

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria:

1.1. Âmbito e Objetivo

A Auditoria ao Fundo Florestal Permanente (FFP), prevista no Plano de Atividades (PA) da IGAMAOT para 2023, aprovado pelo então Ministro do Ambiente e da Ação Climática (MAAC), em 17/02/2023 teve por objetivo avaliar a adequação do sistema de controlo interno implementado, a situação económico-financeira, a legalidade, regularidade e real atribuição dos apoios financeiros no âmbito do FFP, bem como a boa gestão dos dinheiros e a análise de situações respeitantes ao modelo e forma de gestão do referido fundo e incidiu sobre o biénio 2020/2021¹, tendo extravasado esse período sempre que tal se mostrou necessário.

1.2. Conclusões e Recomendações

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
C1	O ICNF, não possui um Processo Administrativo de suporte documental (físico ou digital), cronologicamente ordenado, dos atos praticados e formalidades observadas nos procedimentos em causa, que constitua um acervo documental unitário do modo de formação e execução dos protocolos celebrados e das candidaturas apresentadas aos apoios do FFP, que garanta a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação, como previsto nos artigos 1º, n.º 2, 14º n.º 2 e 3, 61º, artigo 64º n.º 2 e 3, todos do CPA.	R1	Institua procedimentos que garantam que a atividade administrativa, a organização e arquivo dos processos cumpra as disposições constantes no CPA.
C2	O “Sistema de Gestão de Candidaturas” em uso não garante a disponibilidade, o acesso, a integridade e a autenticidade, da informação nele incluída. Desde logo, porque não possibilita a assinatura digital dos documentos, o que invalida a existência de atos e informações assinadas e devidamente sancionadas, nem permite a pista de auditoria, na medida em que não possibilita, seguir o percurso das transações através dos sistemas, a fim de identificar todas as etapas pelas quais passaram as receitas e os pagamentos.	R2	Proceda à implementação de novas funcionalidades na plataforma que permitam a individualização de toda a tramitação e assinatura digital do procedimento em causa.
C3	Relativamente ao cumprimento das regras do procedimento administrativo que encaminha e suporta a decisão que recai sobre as candidaturas aos apoios concedidos pelo FFP, e a sua adequação com disposições legais aplicáveis, apuraram-se as seguintes irregularidades: a) A inobservância do princípio da decisão; b) O incumprimento do prazo para a tomada de decisão; c) A dispensa da obrigação de assinar candidatura e o termo de aceitação;	R3	Institua procedimentos que garantam o cumprimento das disposições constantes no CPA e no Regulamento aplicável.

¹ Antes da sua integração no Fundo Ambiental, operada pelo Decreto-Lei n.º 114/2021, de 15 dezembro.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
	d) Incumprimento do dever de fundamentar a dispensa de audiência prévia nas candidaturas aprovadas; e) Na candidatura n.º 2020-2022-02-0009, o termo de aceitação é assinado por alguém que não consta na lista de representantes; f) Com exceção do protocolo celebrado com a DGADR, nenhum dos restantes protocolos da amostra, deu cumprimento integral ao estipulado no n.º 2 artigo 33.º do Regulamento, pois não se encontrava definido no conteúdo do protocolo.		
C4	A aplicabilidade dos critérios de elegibilidade das despesas em projetos não forfetários é inexistente, complexa ou não uniforme, e apresenta diversas fragilidades: a) Fundamentações pouco assertivas ou inexistentes, e sem evidência documental correta junto da sua análise; b) Lapsos e/ou incoerências, reveladores de uma débil revisão e supervisão; c) Fraca interação entre os técnicos analistas e os promotores, ou entidades competentes, para a obtenção da documentação adequada e necessária ao cumprimento legal dos critérios em momento prévio à audiência prévia; d) Avaliações de candidaturas e pedidos de pagamento das quais resultaram várias análises, posteriores às respetivas audiências prévias, bem como o atraso de um ano na sua aprovação ou sucessivas retificações dos valores pagos.	R4	Assegure a revisão e supervisão adequadas das análises realizadas.
C5	Nos projetos em que o ICNF foi beneficiário do FFP: a) Não foram submetidos à aprovação do membro do Governo responsável pela área das florestas os relatórios finais de execução material e financeira dos projetos; b) Os projetos foram iniciados e pagos antes da aprovação da candidatura pelo membro do Governo responsável pela área das florestas; c) Não cumprem a maioria das formalidades administrativas exigidas aos restantes beneficiários como sejam, p.e., adequada formalização do pedido de pagamento, comprovação do pagamento das despesas com extrato bancário, d) Inutilização dos documentos de despesa aquando da apresentação do pedido de pagamento.	R5	Diligencie no sentido de uma total segregação de funções e de que os seus projetos sejam tramitados de forma totalmente isenta e imparcial.
C6	Quer o PA de 2020 quer o de 2021 foram submetidos a aprovação da tutela antes da deliberação pelo CD.	R6	Garanta que todos os procedimentos seguem a tramitação cronológica adequada.
C7	Pouco rigor na elaboração dos documentos - PA, RA, Avisos, NT, ...	R7	Incute rigor na elaboração dos documentos.
C8	Os documentos de gestão só foram publicamente divulgados até ao ano de 2018.	R8	Diligencie no sentido de divulgar publicamente os documentos em falta até à data de extinção do FFP.
C9	Ocorreram pagamentos sem que, à data, os promotores tivessem demonstrado ter a sua situação perante a	R9	Considerando que continua a tramitar os projetos pagos pelo Fundo Ambiental, garanta que todos os beneficiários

**Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF**

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
	Segurança Social e a Administração Fiscal, devidamente regularizada.		demonstram ter a sua situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal, devidamente regularizada previamente ao pagamento
C10	O pagamento do apoio nem sempre aconteceu dentro dos prazos estabelecidos.	R10	Crie e formalize procedimentos que garantam o cumprimento dos prazos legais.
C11	Nem todos os montantes indevidamente pagos foram recuperados.	R11	Diligencie no sentido de recuperar com a maior brevidade os valores indevidamente pagos.
C12	Foram pagos valores indevidos.	R12	Proceda ao recálculo dos pagamentos efetuados no âmbito do protocolo + <i>coelhos</i> 2 celebrado com o INIAV e, caso se confirme o pagamento indevido, proceda à respetiva recuperação do valor pago em excesso.
		R13	Proceda à recuperação dos valores de apoio correspondentes a despesas não elegíveis.
C13	Para o Protocolo celebrado com a DGADR foram incumpridas as regras referentes aos pedidos de adiantamento.	R14	De futuro cumpra integralmente o previsto nos avisos de abertura dos procedimentos concursais bem como nas normas técnicas.
C14	Apenas os processos referentes a avisos de procedimento concursal com mais de uma candidatura são tramitados na Plataforma do FFP	R15	Garanta que todos os processos são tramitados na plataforma, enquanto suporte digital do correspondente Processo Administrativo.

1.3. Propostas

Atento o conteúdo do presente relatório, propõe-se o seu envio:

- Aos Ministros do Ambiente e Energia e da Agricultura e Pescas, para conhecimento bem como para efeitos de homologação e, subsequentemente à homologação, a ocorrer
- ao CA do ICNF, para que no prazo de 60 dias, nos termos do n.º 6 do artigo 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, informe esta Inspeção-Geral sobre as medidas adotadas com vista à implementação das recomendações formuladas;
- ao Fundo Ambiental, para conhecimento da matéria de facto e de direito, em virtude de o FFP ter sido integrado no FA através do Decreto-Lei n.º 114/2021, de 15 de dezembro.

2. Quadro da Ponderação

Parágrafo 26 e quadro 3: De acordo com o apurado e as informações colhidas na auditoria, a atividade desenvolvida pelo ICNF no âmbito das suas competências de gestão e administração do FFP, é desenvolvida em suporte digital, não existindo arquivo físico de processos relacionados com o tratamento das candidaturas aos apoios financeiros ou dos Protocolos e Contratos-programa celebrados, encontrando-se a respetiva documentação arquivada no *software* “Sistema de Gestão de Candidaturas”, doravante designado apenas por «plataforma», em pastas partilhadas e nos *e-mail* e/ou computadores dos técnicos responsáveis pelo seu tratamento e análise.

**Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF**

No pressuposto de que a documentação arquivada na plataforma constituía o suporte digital do processo administrativo² e, nessa medida, incluía todos os atos e formalidades do procedimento relacionado com as candidaturas aos apoios do FFP, a análise documental efetuada pela equipa de auditoria, foi inicialmente realizada essencialmente através da referida «plataforma».

Neste contexto, apurou-se, que a informação e documentação das candidaturas inserida na «plataforma», não reflete suficientemente o «*iter cognoscitivo*» e valorativo das decisões tomadas, por insuficiente documentação de atos e formalidades que integram o procedimento nas candidaturas analisadas, essenciais ao conhecimento da forma como se foi constituindo a decisão (nos diversos passos que a encaminham e suportam) e à apreciação do seu mérito.

