bolseiros e a respectiva documentação de controlo e, ainda, a definição de responsabilidades dos diferentes intervenientes.*”⁵⁶.
46. Assim o NDB efectuou o diagnóstico das situações existentes em cada país, e o GAAI, elaborou mensalmente relatórios de progresso nos quais relata a enorme dificuldade em obter documentação comprovativa das despesas efectuadas no âmbito do processo de atribuição das bolsas (quer relativamente às transferências bancárias efectuadas para os países parceiros, quer no que respeita ao recebimento individual de cada bolseiro). Destaca-se que no relatório de progresso de Dezembro de 2007 é referido que: —*A principal conclusão a que é possível chegar é a de que não existe qualquer tipo de processo uniformizado de gestão e controlo dos pagamentos das bolsas internas, variando bastante a situação de país para país.*” e que: —*As Embaixadas não têm demonstrado grande preocupação em dar resposta em tempo útil às solicitações efectuadas pelo NB e os serviços de contabilidade do IPAD não comunicam atempadamente a data em que as transferências são realizadas*”.
47. Por outro lado o GAAI, conjuntamente com o NDB, desenvolveu as —*Normas e Procedimentos para Acompanhamento e Controlo das Bolsas Internas*”⁵⁷, e referiu no relatório de progresso de Dezembro de 2007 a urgência da implementação das mesmas —*como forma de sanar a actual situação das bolsas internas e garantir que a*

⁵³ A concessão de bolsas de estudo a cidadãos lusófonos é considerado um dos instrumentos mais relevantes da política de cooperação, tendo vindo Portugal a disponibilizar anualmente um contingente de bolsas de estudo a cidadãos daqueles países para os capacitar em áreas consideradas prioritárias ao seu desenvolvimento. As bolsas dividem-se em bolsas de formação nos PALOP e Timor-Leste (bolsas internas), ou bolsas de formação em Portugal.

⁵⁴ O NDB insere-se na CG I e, dentro desta, na DAF II – Divisão de Cabo-Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe. De acordo com o Despacho n.º 20328/2007, de 6 de Setembro, que aprova a organização e funcionamento da estrutura orgânica flexível do IPAD, compete ao NDB, nomeadamente: Organizar e acompanhar o processo de selecção de bolseiros pelos países beneficiários; instruir e organizar os processos de concessão de bolsas de estudo ou formação a bolseiros oriundos dos países beneficiários e coligir e acompanhar a execução física e financeira, global e por país, do Programa Anual de Bolsas.

⁵⁵ Cfr. Despacho Interno de 15/09/2007.

⁵⁶ Vide nota de rodapé anterior.

⁵⁷ As normas em apreço foram apresentadas para aprovação superior em Outubro de 2007. Este documento comporta mecanismos de controlo e de uniformização do processo de atribuição de bolsas internas nas suas diversas fases, desde a aprovação e transferência de verbas para as Embaixadas, ao seu acompanhamento e entrega efectiva aos bolseiros, impondo quer a criação de uma conta bancária específica destinada à gestão das bolsas internas nas Embaixadas, quer a emissão de recibo comprovativo de recebimento pelo estabelecimento de ensino (quando for o caso) e pelo bolseiro, nos casos de pagamento em cheque ou dinheiro.



informação flua naturalmente, como deve fluir em qualquer tipo de organização, entre *todos os actores que participam no processo de gestão das bolsas internas (...)*”. Não obstante o exposto, constatou-se que as *Normas e Procedimentos para Acompanhamento e Controlo das Bolsas Internas*” não se encontravam ainda aprovadas pelo IPAD à data da auditoria [Julho de 2009].