Com efeito, na amostra selecionada das 4 candidaturas indeferidas e das 33 aprovadas, verificou-se a inexistências na «plataforma» dos elementos documentais identificados no quadro abaixo:

Quadro 3 - Insuficiente documentação das candidaturas na “Plataforma”

Elementos documentais que não constam do Processo Administrativo (Plataforma)	Total de proc. analisados 33	Total de proc. analisados 4
	N.º candidaturas aprovadas/procedimentos concursais	N.º candidaturas não aprovadas/procedimentos concursais
Aviões dos procedimentos concursais	Todas	Todas
Normas técnicas	Todas	Todas
Receção da candidatura	2020-1020-01-001; 2020-2050-01-001; 2020-4030-01-001	-
Verificação das condições de elegibilidade	2020-1020-02-001	-
Envio do termo de aceitação para assinatura	2020-1020-01-001; 2020-4030-01-001	-
Receção do termo de assinatura	2020-1020-01-001; 2020-4030-01-001; 2021-1020-01-001	-
Documentos que acompanham a candidatura nos termos da NT	2020-0202-01-0139; 2020-0202-01-0158; 2020-0202-01-0167; 2020-0202-01-0240; 2020-4030-01-002	-
Candidatura e do termo de aceitação	2020-1020-01-001; 2021-2021-01-0053; 2021-2021-01-0244; 2021-2021-01-0250; 2021-2021-01-0257; 2021-4030-01-0208	2021-2021-01-0011; 2021-2021-01-0198
Aprovação da candidatura	2020-2030-02-001; 2020-2050-02-001; 2020-4030-01-001	-
Admissão/autorização de prorrogação do prazo para apresentação das candidaturas	2020-2012-01; 2020-2022-02; 2021-4030-01	-
Data de entrada das comunicações e/ou documentos/esclarecimentos solicitados	2020-0202-01-0139; 2020-0202-01-0158; 2020-2012-01-0056; 2020-2012-01-0107; 2020-2030-01-0049; 2020-2030-01-0096; 2021-4030-01-0195; 2021-4030-01-0308; 2021-4030-01-0524	2021-4030-01-0703;
Notificação para audiência dos interessados	2020-2012-01-0056	2020-0202-01-0138; 2021-4030-01-0703
Conteúdo da informação para a decisão final, após pronúncia do beneficiário	2020-2012-01-0056	2021-2021-01-0011; 2021-2021-01-0198
Conteúdo da decisão final após pronúncia do beneficiário	2020-2012-01-0056	2021-2021-01-0011; 2021-2021-01-0198
Pedidos de pagamento e adiantamento*	Todas	Todas
Inexistência de processo Administrativo	2020-1020-01-001; 2020-1020-01; 2020-2030-02; 2020-2030-03; 2020-2050-01; 2020-2050-02; 2020-4030-01; 2020-4030-02; 2021-2030-01	-
Comprovativo de ter a situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal devidamente regularizada	2020-2012-01-0107; 2020-2050-01-001; 2021-2021-01-0053; 2021-2021-01-0244	-
Receção do Pedido de Adiantamento e/ou Pagamento	2020-1020-01-001; 2021-1020-01-001	-
Formulário do Pedido de Adiantamento e/ou Pagamento	2020-1020-01-001; 2020-2022-02-0009; 2020-2022-02-0020; 2020-2030-01-0049; 2020-2030-01-0096; 2020-2030-01-0112; 2020-2030-01-0172; 2020-2030-03-001; 2021-1020-01-001	-
Receção do pedido de reprogramação financeira, temporal ou material	2020-4030-01-001; 2020-4030-01-002	-
Formulário de reprogramação financeira, temporal ou material	2020-2030-03-001; 2020-4030-01-002	-
Análise dos pedidos de reprogramação financeira, temporal ou material devidamente sancionada	2020-4030-01-001; 2021-1020-01-001; 2021-2030-01-001	-
Comunicação da decisão da reprogramação	2020-4030-01-001	-
Recapitulativo de despesas	2020-1020-01-001; 2020-2030-03-001; 2021-1020-01-001	-
Cópia dos meios de pagamento das despesas do PP	2020-2050-01-001; 2021-1020-01-001	-
Verificação do cumprimento das regras de contabilidade pública	2020-2050-01-001; 2020-2050-02-001	-
Análise dos pedidos de adiantamento e/ou pagamento devidamente sancionada	2020-2012-01-0073; 2020-2030-01-0049; 2020-2030-01-0096; 2020-2030-01-0112; 2020-2030-01-0172; 2020-2030-02-001; 2020-2030-03-001; 2020-2050-02-001	-
Autorização prévia da despesa (VP) devidamente sancionada	2020-2012-01-0073; 2020-2030-01-0112; 2021-2021-01-0244; 2021-2021-01-0250; 2021-4030-01-0114; 2021-4030-01-0195; 2021-4030-01-0208; 2021-4030-01-0308; 2021-4030-01-0524	-
Documentos de despesa	2020-2030-02-001	-
Documentos não financeiros de execução e que devem acompanhar o PP	2020-2030-02-001	-
Receção do relatório intermédio e/ou final	2020-1020-01-001; 2020-2050-01-001	-
Relatório(s) intermédio e/ou final	2020-2022-02-0009; 2020-2022-02-0020; 2020-2050-01-001; 2020-2050-02-001; 2020-4030-01-001; 2021-1020-01-001	-
Processo de despesa (VP, cabimento, compromisso, PAP...)	2020-2012-01-0114; 2021-2021-01-0096; 2020-2030-02-001; 2020-2030-03-001; 2020-2050-02-001; 2021-1020-01-001	-
Relatório da visita de acompanhamento	2020-2050-01-001	-
Aprovação dos relatórios finais pelo membro do governo	2020-1020-01-001	-
Total de ocorrências negativas	211	21

Fonte: Plataforma
*Quando aplicável

Observações do ICNF: Ponto 1.1, páginas 5 a 15 do exercício de contraditório

Análise IGAMAOT: No que respeita às declarações da SS e da AT que na análise do quadro 3 o ICNF refere onde estão, no caso das declarações para pagamento a maioria das vezes não é não existirem é não estarem válidas.

No que concerne à afirmação “Desconhece-se o apoio financeiro 2020-4030-02” reporta-se para o anexo, do qual conta o anúncio de abertura do procedimento concursal n.º 2020-4030-02.

² Cfr. Informação prestada pelo ICNF, que para o feito disponibilizou as necessárias credencias de acesso.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

Altera relatório? Sim

Parágrafo 27: O identificado défice instrutório³ da «plataforma» — identificada pelo ICNF, como suporte digital do Processo Administrativo —, não permite uma análise precisa de todo o percurso instrutório e consequente decisão administrativa, nem, como devia, a fiabilidade do processado, nomeadamente:

- a) O cumprimento da data-limite para apresentação das candidaturas, nos avisos n.ºs 2020-2012-01, 2020-2022-02 e 2021-4030-01;
- b) Se foi promovida a participação dos interessados na decisão, e/ou a sua eventual dispensa, nos termos previsto no Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁴, nas candidaturas n.º 2020-0202-01-0138, 2021-4030-01-0703 e 2020-2012-01-0056;
- c) Se as decisões finais acautelaram e valoraram todos os factos que foram contraditados e provados em sede de audiência prévia, nas candidaturas n.º 2021-2021-01-0011 e 2021-2021-01-0196;
- d) A data da notificação da decisão final, nas candidaturas n.º 2021-2021-01-0011, 2021-2021-01-0196 e 2020-2012-01-0056;
- e) A coincidência entre os fundamentos da intenção de indeferimento notificados aos candidatos e a decisão final de indeferimento, nas candidaturas não aprovadas;
- f) A verificação do conteúdo das comunicações e o cumprimento dos prazos para a prática de qualquer ato por parte dos interessados;
- g) A conformidade das candidaturas, n.º 2020-1020-01-001, 2021-2021-01-0053, 2021-2021-01-0244, 2021-2021-01-0250, 2021-2021-01-0257, 2021-4030-01-0208 e dos respetivos termos de aceitação;
- h) A conformidade dos atos e formalidades praticados nos procedimentos concursais n.º 2020-1020-01, 2020-2030-02, 2020-2030-03, 2020-2050-01, 2020-2050-02, 2020-4030-01, 2020-4030-02 e 2021-2030-01.

Observações do ICNF: *Ponto 1.2, páginas 16 a 22 do exercício de contraditório*

Análise IGAMAOT: O que aqui está em causa, é a evidenciada deficiente instrução e organização da “plataforma” identificada pelo ICNF, como sendo o suporte digital do Processo Administrativo, e as informações e elementos documentais agora oferecidos, ou não estavam disponíveis na plataforma, ou, achando-se aí, não foi possível localizá-los, por o processo não se apresentar organizado uniformemente, o que impossibilitou uma análise precisa de todo o percurso instrutório e consequente decisão administrativa, ou obrigava a permanentes e repetidos esforços na consulta.

Procedeu-se à alteração da redação do parágrafo em causa, no sentido de ser mais claro o que se pretende afirmar.

³ Além do assinalado no quadro supra, a plataforma informática não encerrava os Avisos dos procedimentos concursais e as respetivas normas técnicas.