48. Entre 2008 e 2009, procedeu-se também à actualização dos Regulamentos específicos para a atribuição de bolsas⁵⁸, designadamente, alterando os contingentes e os montantes mensais, estabelecendo a abertura de conta bancária, em euros, nos PALOP e Timor Leste e introduzindo mecanismos de controlo (prestação de contas das transferências, recibo comprovativo dos montantes recebidos emitido pelos estabelecimentos de ensino dos bolseiros e recibos assinados por estes). Assim, a auditoria constatou melhorias no processo de atribuição e controlo das bolsas internas, no que respeita ao ano lectivo de 2007/2008, uma vez que a atribuição das bolsas pelo IPAD esteve dependente da correcta elaboração dos respectivos processos de candidatura, nos termos dos Regulamentos dos países,⁵⁹ e o IPAD obteve a documentação comprovativa do seu recebimento por parte dos bolseiros, ou das entidades de ensino⁶⁰, através da emissão do respectivo recibo⁶¹.
49. No entanto, quanto à atribuição de bolsas internas na Guiné-Bissau e em Timor-Leste, as transferências foram efectuadas para os estabelecimentos de ensino⁶², por via das respectivas Embaixadas de Portugal^{63/64} (em virtude do alegado clima de instabilidade política vivido na Guiné-Bissau e do facto de o IPAD já apoiar projectos nos referidos estabelecimentos), constatando-se ainda que existem documentos comprovativos do recebimento por parte dos estabelecimentos de ensino, mas não dos bolseiros⁶⁵.
50. Relativamente às bolsas para formação em Portugal, o Despacho N.º 17 457/2006, de 9/08, veio regular a política de concessão de bolsas de estudo a cidadãos oriundos de países em desenvolvimento, tendo cometido ao IPAD a obrigação de submeter a

⁵⁸ Os regulamentos, por país, estabelecem, nomeadamente, o contingente aprovado, o montante, a duração das bolsas, e os critérios de atribuição (excepto Moçambique, cujas bolsas são executados por analogia com os outros países, dado as autoridades moçambicanas nunca terem assinado o respectivo projecto de Regulamento).

⁵⁹ Nalguns casos a atribuição das bolsas ocorreu tardiamente, não obstante as insistências do IPAD: na Guiné-Bissau em 11/06/08 – IS N.º 680/CG I/DAF II/NB/2008; em Timor-Leste em 25/11/2008 – IS N.º 1945/CG I/DAF II/NB/2008 e em Moçambique em 11/12/2008 - IS N.º 1790/CG I/ DAF II/NB/2008. Também relativamente às bolsas para formação em Portugal se verificou a deficiente instrução dos processos de candidatura, situação que veio, inclusivamente, a provocar atrasos na chegada dos candidatos a Portugal.

⁶⁰ Em Timor-Leste e na Guiné-Bissau.

⁶¹ E, nalguns casos, foi efectuada a confirmação das respectivas transferências através dos extractos bancários. Eg. (S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste).

⁶² Respectivamente: Faculdade de Direito de Bissau, Liceu João XXIII e Associação da Escola Portuguesa de Bissau e UNTL -Universidade Nacional de Timor-Lorsa'e.

⁶³ Estas situações encontram-se previstas nos respectivos Regulamentos, à excepção do Liceu João XXIII.

⁶⁴ Timor-Leste: Despesa autorizada pelo IPAD em 25 de Novembro de 2008; Ordem de pagamento de 29 de Dezembro de 2008 e transferência em 16 de Janeiro de 2009. Em sede de contraditório, o IPAD referiu que *“Quanto a Timor não existem documentos comprovativos, visto não ter havido, em 2008, qualquer atribuição de bolsas internas neste país”*.

⁶⁵ À excepção de alguns bolseiros da Faculdade de Direito de Bissau que, porém, suscitam dúvidas, uma vez que, reportando-se ao ano lectivo de 2007-2008 e às duas primeiras prestações mensais da bolsa, são datados de Novembro de 2008).



aprovação da tutela a respectiva proposta de regulamentação⁶⁶. Nestes termos, o IPAD, considerando as especificidades de cada área de intervenção, elaborou dois projectos de regulamentos distintos, de bolsas para o ensino superior⁶⁷ e de bolsas de profissionalização⁶⁸ que remeteu à tutela para apreciação⁶⁹, que aguardavam aprovação à data da auditoria [Julho de 2009]. A verificação dos dossiers respectivos revelou que não existe documentação comprovativa do recebimento das bolsas por parte dos bolseiros, porém, este recebimento pôde ser comprovado pelo extracto bancário e por listagem anexa.