⁴ Artigos 121º a 124º.

**Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF**

Altera relatório? Sim

Parágrafo 28: A consulta e análise da documentação associada aos Protocolos e Contratos-programa, processou-se através de *links* de acesso fornecidos pelo ICNF — por inexistência de processo físico de suporte e os mesmos não constarem na «plataforma» —, encontrando-se a correspondente documentação dispersa por diversas unidades orgânicas/SI.

Contudo, a informação facultada não revelou a existência de um processo devidamente organizado, com cumprimento das regras da ordenação sequencial e cronológica da documentação de suporte, como o impõem os artigos 61º e 64º, n.º 2 e 3, do CPA, além de que incluía documentos impertinentes ou desnecessários, como sejam, atos que carecem de forma legal, rascunhos, versões em *word* não assinadas, documentos repetidos e insuficiente documentação de suporte que devia integrar o respetivo processo.

Observações do ICNF: *Relativamente ao ponto 28, conforme referido anteriormente, a documentação dos projetos que não foram desenvolvidos no SGC encontram-se em pastas partilhadas, pelo que não se compreende quais os “links de acesso” referidos pela IGAMAOT.*

Efetivamente, as pastas partilhadas têm uma estrutura que não privilegia a ordenação sequencial e cronológica da documentação, porquanto, a mesma foi idealizada tendo em vista o arquivamento e ordenação de documentos por temas/assuntos, contudo, realçamos que todos os documentos de análise, quer da candidatura, quer do pedido de pagamento, contêm data.

Os documentos considerados impertinentes ou desnecessários são documentos de rascunhos, que serviram de base para a elaboração dos documentos finais e como tal ficam também arquivados na pasta partilhada, mantendo o histórico de versões de documentos de trabalho.

Análise IGAMAOT: Fez-se constar do parágrafo a referência ao *We Transfer*

Altera relatório? Sim

Quadro 4 - Insuficiente documentação associada aos Protocolos - links de acesso

Elementos documentais que não constam do processo remetido à equipa de auditoria	EMGFA - Plano Faunas 2020	EMGFA - Plano Faunas 2021	SIUI	Universidade de Aveiro "Assuntos Europeus"	INIA/Centro 2	DGADR	Ocorrências negativas
Protocolo com entrega através de assinatura eletrónica qualificada, como previsto	-	-	-	X	-	X	2
Outras referências a «links de acesso» - Assuntos e Estado	-	-	X	-	-	X	2
Normas técnicas devidamente aprovadas	-	-	-	X	-	-	1
Outras versões de Normas técnicas anteriores à que está em vigor	-	-	-	-	-	-	1
Atendas quando aplicável	X	-	-	-	-	-	1
Despacho habilitante do membro do Governo responsável pela área das florestas	-	X	X	X	X	-	4
Resolução do termo de outorga	-	-	-	-	X	-	1
Garantia relativa a favor do Fundo	-	-	X	-	-	-	1
Receção dos pedidos de adiantamento e dos pagamentos	-	-	X	X	-	-	2
Formulários dos pedidos de adiantamento e dos pagamentos	-	-	X	-	-	-	1
Análise dos pedidos de adiantamento e dos pagamentos devidamente analisados	-	X	X	-	-	X	3
Comprovativo de ter a situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal devidamente regularizada	-	X	-	-	-	X	1
Documentos que acompanham os pedidos de pagamento nos termos de Normas técnicas	-	-	X	-	-	-	1
Resumo da programação financeira, temporal do material	-	-	-	-	X	-	1
Análise de programação devidamente analisada	-	-	-	-	X	-	1
Comentários de decisão que rejeita sobre o pedido de reprogramação	-	-	-	-	X	-	1
Relatório apresentado	-	-	-	-	X	-	1
Enquadramento do regime de IVA	-	-	-	-	X	-	1
Documentos de despesa	-	-	-	-	X	-	1
Receção do relatório final de execução material e financeira	-	-	X	-	-	-	1
Relatório final de execução material e financeira	-	-	-	-	-	X	1
Análise prévia de decisão final	-	-	X	-	-	-	1
Revisão de decisão emitida no ordenamento	-	-	X	-	-	-	1
Respectivos de despesa	-	-	-	-	X	-	1
Comprovativo de transferência dos bens de natureza para os passivos	-	-	-	-	X	-	1
Exatidão bancária comprovativa dos pagamentos	-	-	X	-	-	X	2
Total de ocorrências negativas:							32

Fonte: lista de acesso à documentação associada aos Protocolos
*Não foi considerado o protocolo EMGFA - Plano Faunas 2020, que afirmadamente não foram elaboradas normas técnicas

Observações do ICNF: *Ponto 1.1, páginas 22 a 25 do exercício de contraditório*

EMGFA — Plano Faunas 2020 — O protocolo vigorava até 30/09/2020, contudo foi prolongada a atividade de execução de vigilância de espaços florestais e de sensibilização das populações, até 15/10/2020. Nos termos da Cláusula 7.ª do protocolo de atribuição de apoio financeiro público no âmbito do FFP, é referido que o período pode ser estendido por acordo das partes, acordo este estabelecido conforme comunicações eletrónicas, pelo que não se compreende qual a insuficiência apontada pela IGAMAOT;

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

Análise IGAMAOT: Tendo em consideração a pronúncia do ICNF, procedeu-se à alteração do quadro 4, mantendo-se tudo o resto porque as informações e elementos documentais agora oferecidos, não constavam do “processo” facultado à equipa de auditoria.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 30: O tratamento e gestão das candidaturas com recurso ao *software* aqui designado de «plataforma», não garante a disponibilidade, o acesso, a integridade e a autenticidade, da informação nele incluída.

Desde logo, porque não possibilita a assinatura digital dos documentos — o que invalida a existência de atos e informações assinadas e devidamente sancionadas —, depois, porque não permite, ainda, a «pista de auditoria», ou seja, seguir o percurso das transações através dos sistemas, a fim de identificar as etapas pelas quais passaram os atos administrativos e financeiros, porquanto, e a título de exemplo:

- a) Nas situações em que o promotor tenha de proceder à alteração/retificação da candidatura, a data que fica registada na «plataforma» como sendo a sua data de submissão é a de entrada da retificação, e não a real e efetiva data de candidatura;
- b) Nas situações em que é necessário substituir algum documento, assim que o novo documento é carregado o documento inicial desaparece da «plataforma».

Observações do ICNF: *Relativamente ao ponto 30, cumpre referir o seguinte:*

Efetivamente quando o beneficiário procede à alteração da candidatura, a data que fica registada SGC como sendo a data de submissão é a data da retificação da candidatura. Salientamos que, por cada alteração da candidatura promovida pelo beneficiário, o SGC cria uma nova versão do formulário de candidatura, mantendo intacta a versão original, à exceção da data de submissão da candidatura. Contudo, no separador “Histórico” é possível verificar qual a data e hora real da submissão da candidatura e, caso existam, respetivas alterações.

Análise IGAMAOT: O ICNF limita-se a confirmar o facto de que, nas situações em que beneficiário procede à alteração da candidatura, a data que fica registada SGC como sendo a data de submissão é a data da retificação da candidatura.

Nada diz sobre o facto do referido *software* não assegurar a existência de atos e informações assinadas e devidamente sancionadas e não permitir seguir a «pista de auditoria», dada a:

- Impossibilidade de efetuar assinatura digital dos documentos que são carregados;
- impossibilidade de conservação de documentos ou atos inicialmente existentes, que são substituídos por outros;
- não conformidade da tramitação do processo, inscrita na designada plataforma, com as fases do procedimento administrativo.

Altera relatório? Não

Parágrafo 35 alínea c): Da análise aos processos, conforme discriminado nos Anexos, foram ainda apuradas as irregularidades a seguir elencadas:

(...)

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

c) Na candidatura n.º 2020-2022-02-0009, o termo de aceitação é assinado por alguém que não consta na lista de representantes;

Observações do ICNF: *Quanto ao ponto 35, alínea c), importa referir que na ficha de beneficiário, registada pelo próprio beneficiário, o ponto de contato é o primeiro secretário da Comunidade Intermunicipal, *****, que, nessa qualidade, procedeu à assinatura do Termo de Aceitação.*

Análise IGAMAOT: Em relação à R3, resultante do que vem relatado no ponto 3.4. do relatório, o ICNF, limita-se a contraditar o que vem dito na alínea c) do ponto 35 do relatório, afirmando que o termo de aceitação, na candidatura n.º 2020-2022-02-0009, ter sido assinado pelo secretário da “Comunidade”, confirmando, desta forma, a conclusão de que aquele termo de aceitação não vem assinado por um dos representantes da Comunidade Intermunicipal da*****.

Não contesta o facto de se terem identificado:

- 18 candidaturas sem prolação da competente decisão final, identificadas no Quadro 6 do relatório:
- 138 candidaturas registadas na «plataforma» como estando na fase “Inicial”, que deveriam ser liminarmente indeferidas e eliminadas do sistema nos termos dos referidos artigos 38º e 21º, n.º 2, do Regulamento
- incumprimento do prazo de 60 dias úteis, para a tomada de decisão relativa às candidaturas identificadas no Quadro 7 do relatório
- a irregular dispensa da obrigação de assinar candidatura e o termo de aceitação n.º 2021-4030-01
- incumprimento do dever de fundamentar a dispensa de audiência prévia,
- Que o protocolo BUPi, a respetiva norma técnica não contemplava o município de Penela como um dos intervenientes
- As irregularidades no cumprimento do estipulado no n.º 2 artigo 33º do Regulamento, relacionadas com a obrigação de fixar nos Protocolos / Contratos-Programa da estrutura de acompanhamento e controle da execução do protocolo, as penalizações e a definição de instrumentos financeiros utilizáveis.

Altera relatório? Não

Parágrafo 46: Conforme, já referido em (26) e (28) e identificado, respetivamente, nos quadros 3 e 4:

- a) Nem todos os processos estavam instruídos com os respetivos documentos financeiros – receção dos PAd ou PP – face ao que não foi possível apurar se os mesmos cumpriram as regras de submissão estabelecidas nas NT;
- b) A análise dos PP que consta dos processos é, em muitas das situações, um mero ficheiro Excel, um ficheiro PDF não assinado, ou mesmo apenas um print do SI de gestão documental - "Smart Docs".

Observações do ICNF: *Ponto 2.1, página 27 do exercício de contraditório*

Análise IGAMAOT: O ICNF afirma que “Não é possível aferir a que processos a IGAMAOT se refere”, embora o relatório preliminar tenha seguido com uma falha de formatação em que a referência aos quadros 3 e 4 se

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

encontrava separada do texto antecedente, considera-se, contudo, não ser impeditivo de interpretação da mesma. Os projetos em causa encontram-se identificados nos quadros mencionados.

Remete, o ICNF, ainda para o contraditório efetuado ao parágrafo (28) da qual apenas resultou a alteração do termo utilizado de forma a clarificar o parágrafo.

Altera relatório? Não

Parágrafo 47: Ocorreram pagamentos sem que, à data, os promotores tivessem demonstrado ter a sua situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal, devidamente regularizada (*vide* Quadro)

Observações do ICNF: *Relativamente ao ponto 47, o texto que é apresentado, parece-nos incompleto, não permitindo aferir quais os processos a que a IGAMAOT se refere.*

Análise IGAMAOT: Tratou-se de uma falha de formatação aquando da passagem do *word* para pdf, em que a referência “quadro 3” ficou isolada num parágrafo. Considera-se que tal facto não afeta a interpretação do relatório.

Altera relatório? Não

Parágrafo 52: Todas as faturas mesmo as não elegíveis/não consideradas, ou consideradas pelo ICNF como apenas parcialmente elegíveis, têm o carimbo a referir "*Reembolsado pelo FFP*". A este respeito importa esclarecer que o carimbo é apostado e preenchido pelo próprio promotor.

Não obstante, considera-se que, quando a fatura não é considerada para efeitos de pagamento do apoio, deveria existir um procedimento que anulasse o referido carimbo de forma que o promotor pudesse, caso assim o entendesse e fosse aplicável, candidatar a fatura a outro qualquer Fundo/Programa.

Observações do ICNF: *Ponto 2.1, páginas 27 e 28 do exercício de contraditório*

Análise IGAMAOT: Aceita-se como válida a justificação dada pelo ICNF face ao que o parágrafo em causa será excluído do relatório final.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 53: Relativamente ao Protocolo BUPi:

- a) A NT não estabelece as regras de formalização dos pedidos de pagamento/adiantamento;
- b) Não foi efetuada análise aos PAd efetuados;
- c) O PAd do Município da Sertã foi pago sem que fosse previamente prestada garantia idónea a favor do Fundo;
- d) Não foi possível apurar se o relatório final de execução material e financeira foi apresentado no prazo máximo de 30 dias após o termo da vigência do plano de execução, porquanto do processo não consta evidência da data da sua entrada no ICNF;
- e) Nem todas as despesas apresentadas eram elegíveis;

Para o Município de Góis existem divergências entre o valor dos documentos de despesa apresentados

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

(faturas), o referido na ficha de análise do ICNF e o validado, não se encontrando justificação para essa divergência de valores. Não obstante, após análise dos documentos constantes do processo, conclui-se que embora existam incongruências de valor, as mesmas não afetam o valor efetivamente pago;

- f) O valor total dos documentos de despesa apresentados e carimbados pelo Município de Castanheira de Pera difere do referido na ficha de análise do ICNF como despesa apresentada. Da análise efetuada, atento o valor em causa, depreende-se não ter sido considerada uma fatura (...). Não obstante, na referida análise nada é mencionado a esse respeito;
- g) Do processo não constam os extratos que justifiquem o pagamento da totalidade das despesas que regularizam o PAd do Município de Figueiró dos Vinhos e que constituem o PP, pelo que esta despesa não deveria ter sido considerada elegível para efeitos de PP nem para efeitos de regularização do PAd;
- h) Não foi realizada audiência prévia para as situações de despesa não elegível supra descritas;
- i) Pese embora o ofício com a decisão final do valor a repor pelo Município de Pedrogão Grande datar de 17/02/2022, à data da auditoria não constava do processo qualquer evidência de que o mesmo tivesse sido regularizado.

Observações do ICNF: *Ponto 2.1, páginas 28 e 29 do exercício de contraditório.*

Análise IGAMAOT:

Considerando os documentos agora remetidos pelo ICNF, a alínea b) será eliminada do relatório final.

Relativamente à alínea c) as alegações do ICNF não só já constavam do relatório preliminar e respetivos anexos como não alteram o teor do relatório final.

O ICNF refere que não “*percebe a que relatório final a IGAMAOT se está a referir*”, importa, portanto, esclarecer que embora na alínea d) não seja efetuada referência à NT apenas um relatório tem o prazo mencionado na alínea em causa, a alínea será devidamente retificada com a referência à alínea f) do n.º 3.3 da NT.

No que respeita às alíneas a), f) e g) aceita-se e confirma-se o alegado pelo ICNF, pelo que se procederá à retirada das mesmas do relatório.

Por, do anexo referente ao município de Alfandega Da Fé, conter documentos respeitantes aos municípios de Proença-A-Nova e de Pampilhosa Da Serra, e a referente ao município de Caminha documentos do município de Figueiró dos Vinhos, não podemos com segurança eliminar a alínea h) mas será ajustada em conformidade.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 54: No que concerne ao Protocolo +Coelho2:

- a) Foram efetuadas 3 reprogramações — a 1ª, financeira e material, não constando do processo qualquer evidência da sua formalização para além de um *e-mail* de esclarecimentos; a 2ª, de cariz financeiro, material e temporal, cuja evidência existente no processo se reduz a um pedido de esclarecimentos que conduziu à retificação do formulário de reprogramação, não obstante o formulário não constar do processo; e a 3ª, financeira e temporal, aparentemente submetida juntamente com o PP final e da qual não consta qualquer evidência da sua submissão no processo.

**Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF**

Do processo não consta a aprovação pelo CD de nenhuma das 3 reprogramações efetuadas e, da análise efetuada, conclui-se que a segunda reprogramação teve como objetivo regularizar o primeiro adiantamento efetuado.

Ainda da análise efetuada às referidas reprogramações, conclui-se ter sido entendimento dos promotores e, aparentemente do próprio ICNF, que o valor aprovado para cada ano, respeita ao PP desse ano.

Assim, entende-se que, se o projeto sofre um atraso temporal e, consequentemente, o PP é apresentado mais tarde do que o inicialmente programado, e sabendo o gestor do projeto, *a priori*, que o valor aprovado para determinado ano ou rubrica foi ultrapassado e/ou não executado será razoável que antes da entrega do PP seja solicitada uma reprogramação, não só financeira como temporal.

A este respeito veja-se, a título de exemplo, o caso da rubrica de recursos humanos da FENCAÇA para o ano de 2018 em que, logo no primeiro PP foi pago um valor de apoio superior ao aprovado para aquela rubrica/parceiro/ano. Contudo, considerando que no cômputo geral a execução se pautou pelos 80%, considera-se não ser de relevar as situações em que as reprogramações foram efetuadas *a posteriori* ou não foram efetuadas, tendo o valor da rubrica/ano/parceiro sido ultrapassado.

Não obstante, e atendendo a que o ICNF continua a ser responsável pela análise dos projetos anteriormente financiados pelo FFP que agora integram o Fundo Ambiental (FA), é entendimento da equipa de inspeção que, de futuro, esta situação deve ser acautelada, executando-se reprogramações prévias e devidamente autorizadas.

- b) Na rubrica de deslocações do parceiro FENCAÇA, por não constarem do processo os documentos de despesa, não se conseguiu apurar de onde resulta o valor aprovado pelo ICNF.

Considerando que o INIAV foi alvo de controlo cruzado por parte desta Inspeção, solicitou-se que fossem disponibilizados os documentos de despesa dos parceiros.