51. Conclui-se, assim, que o IPAD tem desenvolvido normas e procedimentos para a aplicação e controlo das ajudas dos programas/projectos de cooperação em geral, dos PPC e das bolsas de estudo e encetado esforços com vista à respectiva implementação, bem como, tem providenciado pelo adequado suporte documental das despesas de cooperação.

Implementação de um sistema de informação que permita um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos

Recomendação formulada

52. O Relatório de 2007 concluiu que os sistemas de informação existentes no IPAD continuavam a não funcionar de forma integrada, não produzindo informação que permitisse um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos, em virtude dos registos das despesas dos projectos efectuados na antiga Direcção de Serviços de Assuntos Bilaterais não serem coincidentes com os registos contabilísticos na DSG - Direcção de Serviços de Gestão.

Apreciação do acolhimento da recomendação

53. Tendo presente a necessidade de uma gestão integrada e eficaz, o IPAD implementou o ~~“Procedimento sobre Gestão Orçamental – Orçamento de Tesouraria”~~, que tem por base a repartição do orçamento do IPAD pelas direcções de serviços, nomeadamente, pela CG I - Cooperação Geográfica I e CG II - Cooperação Geográfica II e, dentro destas, por país, por programas, projectos e acções, ficando os directores de serviço responsáveis pela gestão da parte do orçamento que lhes é atribuído. Este sistema comporta o registo dos montantes planeados e executados pelas CG I e CG II na respectiva ~~“área de trabalho”~~. Por sua vez, a DSG regista os pagamentos por aquelas

⁶⁶ Vide artigo 4.º do Despacho N.º 17 457/2006.

⁶⁷ Este projecto visa regular o processo de atribuição, renovação e acompanhamento de bolsas de estudo a alunos provenientes dos PALOP para frequência do ensino superior em Portugal, ou, em cada um desses países, integrando normas sobre a efectivação do regresso dos bolseiros aos respectivos países de origem, acabando a maioria por ficar em Portugal. Assim o novo documento não exclui esta hipótese mas impõe uma contrapartida ao Estado por essa decisão.

⁶⁸ Este projecto visa regular o processo de atribuição, renovação e acompanhamento de bolsas de profissionalização, tendo por base o conceito do regulamento de bolsas internas, ajustado às condicionantes e especificidades de cada país.

⁶⁹ Estes projectos foram enviados à Tutela em 26/09/2008.



direcções solicitados também na sua —área de trabalho”. Este sistema permite efectuar o confronto entre a informação financeira destas direcções de serviços e da contabilidade, permitindo um melhor controlo da execução orçamental.

54. Por outro lado, o IPAD efectuou diligências com vista à aquisição de um sistema informático adequado à realidade e dimensão das suas atribuições, requerendo as necessárias autorizações junto da Direcção-Geral do Orçamento e do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração Pública para a sua respectiva adopção. No entanto, a resposta a esta solicitação foi negativa⁷⁰ na medida em que se encontravam em curso os trabalhos sobre a finalização do RIGORE - Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado.

⁷⁰ Cujo teor se transcreve —afigura-se não ser de aprovar a aquisição do ERP – Enterprise Resource Planning”



CONCLUSÕES

Do acompanhamento efectuado às recomendações formuladas pelo TC no Relatório de 2007 conclui-se, sucintamente, o seguinte:

55. O IPAD evidenciou um manifesto empenho no acolhimento das recomendações formuladas pelo TC, através da criação e da implementação das normas e procedimentos para aplicação e controlo dos apoios concedidos, bem como, da obtenção do suporte documental das despesas de cooperação.
56. A programação da cooperação portuguesa já se encontra preparada de acordo com as “Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação”, contribuindo, assim, o IPAD para prossecução da programação plurianual conjunta estabelecida pela UE.
57. O exame dos dossiês dos programas e projectos de cooperação revelou uma evolução positiva na implementação das normas e procedimentos que regem a aplicação e o controlo das ajudas, incluindo o adequado suporte documental. A apreciação dos programas/projectos de cooperação pelo IPAD, em 2008, teve por referência os critérios de relevância, viabilidade, eficiência, sustentabilidade, metodologia, orçamento e capacidade operacional, de acordo com os procedimentos aprovados pela OS N.º 2/2007, e o modelo de apresentação de propostas de programas e projectos aprovado pela OS N.º 6/2007.
58. Não obstante, no âmbito do acompanhamento e controlo da execução dos programas/projectos de cooperação, incluindo os PPC constatou-se, nalguns casos, a não apresentação de relatórios periódicos de acompanhamento e de progresso, bem como da documentação comprovativa da despesa.
59. No projecto “Réplica da Torre de Belém - 2.ª fase” (Cabo-Verde) embora o IPAD tenha transferido para a entidade executora o total do financiamento do projecto previsto no protocolo, constatou-se que o mesmo não teve qualquer execução em Junho de 2009. Não obstante, o IPAD diligenciou junto dos Serviços de Cooperação da Embaixada de Portugal, bem como das entidades de Cabo-Verde envolvidas, no sentido de obter esclarecimentos e pontos de situação sobre o início da execução do projecto.
60. Verificou-se a existência de diversas contas bancárias junto das Embaixadas destinadas à movimentação de verbas de programas e projectos de cooperação, que não se encontram reflectidas na conta de gerência do IPAD, nem nas contas de gerência das Embaixadas, o que não permite uma informação clara e rigorosa dos fluxos financeiros entre as entidades referidas. Acresce referir que a situação carece do devido enquadramento jurídico.



61. Relativamente à atribuição de bolsas internas, em que as transferências foram efectuadas para os estabelecimentos de ensino por via das respectivas Embaixadas de Portugal, constatou-se que nem sempre existem documentos comprovativos do recebimento das bolsas por parte dos bolseiros, mas apenas dos respectivos estabelecimentos de ensino.
62. Embora não funcione ainda de modo integrado, o actual sistema de gestão e controlo do IPAD registou melhorias face ao existente em 2007.

RECOMENDAÇÕES

63. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, o Tribunal recomenda:
 - ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros que promova as medidas legislativas e regulamentares necessárias ao adequado enquadramento jurídico dos fluxos financeiros entre o IPAD e as Embaixadas no quadro da execução dos programas e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento;
 - ao IPAD que prossiga o empenho na obtenção do adequado suporte documental comprovativo do recebimento de bolsas por parte dos bolseiros.
64. O Tribunal entende instruir o Governo, através do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, para lhe transmitir, no prazo de 120 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

65. Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

66. Deste Relatório são remetidos exemplares:
 - ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros;
 - ao Presidente do IPAD;
 - ao Inspector-Geral Diplomático e Consular;
 - ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

Publicidade

67. Após entregues exemplares deste Relatório às entidades acima enumeradas, será o mesmo inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social.

Emolumentos

68. São devidos emolumentos nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de € 1.716,40.

Tribunal de Contas, aprovado em *28 de Outubro de 2009*

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(José Luis Pinto de Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente,



EQUIPA

Coordenação

Conceição Antunes (Auditora-Coordenadora)

António Sousa (Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Maria João Santos (Tec. Verif. Sup. Principal)

Antónia Pires (Tec. Verif. Sup. 1ª classe)



Anexo – Alegações apresentadas

*A atençaõ do JAV
supra referida*



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Gabinete do Secretário de Estado
dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

GSENEC

20.OUT.2009

1598

PROC. F15/535

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: Auditoria de seguimento ao IPAD: "Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento"

Em referência ao Ofício de V.Exª, datado de 7 do corrente, Proc. Nº 23/09-Audit, junto se envia, para conhecimento, cópia de um Despacho de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, sobre o assunto referenciado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Chefe do Gabinete

Pedro Carneiro

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

DESPACHO

O Relato relativo à auditoria de seguimento ao IPAD: *Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento*, enviado pelo Tribunal de Contas ao meu Gabinete no dia 7 de Outubro de 2007, evidencia uma evolução muito positiva no processo de controle da despesa envolvida na execução dos Projectos de Cooperação, realçando o respectivo enquadramento no âmbito dos Programas Indicativos de Cooperação.