Após a disponibilização não só dos referidos documentos, mas também do ofício do ICNF com a justificação dos valores considerados não elegíveis – ofício que não consta do processo do ICNF –, procedeu-se à análise conjugada dos mesmos, não se tendo, no entanto, conseguido aferir prova do que levou a considerar os documentos de despesa ou parte deles não elegíveis, pelo que, face aos elementos disponibilizados pelo gestor do projeto, se considerou o valor elegível;

- c) Relativamente à rubrica de recursos humanos da FENCAÇA, e conforme melhor explanado no Anexo, existem valores mal apurados, somas mal efetuadas e percentagens de imputação superiores às da candidatura, o que faz com que a despesa não elegível da rubrica de recursos humanos da FENCAÇA, na regularização do PAd e do primeiro PP(...);
- d) Grande parte das faturas da rubrica de recursos humanos da FENCAÇA têm subsídio de refeição superior aos 4,77 € elegíveis, tendo o ICNF deduzido a diferença apenas em algumas dessas faturas;
- e) Foram consideradas elegíveis despesas com deslocações em avião, em território nacional continental, o que contraria o disposto no artigo 24º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, na sua atual redação.

No ofício 35997/2020/DIFAI/DGIF do ICNF são referidos como validados valores diferentes dos efetivamente considerados para pagamento do apoio.

Face ao exposto, e aos elementos disponíveis no processo do ICNF, não foi possível à equipa de auditoria

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

validar a regularização do segundo PAd, e o correto pagamento do segundo PP, porquanto o mesmo não se encontra completo nem devidamente organizado, encontrando-se, p.e., documentos em falta, e outros (fichas de análise) correspondentes à primeira análise do PP dentro da pasta da contestação da decisão da audiência prévia;

- f) Depois de diversas revisões da análise inicial, devido à contestação da mesma no quadro da audiência prévia, o ICNF procedeu ao pagamento (...) repartido em 4 parcelas.
- g) Por fim, considerando que do processo não constam todos os elementos, bem como aos aparentes erros de cálculo do ICNF, considera-se ser de refazer o cálculo do valor do apoio pago, e proceder aos devidos ajustamentos junto do parceiro (acertos de pagamento ou pedidos de reposição).

Observações do ICNF: *Ponto 2.1, páginas 29 a 31 do exercício de contraditório*

Análise IGAMAOT: analisado que foi o anexo do qual constam quer as submissões quer as aprovações do CD do ICNF das 3 reprogramações efetuadas e ainda a análise de 2 das 3 reprogramações, o texto do relatório final será ajustado em conformidade.

No que concerne à alínea b) muito se estranha que o ICNF venha agora referir a existência de pastas físicas, uma vez que as mesmas foram solicitadas e nunca foram disponibilizadas, tendo sido sempre alegado que os projetos e protocolos estavam totalmente desmaterializados pois se não estivessem tramitados na plataforma estariam em pastas partilhadas, e ainda que assim não fosse quando se solicitou o processo completo e, nomeadamente, se fez uma reunião para esclarecer o que se entende por processo completo, já que os processos se encontravam bastante incompletos, caberia ao ICNF identificar onde estariam arquivados os documentos que constituem o processo administrativo e financeiro e disponibilizá-los à equipa.

No anexo, onde são analisados os documentos de despesa e o cumprimento legal das obrigações inerentes à componente financeira do projeto, encontra-se referenciado, de forma bem clara, que do processo não constam os documentos referentes ao primeiro pedido de pagamento e regularização do primeiro pedido de adiantamento. Do anexo 1.35 que faz parte integrante do exercício de contraditório do ICNF apenas constam o segundo, o quarto e o quinto pedidos de pagamento, sendo que apenas para os dois últimos são remetidos documentos de despesa.

Não se aceita a justificação do ICNF para a alínea c) e d) porquanto, o ICNF nuns documentos considera apenas os 4,77 referentes ao subsídio de refeição quando o valor pago pela FENCAÇA é fixo e superior e noutros não, veja-se a título de exemplo o documento sequencial 126.

Face ao exposto o alegado não altera o conteúdo do relatório, no que respeita às alíneas b) c) e d).

Relativamente à alínea e) aceita-se o alegado pelo ICNF face ao que a referida alínea será alterada em conformidade.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 55: Relativamente ao Protocolo celebrado com a DGADR:

- c) Para todos os efeitos o PP consubstanciou um PAd, porquanto o próprio promotor afirma que 2 das 3 faturas não se encontravam ainda pagas e a que se encontrava paga não regularizava a totalidade do valor já adiantado.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

A este respeito, pese embora o parceiro indique no recapitulativo de despesas que a fatura se encontra paga, não se mostra anexa qualquer comprovativo de pagamento da mesma.

Acresce que o Protocolo apenas prevê 30% do valor do apoio de adiantamento percentagem que já havia sido adiantada a 13/05/2019.

- e) De igual forma não constam do processo evidências que a DGADR tenha, posteriormente, demonstrado o pagamento das faturas não pagas e apresentadas no PP, que foram alvo de apoio;

Observações do ICNF:

Análise IGAMAOT: Tendo em conta os anexos disponibilizados para efeitos de exercício de contraditório ao quadro 4 e ao quadro 10.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 57: Os anexos I e II do Protocolo de colaboração entre as Forças Armadas e o ICNF – Plano Faunos 2021 – estabelecem os PA das forças armadas, apresentando um plano por área de atuação, número de equipas, dias e horário.

Da análise dos referidos planos constata-se que os horários de atuação das equipas, em determinados dias sobrepõe-se por determinado período, não se vislumbrando de que forma é possível delimitar as respetivas intervenções. Veja-se a título de exemplo o plano para as áreas do litoral (anexo I), que tem 2 equipas para os dias 18 e 19/07/2021 e para 3 períodos horários, a saber – das 17h às 21h, das 18h às 22h e das 20h às 24h. Ora, ainda que cada uma das equipas faça o primeiro e o segundo período, no que ao terceiro período respeita para que fosse assegurado na íntegra significa que uma das equipas não teria pausa, conforme se exemplifica no quadro seguinte:

Quadro 1 – Sobreposição de horários das equipas do Plano Faunos

	17h	18h	19h	20h	21h	22h	23h	24h
Horário 1	Equipa 1							
Horário 2		Equipa 2						
Horário 3				Equipa 1 ou 2				

Estabelece a cláusula 3ª do Protocolo que os PP são suportados em relatórios de execução apresentados até aos dias 20 de agosto, de setembro e de outubro, e respeitantes ao mês imediatamente anterior, e a cláusula quarta que o pagamento se processa em 3 prestações.

Constatou-se que apenas foi apresentado um PP e, consequentemente, um relatório de execução, tendo desta forma apenas ocorrido um pagamento a cada uma das forças envolvidas.

O relatório final de execução material e financeira deveria ser apresentado até 30 dias após a data do fim do período crítico de incêndios, sendo que apenas foi apresentado quando solicitado pelo ICNF.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

Observações do ICNF: *No âmbito do ponto 57, e relativamente à existência de 2 equipas e 3 horários, parte de um pressuposto errado que é considerar que os horários são sempre preenchidos. Estes horários são estabelecidos no início da campanha de incêndios como horários de referência para que as Equipa de Manutenção e Exploração de Informação Florestal (EMEIF), geridas pela GNR, possam ativar semanalmente as equipas das Forças Armadas, tendo em conta a frequência dos incêndios das semanas anteriores e do seu horário. Essas ativações serão desenvolvidas para alternativas de horário previamente estabelecidas.*

Análise IGAMAOT: Pese embora esta seja uma questão que já havia sido colocada ao Diretor de Gestão de Projetos e Apoio ao Investimento sem que este tivesse conseguido explicar esta sobreposição, aceitaram-se os esclarecimentos prestados pelo ICNF em sede de exercício de contraditório, face ao que o parágrafo em causa será ajustado em conformidade.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 58: O pagamento do apoio ao funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) 2020⁵, é um pagamento único cujo PP funciona de forma automática assim que a candidatura é decidida favoravelmente. Estes pagamentos foram geridos fora da plataforma de gestão do FFP.

Dos 5 projetos analisados verificou-se que para:

- a) 2⁶ a VP tem data posterior ao cabimento, ao compromisso e mesmo ao Pedido de autorização de pagamentos (PAP);
- b) 1⁷ foi pago por valor superior ao devido, porquanto foi considerado operacional durante a totalidade do ano 2020, quando, segundo análise do ICNF, o Plano Municipal da Defesa da Floresta Contra Incêndios apenas é válido até 04/12/2020, o que apenas corresponde a 11 meses do ano, face ao que apenas deveriam ter sido considerados 11 meses;
- c) 1⁸ pagamento ocorreu quase 9 meses após a aprovação da candidatura, face ao que as certidões de não dívida da segurança social e da autoridade tributária já não estavam válidas à data do pagamento, não tendo sido solicitada a sua substituição.

Observações do ICNF: *Relativamente ao ponto 58, o apoio financeiro ao funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais de 2020 foi gerido dentro do SGC, nomeadamente o pedido de pagamento único, pelo que não se percebe o alcance da afirmação da IGAMAOT quando refere que “Estes pagamentos foram geridos fora da plataforma de gestão do FFP”.*

- *(alínea b) - Considerando que o PMDFCI se encontrou válido durante todos os meses do ano, não obstante no mês de dezembro este ter caducado ao dia 5, foram considerados para efeitos de pagamento os 12 meses.*

5 Anúncio de abertura de procedimento Concursal n.º 2020-0202-01.

6 2020-202-02-0139 e 2020-0202-01-0167.