Assim, não posso deixar de manifestar o meu apreço pelo trabalho desenvolvido pelo IPAD ao longo desta legislatura, no que se refere ao esforço de regularização financeira dos projectos de cooperação, com especial destaque para a implementação de normas e procedimentos que gerem o controlo da ajuda.

Contudo, considero pertinente que sejam apresentadas medidas no sentido de colmatar as pequenas falhas ainda detectadas pelo Tribunal de Contas sobretudo ao nível da exigência de relatórios de execução dos projectos e de documentos comprovativos das bolsas concedidas.

Cumprimento e felicito o IPAD pelo trabalho desenvolvido e devidamente reconhecido pelo Tribunal de Contas.

Lisboa, 15 de Outubro de 2009,

O Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação


(João Gomes Cravinho)



Ministério dos Negócios Estrangeiros

IPADInstituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.

*À atenção do D.º W
21/10/2009
Ferreira*

Exmo. Sr. Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Lisboa

2988/GAAI

20-10-2009

ASSUNTO: Auditoria de seguimento ao IPAD: "Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento"

O Relatório do Tribunal de Contas relativo à Auditoria de seguimento ao IPAD: "Ajudas a Programas e Projectos de Desenvolvimento", que teve como objectivo verificar em que medida tinham sido acatadas as recomendações constantes do Relatório nº 27/2007 (visou aferir o grau de acolhimento das recomendações anteriormente formuladas no Relatório nº 47/2005), apresenta ainda um conjunto de recomendações. Tendo sido dada oportunidade ao IPAD para se pronunciar sobre o teor do relato, vimos por este meio fazê-lo.

Antes de mais, referir que as auditorias do Tribunal de Contas, assim como outras a que o IPAD tem sido sujeito, têm sido uma preciosa ajuda no sentido da melhoria dos sistemas de controlo e de Gestão do IPAD. Dizer também, desde já, que nos congratulamos com o facto de esta auditoria do Tribunal de Contas referir, nomeadamente, que "O IPAD evidenciou um manifesto empenho no acolhimento das recomendações formuladas, através da criação e implementação das normas e procedimentos para aplicação e controlo dos apoios concedidos, bem como, da obtenção do suporte documental das despesas de cooperação". Refere ainda, entre outras, que "o exame dos dossiês dos programas e projectos de cooperação revelou uma evolução positiva" no mesmo âmbito.



Somos os primeiros a concordar com o enorme esforço que tem sido feito no IPAD por todos os colaboradores e aos mais diversos níveis, no sentido do rigor e da sua modernização. Não obstante, foram ainda encontradas deficiências, as quais deram origem a um conjunto de recomendações que procuraremos implementar. Contudo, gostaríamos de precisar os seguintes aspectos:

Ponto 36 – Na última frase há uma imprecisão. Onde se lê “Acresce que a área da cooperação ...” deve ler-se “Acresce que a área da avaliação da cooperação ...”.

Ponto 42 – Relativamente aos PPC – Pequenos Projectos de Cooperação nem sempre as entidades promotoras e executoras dos mesmos têm apresentado as respectivas candidaturas no modelo aprovado pelo IPAD. Tal deriva do facto de se estar perante entidades de pequena dimensão e com reduzidas estruturas, muitas delas pertencentes à sociedade civil dos respectivos países e que têm um papel muito meritório no que se refere ao combate à pobreza, mas que não estão familiarizadas com este tipo de procedimentos e que não possuem técnicos com conhecimentos apropriados ao preenchimento desses formulários. Trata-se, porém, de acções que têm extrema relevância para essas entidades e para as comunidades locais.

Na generalidade dos casos em que as Embaixadas fazem a gestão dos FPP (Fundos de Pequenos Projectos), foram elaborados relatórios finais de execução dos projectos (a única excepção foi Moçambique). Nalgumas situações, como foi o caso de S. Tomé e Príncipe, esses relatórios são recebidos com um certo atraso.

Em todos os FPP existem documentos comprovativos da realização das despesas efectuadas e/ou recibos correspondentes aos financiamentos recebidos. Nos casos referidos como não tendo documentos comprovativos de despesa (Angola, Cabo Verde e Moçambique), todos eles foram apresentados e só no último é que as despesas não foram todas adequadamente justificadas.

Ponto 58 – Como é evidenciado no Relatório, os IPAD transferiu os € 300.000 do financiamento da Torre de Belém para uma conta do Tesouro de Cabo Verde em 2008, uma vez que se previa que a obra, com uma duração prevista de 6 meses se iniciasse em 2008. No entanto, verificou-se um atraso no início da obra, porque, como essa verba estava depositada no Tesouro, o Tribunal de Contas de Cabo Verde quis certificar-se de que tinham sido cumpridos os trâmites legais



respeitantes à adjudicação da obra. O Tribunal de Contas cabo-verdiano veio a dar o seu aval à celebração do contrato entre a Direcção-Geral de Infra-estruturas e a empresa adjudicatária, o qual foi celebrado em 31 de Julho do corrente ano. Em todo o caso, a obra não teve logo início porque a Direcção-Geral de Infra-estruturas quis certificar-se de que a garantia bancária assegurava plenamente à entidade adjudicante a protecção dos serviços em causa.

Constata-se, assim, que a obra não se iniciou como estava previsto em 2008, unicamente porque as entidades cabo-verdianas entenderam que deveriam ser respeitadas todas as normas e garantidas as condições para a sua realização.

Ponto 59 – O procedimento adoptado visa essencialmente proteger os fundos públicos evitando a passagem do dinheiro para executores em que o nível de extravio é avaliado pelo IPAD como alto. Na prática, em vez se transferir o dinheiro todo, os pagamentos são feitos após chegada dos justificativos das despesas. Com o desenvolvimento das telecomunicações, este procedimento pode ser reavaliado fazendo-se os pagamentos directamente.

Ponto 60 – Relativamente à Guiné-Bissau existem os documentos comprovativos das transferências, entretanto chegados ao IPAD, relativas a bolsas internas, feitas pelo IPAD para as instituições Faculdade de Direito de Bissau, Associação da Escola Portuguesa e Liceu João XXIII, e não para os bolseiros individualmente considerados dado que esse apoio se traduz na concessão directa aos alunos por parte daquelas instituições de propinas, fardas, material didáctico, transporte, etc. Contudo, actualmente, está também a ser solicitado aos alunos beneficiários comprovativo de que efectivamente recebem esse apoio.

Quanto a Timor, não existem documentos comprovativos, visto não ter havido, em 2008, qualquer atribuição de bolsas interna neste país.

Ponto 61 – As Direcções de Serviço não têm informação financeira própria. Toda a informação financeira é fornecida pela contabilidade (DSG), não havendo por isso convergência de registos e sim registos únicos.

Gostaríamos, finalmente, de referir que, na sequência da Auditoria da Comissão Europeia, fomos “acreditados” para a cooperação delegada, em Junho de 2009, tendo sido dados 18 meses para introduzir melhorias ao nível do Sistema de Controlo Interno e da Gestão de Risco. Na sequência



Ministério dos Negócios Estrangeiros

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

dessas recomendações, o IPAD desencadeou já um conjunto de actividades nomeadamente: a elaboração das “Linhas de Orientação para a Gestão do Risco” e da “Matriz de Risco”, estando também em elaboração o “Manual do IPAD”.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente,

(Augusto Manuel Correia)