7 2020-0202-01-0158.

8 2020-0202-01-0240.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

Ou seja, basta que o plano se encontre válido 1 dia de um mês para que esse mês seja considerado. Este foi o critério utilizado para a elegibilidade e validação deste critério.

- *(alínea c) - Aquando da emissão do formulário de validação de pagamentos n.º 078/2021, constata-se que as datas de expiração das certidões são de 14/10/2021. Não obstante a análise da candidatura não se ter sido alterada na plataforma, no momento do pagamento é, sempre, verificada a validação das declarações de não dívida;*

Análise IGAMAOT: Ao contrário do afirmado pelo ICNF, do SGC não constam os pagamentos efetuados no âmbito das candidaturas analisadas para o procedimento concursal em causa, conforme se pode verificar através de *printscreens* da referida plataforma constante do **anexo** e cuja referência será acrescida ao relatório.

Parece-nos demasiado bondoso considerar que um plano em vigor por um dia, conforme exemplo dado pelo ICNF, no caso em concreto 5 dias, seja considerado válido o mês inteiro para efeitos de apoio. Não obstante aceita-se a justificação dada e o texto da alínea b) será ajustado em conformidade, assim como o correspondente anexo e quadro 10.

Foram remetidas as certidões de não dívida da Segurança Social e da Autoridade Tributária válidas à data da autorização do pagamento.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 59: O pagamento do apoio ao funcionamento dos GTF 2021⁹ tinha exatamente as mesmas regras de pagamento do aviso relativo a 2020, no entanto, o PP foi já gerido na plataforma do FFP.

Dos 4 projetos analisados verificou-se que, quando o projeto 2021-2021-01-0244 foi pago, as certidões que demonstram que o promotor tem a sua situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal, devidamente regularizada já não se encontravam válidas, pois decorrera aproximadamente um ano entre a data da análise técnica e a data em que a candidatura havia sido atribuída ao técnico analista.

Observações do ICNF: *No âmbito do ponto 59, a situação perante a Segurança Social e Administração Fiscal é verificada no momento da avaliação da candidatura e do pedido de pagamento/adiantamento, pelo que, e não obstante o tempo que decorre entre a atribuição e a análise, o FFP solicita sempre a atualização das declarações. Com efeito as datas das certidões constantes na candidatura diferem das datas das certidões da análise da candidatura e do pagamento. Junto se envia o formulário de validação de pagamentos e as declarações de não dívida que estiveram na base da análise da candidatura e pagamento.*

Análise IGAMAOT: As certidões de não dívida à Segurança Social e à Administração Fiscal anexadas respeitam a setembro de 2023, sendo que a autorização de despesa e o PAP datam de dezembro de 2022, face ao que não correspondem ao pagamento em causa.

Altera relatório? Não

Parágrafo 60: No que respeita aos projetos denominados Portugal Chama:

⁹ Anúncio de abertura de procedimento Concursal n.º 2021-2021-01.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

a) Relativamente a 2020:

- i. O Ponto 3.5 da NT refere que o horizonte temporal para efeitos de execução material e financeira corresponde à data da celebração contratual ou do visto do TC, e até 31/12/2019, para a campanha de 2019 e 31/12/2020, para a campanha de 2020.

Atendendo a que do processo não consta o TA assinado, considerou-se, para efeitos de elegibilidade temporal da execução financeira, os vistos do TC que datam de 03/09/2019 e de 06/08/2020, respetivamente, para as campanhas de 2019 e 2020, face ao que as despesas apresentadas anteriores a essas datas foram consideradas não elegíveis;

- ii. Pese embora do processo não conste a formalização do PP, nem o seu formulário, considerando a data de análise, parecer e aprovação do mesmo – 31/12/2020 – constata-se que este é anterior à data de decisão da candidatura pelo membro do governo – 05/04/2021;
- iii. Os documentos de despesa alvo de apoio pelo FFP apenas foram inutilizados em 22/03/2021, pelo que a análise, parecer e decisão de pagamento do apoio, apenas poderiam ter sido favoráveis após solicitação da sua inutilização, à semelhança do que sucede com os restantes promotores.

A este respeito, e desconhecendo-se a data em que o apoio foi pago, estranha-se que à data de análise do PP - 31/12/2020 – o técnico analista já fizesse essa referência na sua análise: *“cabe realçar que a entidade remeteu, em tempo útil, dentro do horizonte temporal previsto, os documentos de despesa, estando estes em conformidade do ponto de vista de elegibilidade de despesa. No entanto, houve necessidade de uma revalidação técnica, daí se verificar que a “inutilização dos mesmos” (oposição de carimbo no respetivo documento de despesa) foi efetuada com uma data posterior à prevista, não constituindo este facto, como um elemento de exclusão.”*

b) Relativamente a 2021:

- i. Os documentos de despesa não estão inutilizados com o carimbo do FFP e as faturas apenas foram acompanhadas do PAP, não tendo sido comprovado o seu pagamento através de extrato bancário conforme determinado na alínea c) do ponto 6.4 da NT, pelo que o PP deveria ter sido devolvido ao promotor;
- ii. Não foi disponibilizado o processo de despesa face ao que se desconhece se o apoio foi pago e em que data.

Observações do ICNF: Ponto 2.1, páginas 31 e 32 do exercício de contraditório

Análise IGAMAOT: Atendendo a que foi remetido o Termo de Aceitação devidamente assinado para as campanhas de 2019 e 2020, e que a data de assinatura (31/12/2020) do mesmo é posterior às do visto do TC, para efeitos de elegibilidade temporal e financeira, por ser mais vantajoso para o promotor, considerou-se a data dos vistos do TC, a alínea a) subalínea i) será ajustada em conformidade.

Entende-se que a submissão de candidaturas, e dos pedidos de pagamento, por parte do ICNF ao FFP, seja ligeiramente diferente das candidaturas de outros promotores por quanto, p.e., não fará sentido ser remetida por ofício. Não obstante, considerando que o departamento que elabora a candidatura ou o PP é diferente do que efetua a análise administrativa antes da submissão a parecer da CAAC, e o PP, entende-se que o envio ao Departamento de Gestão de Projetos e Apoio ao Investimento consubstancia a submissão da candidatura ou do PP, e do processo administrativo disponibilizado não consta qualquer e-mail ou printscreen de *Smartdocs* que

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

evidencie a submissão de um ou de outro. Da mesma forma não foi remetida, em sede de contraditório, qualquer evidência desta submissão. Quanto à restante exposição relativa à alínea a) subalínea ii) em nada contraria o relatado.

Os anexos respeitam às campanhas 2019 e 2020 e não à campanha de 2021.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 61 alíneas b) e c): No que concerne aos 4 projetos de apoio ao equipamento das equipas/brigadas de sapadores florestais em 2020:

- b) O projeto 2020-2012-01-0056 foi alvo de autorização de integração de uma segunda equipa, já depois de obtida decisão favorável, face ao que foi reformulado fora do período de candidaturas.
- c) Para o projeto 2020-2012-01-0114, o processo de despesa disponibilizado não corresponde ao projeto em análise.

Observações do ICNF: *Relativamente ao ponto 61, alínea b), efetivamente encontra-se por regularizar (...), tendo sido já regularizado, por compensação, (...) no 3.º pedido de pagamento no âmbito do apoio ao funcionamento das Equipas de Sapadores Florestais de 2022.*

Quanto ao ponto 61, alínea c), enviam-se os respetivos documentos nos Anexos.

Análise IGAMAOT: Foi analisado o processo de despesa do projeto 2020-2012-01-0114.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 62: Relativamente aos 2 projetos referentes a apoio ao Funcionamento dos Gabinetes Técnicos Florestais Intermunicipais 2020/21, tratando-se de um apoio forfetário atribuído nos termos do n.º 2 do artigo 11º do Regulamento do FFP, há apenas a salientar que — pese embora o primeiro PAd (2020) seja automaticamente atribuído com a decisão favorável da candidatura, constando, nomeadamente da plataforma do FFP, do segundo PAd e do PP —, não há qualquer evidência, nem da sua submissão na plataforma ou em qualquer outro suporte digital ou físico, nem tão pouco da sua análise e decisão.

Observações do ICNF: *No âmbito do ponto 62, informa-se que:*

- *Nas candidaturas respeitantes ao Anúncio dos GTFI 2020/2021, não existiram formulários de pedido de adiantamento/pagamento na plataforma. No primeiro ano o adiantamento era concedido no momento da contratualização do apoio, sendo que nos restantes anos, este era concedido aquando da submissão e validação dos relatórios de execução anuais.*
- *Nas candidaturas respeitantes ao Anúncio do Reforço ESF 2020, o formulário de pedido de pagamento, encontra-se no separador "Pagamentos", na aba "Submissão".*

Análise IGAMAOT: Tendo em conta os esclarecimentos prestados pelo ICNF depreende-se que o texto do relatório poderá não estar perceptível face ao que será reformulado.

Altera relatório? Sim

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

Parágrafo 63: É também enquadrável no regime de apoios forfetários, o apoio aos projetos de Reforço de disponibilidade das equipas de sapadores florestais 2020.

Dos 4 projetos analisados, 2 foram sujeitos a controlo cruzado.

Embora a NT refira que o PP tem de ser apresentado na plataforma do FFP, desta não consta qualquer registo nem do PP nem do pagamento do apoio, face ao que não foi possível apurar se os pagamentos do apoio ocorreram dentro do prazo legalmente previsto.

Para o projeto 2020-2030-01-0096 o processo de despesa disponibilizado não corresponde ao projeto em análise, para os projetos 2020-2030-01-0096 e 2020-2030-01-0112, a inexistência do anexo II da NT na plataforma não permite aferir do correto cálculo do apoio aprovado e, eventualmente, pago.

Observações do ICNF: *Quanto ao ponto 63, importa referir o seguinte:*

- *Nas candidaturas respeitantes ao Anúncio do Reforço ESF 2020, o formulário de pedido de pagamento, encontra-se no separador "Pagamentos", na aba "Submissão".*
- *Relativamente ao anexo II da Norma Técnica, estamos em crer que existe algum lapso, uma vez que não existe norma técnica para o apoio referido.*

Análise IGAMAOT: Aceita-se o alegado pelo ICNF para a primeira parte do parágrafo.

Quanto à segunda parte do parágrafo reconhece-se o lapso tendo o parágrafo sido ajustado em conformidade.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 64 a) b) e d): Para o Projeto 2020-2030-02-001 - Floresta Segura:

- a) Embora a NT, no seu ponto 7.1 determine que *"é efetuado apenas um pagamento pelo valor total do apoio no montante de 2 000 000 € (dois milhões de euros), aquando da assinatura do Termo de Aceitação"*, no caso foi apresentado um PAd com todos os documentos administrativos indicados como necessários à apresentação do PP;
- b) Os documentos remetidos ao ICNF como amostra para análise do PP e que constam do processo administrativo, não são passíveis de visualização porquanto carecem de autorização não disponibilizada, face ao que não foi possível à equipa de auditoria verificar a sua conformidade e elegibilidade;

(...)

- d) Não foi disponibilizado o processo de despesa face ao que não foi possível aferir da conformidade legal do ciclo da despesa.

Observações do ICNF: *Quanto ao ponto 64, informa-se:*

- *(alínea a) – A entidade beneficiária apresentou um pedido de adiantamento, aquando da assinatura do Termo de Aceitação, nos termos do ponto 7.1 da norma técnica. Após a execução da operação, a entidade apresentou os documentos previstos no ponto 7.2 da norma técnica.*

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

- *(alínea b) – Nos termos do ponto 7.5 da norma técnica, a amostra corresponde a 10% do valor do apoio, ou seja, a análise formal foi efetuada sobre uma amostra de documentos que representa, pelo menos, 10% do valor do apoio.*

Para o efeito foi definida a amostra, com recurso às ferramentas do Excel, tendo sido criada uma amostra aleatória.

- *(alínea d) – Sobre o processo de despesa, junto se enviam os Anexos.*

Análise IGAMAOT: No que respeita à alínea a) a análise dos documentos agora disponibilizados e não constantes do processo administrativo disponibilizado aquando da execução da auditoria, confirma o alegado pelo ICNF, pelo que a alínea em causa será eliminada.

Compreende-se e não se coloca em causa o referido pelo ICNF para a alínea b), não obstante o mesmo não contraria o relatado, já que os documentos de despesa eventualmente existentes no processo do ICNF foram considerados não disponibilizados à equipa de auditoria por não se conseguir visualizar pelo facto de estarem protegidos por um processo de autorização/autenticação não disponibilizado.

Analisados os documentos agora remetidos relacionados com o processo de despesa do adiantamento, procedeu-se ao devido ajustamento da alínea d).

Altera relatório? Sim

Parágrafo 65: O projeto 2020-2030-03 referente à Rede Primária_CP09, que não se encontra na plataforma do FFP e cujo promotor é o próprio ICNF, tem um pedido de reprogramação financeira associado, que não consta do processo, e embora nos documentos de decisão e no TA assinado se refira que o valor aprovado é o mesmo que o inicial, quando na verdade existe uma diferença (...), que embora insignificante no quadro das contas, indicia falta de rigor.

Ainda a respeito deste projeto refira-se que apenas foi analisado o primeiro PP, porquanto no que respeita ao segundo (aparentemente de fevereiro ou março de 2021) só foram disponibilizados os PAP com os documentos de despesa. Não existe um formulário de PP nem os documentos obrigatórios que lhe devem estar anexos, como sejam, p.e., o recapitulativo de despesas, nem tão pouco a correspondente análise que recai sobre o mesmo.

Acresce que, o primeiro PP foi submetido antes do despacho do membro do governo que decide a candidatura.

Observações do ICNF: No âmbito do ponto 65, esclarecemos que na Adenda ao Termo de Aceitação, houve efetivamente um lapso na inscrição dos valores pelos anos de 2020 a 2022, no âmbito da reprogramação financeira solicitada pelo ICNF, I.P., contudo o valor definido no ponto 3.4 Plano financeiro / Investimento encontra-se correto.

Análise IGAMAOT: O alegado não altera o relatório final.

Altera relatório? Não

Parágrafo 66 alínea a) e b): No que concerne ao projeto 2020-2050-01-001, referente à Plataforma GesFito, existem algumas situações dignas de nota, a saber:

- a) O ponto 7.1 da NT, referente às modalidades de pedido de pagamento, indica que “Os pagamentos serão efetuados até ao limite de 90% do apoio financeiro aprovado, sendo o pagamento do respetivo saldo

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

autorizado após a apresentação e aprovação do relatório final de execução pelo beneficiário.”. Contudo, a alínea g) do ponto 7.4, referente aos pagamentos, menciona que “O pagamento é proporcional à realização do investimento elegível, devendo o montante da última prestação representar, pelo menos, 20% do valor total do apoio aprovado”. Embora da leitura conjugada dos dois pontos da NT citados não se depreenda se o pagamento final deve corresponder no mínimo a 10 ou a 20% do apoio aprovado, para efeitos de análise no âmbito da presente auditoria, considerou-se o previsto no aviso de abertura do procedimento – 10%;

- b) Em 2020 foi apresentada uma declaração da AT que refere que a DGAV está registada no regime normal de periodicidade mensal como sujeito passivo misto, pois exerce simultaneamente operações que conferem direito à dedução, e operações que não conferem esse direito, utilizando para efeitos do exercício do direito à dedução o método de afetação real, face ao que não tem direito à dedução do IVA suportado para a execução do projeto.

Não obstante a 27/02/2021, a Diretora de Serviços Gestão e Administração remete ao ICNF uma declaração, assinada por si, onde refere que, segundo os artigos 19º a 21º do CIVA, o IVA é elegível por não poder ser recuperável porquanto o projeto é um projeto cofinanciado.

Ora, se é verdade que, em geral, os organismos públicos são considerados consumidores finais, não tendo por isso direito ao reembolso do IVA nas atividades que realizam na qualidade de autoridades públicas, sendo, portanto, esse tributo suportado pelo organismo, constituindo, por isso, para o mesmo uma despesa elegível; não é menos verdade que existe uma declaração emitida pela AT a atestar o contrário.

Na situação descrita, em observância do princípio da prudência, deveria o ICNF ter solicitado uma nova declaração da AT, em vez de aceitar a declaração da DSGA da DGAV, até porque não se retira da mesma que a natureza de uma atividade cofinanciada torne o IVA em valor recuperável e, por conseguinte, não elegível para reembolso;

Observações do ICNF: *Quanto ao ponto 66, importa referir o seguinte:*

- *(alínea a) – Efetivamente, existe discordância entre o que está mencionado no ponto 7.1 e na alínea g) do ponto 7,4 ambos da norma técnica.*
- *(alínea b) – Envia-se em anexo o Certificado de Registo, emitido pela Direção dos Serviços do IVA, a declarar que DGAV não tem direito à dedução do IVA suportado para a execução do projeto Plataforma GesFITO, conforme o regime aplicável às operações fora do campo de incidência do imposto, pelo que o IVA apresentado nos documentos de despesa foi considerado elegível para efeitos de financiamento.*

Análise IGAMAOT: Embora o ICNF indique que existe e que anexa uma declaração da AT a comprovar a elegibilidade do IVA por não dedução do mesmo, facto é que não a remeteu, face ao que por falta de evidências que contrariem o relatado se mantém o texto do relatório.

Altera relatório? Não

Parágrafo 67: Relativamente ao projeto 2020-2050-02-001 desenvolvido pela FORESTWISE, cumpre salientar que os processos de contratação pública não constituem parte do processo administrativo, o memorando 32317//2020/2020/DGCF/DGFC, de 12/10/2020, onde consta a análise técnica aos entregáveis incluídos no primeiro PP, encontra-se incompleto, faltando as conclusões técnicas sobre os mesmos, bem como o despacho sobre ele exarado.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

Para os 3 PP foram pagos valores superiores aos aprovados em candidatura para cada umas das rubricas.

Observações do ICNF: *Relativamente ao ponto 67, e conforme ponto 3.4 da norma técnica, o valor do apoio financeiro é (...) acrescidos do valor do IVA, pelo que, e de acordo com os nossos cálculos, nenhuma das rubricas de investimento tem execução superior a 100%. Para o efeito junta-se mapa controlo.*

Análise IGAMAOT: Pese embora se tenha considerado elegível (quando aplicável) o IVA nas despesas apresentadas, por lapso não se havia acertado os valores aprovados com o referido imposto.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 68: No que respeita ao apoio financeiro para a elaboração do plano estratégico e de ação do Javali - 2020-4030-01-001 em Portugal, cujo promotor é a Universidade de Aveiro, refira-se que a 21/07/2023 ainda não havia sido apresentado o PP final, tendo sido remetido ofício a informar que caso não fosse apresentado em 10 dias úteis o projeto seria dado por encerrado.

No que respeita ao pagamento do apoio do primeiro PP não foi disponibilizado o processo de despesa, pelo que apenas se verificou a conformidade e elegibilidade dos documentos de despesa.

Observações do ICNF: *Quanto ao ponto 68, e relativamente ao último pedido de pagamento, foi remetido o ofício S-029446/2023, de 21/07/2023, a informar a Universidade de Aveiro de que tinha 10 dias úteis para o apresentar, tendo sido expedido no dia 26/07/2023. O pedido de pagamento final foi remetido em 08/08/2023, através de correio eletrónico.*

Análise IGAMAOT: O exposto não contraria o relatado, não obstante, o parágrafo será ajustado com a informação complementar agora disponibilizada.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 69: Relativamente ao projeto 2020-4030-001-002 - C3C Caça, enunciam-se as seguintes divergências:

- a) Na NT, a soma do valor anual da ajuda está mal efetuada, encontrando-se o valor do apoio sobreavaliado em 10 €, valor que apesar de insignificante demonstra, uma vez mais, falta de rigor;
- b) As despesas de alojamento e refeição são na sua maioria de um dos técnicos afetos ao projeto com outras pessoas, sem que exista informação a fundamentar essa despesa;
- c) Existem também despesas de refeições efetuadas ao fim de semana sem qualquer fundamentação anexa;
- d) Da mesma forma existem pagamentos de refeições referentes à intervenção do curso "Inicial De Peças Caça Maior na Tapada de Mafra", e respetivas reuniões, sem que exista qualquer documento anexo com a identificação dos intervenientes;
- e) No primeiro PP, o ICNF indica ter pago (...) valores em que se detetou a diferença 0,32 € que se considera não ser de relevância, mas mais uma vez, com situações idênticas já assinaladas supra (...) indicia falta de rigor;
- f) Nem todos os carimbos apostos nas faturas estão assinados e datados.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

Observações do ICNF: *Ponto 2.1, páginas 34 a 37 do exercício de contraditório*

Análise IGAMAOT: No que respeita à alínea a) o exposto confirma o relatado. Na restante exposição referente ao ponto 68, O ICNF procede à análise efetuada pela IGAMAOT ao primeiro pedido de pagamento, e respetivo acerto, constante no anexo e não propriamente ao relatado.

A este respeito e pese embora não tenha junto o anexo mencionado na alínea b) da página 34 do exercício de contraditório, não se alcança o alegado pelo ICNF nesta alínea porquanto apenas no documento sequencial 22 a posição da IGAMAOT difere da do Instituto.

Relativamente ao documento sequencial 55, parece-nos que o ICNF não leu a totalidade da justificação da não elegibilidade já que a mesma não se prende com o lapso de percentagens de imputação, mas antes com o incumprimento da alínea b) do ponto 2 da NT porquanto se trata de um hotel de 4 estrelas.

No que concerne ao documento sequencial 86, o recapitulativo de despesas apresentado pelo promotor tem como observação " Jantar 26/07/2021 Idanha-a-Nova prof. *****", ou seja, duas pessoas. Ora não tendo o ICNF apresentado qualquer evidência de que a despesa respeita de facto a 3 pessoas conforme afirma, não se considerou a justificação apresentada.

Igualmente pelo facto de falta de evidência documental do alegado, e por tal contrariar o disposto na NT, não se aceita o alegado pelo ICNF para o documento sequencial 103.

Por não ter sido remetido o anexo referido na alínea p) da página 36 do exercício de contraditório não se considerou o alegado para o documento sequencial 153.

Reconhece-se o lapso de cálculo no documento sequencial 121

Aceita-se a justificação apresentada pelo ICNF para os documentos sequencias 48, 80, 97, 206.

Altera relatório? Sim

Parágrafo 71: Por fim o Programa de apoio ao ordenamento e à gestão zonas de caça 2021, que embora seja um apoio ao investimento enquadra-se no regime forfetário, tendo os promotores de apresentar comprovativos da realização das benfeitorias ainda antes da decisão da candidatura, não lhes sendo, no entanto, exigida posteriormente qualquer documentação que comprove que o investimento tenha sido de facto realizado.

Dos 5 projetos analisados, 3 foram alvo de controlo cruzado, tendo-se constatado que alguns dos promotores voltam a investir o apoio recebido em benfeitorias similares às anteriormente realizadas, enquanto outros optam por investimentos diferentes, como sejam a reprodução animal.

Observações do ICNF: *No âmbito do ponto 71, esclarece-se que a realização das benfeitorias eram demonstradas através de filme fotográfico, conforme ponto 2.3 do Anúncio n.º 2021-4030-01, que se encontra para consulta no ponto 6 do formulário de candidatura, na aba "Documentação em anexo".*

Análise IGAMAOT: O alegado não contraria o relatado.

Altera relatório? Não

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

- f) **Parágrafo 72:** Do quadro seguinte consta a totalidade da despesa não elegível apurada ou devida aos promotores:

Quadro 10 – Despesa não elegível apurada

Projeto/Protocolo	Apoio Pago	Apurado Auditoria	Diferença
	[A]	[B]	[A-B]
BUPI			
Coelhos2 (*)			
2020-0202-01-0158			
2020-1020-01-001			
2020-2050-01-001			
2020-2050-02-001			
2020-4030-001-002			
DGADR		(...)	
TOTAL	2 619 635,80 €	2 005 861,42 €	613 774,38 €

(*) O ICNF deve proceder ao recálculo do valor do apoio

Observações do ICNF: Ponto 2.1, páginas 37 a 46 do exercício de contraditório

Análise IGAMAOT: Análise efetuada nos pontos anteriores para os protocolos: BUPi, +Coelhos 2 e DGADR e para os projetos: 2020-0202-01-158, 2020-2050-02-001, 2020-4030-01-002,

Para o projeto 2020-2050-01-001, para além do já exposto no parágrafo 66 alínea b) concorda-se com o exposto pelo ICNF.

Altera relatório? Sim

Conclusão 1: O ICNF, não possui um Processo Administrativo de suporte documental (físico ou digital), cronologicamente ordenado, dos atos praticados e formalidades observadas nos procedimentos em causa, que constitua um acervo documental unitário do modo de formação e execução dos protocolos celebrados e das candidaturas apresentadas aos apoios do FFP, que garanta a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação, como previsto nos artigos 1º, n.º 2, 14º n.º 2 e 3, 61º, artigo 64º n.º 2 e 3, todos do CPA.

Recomendação 1: Institua procedimentos que garantam que a atividade administrativa, a organização e arquivo dos processos cumpra as disposições constantes no CPA.

Observações do ICNF: Conclui o ICNF, que "(...) que possui Processo Administrativo de suporte documental (físico ou digital), respeitando os critérios e princípios tipificados no Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente: da ordenação, conforme art.º 1.º, n.º 2; da disponibilidade, de acesso, de autenticidade, da confidencialidade, da conservação e da segurança da informação, conforme artigo 14, n.º 2, reconhecendo-se, contudo, que o mesmo não se encontra num acervo documental unitário." (Cfr. 1.3., in fine, fls. 26, do contraditório).

Análise IGAMAOT: A alegação do ICNF não coloca em causa o exposto no relatório, e mostra-se contraditória entre si, desde logo quando, por um lado, afirma que possui Processo Administrativo conforme previsto no CPA, e por outro lado, reconhece, que o mesmo não se encontra num acervo documental unitário, porquanto, nos termos do CPA o "processo" será referente ao conjunto de documentos que traduzem os atos, factos e

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

formalidades de um procedimento, que vão sendo autuados ordenadamente, de acordo com uma sequência cronológica, de modo a constituírem um suporte documental unitário do modo de formação, manifestação ou execução da vontade da Administração Pública.

Logo, se o conjunto de documentos que traduzem os atos, factos e formalidades dos procedimentos em causa se encontram, assumidamente, dispersos, pelo SGC, RUBUS, pastas físicas e arquivo digital localizado no servidor do ICNF, I.P., o afirmado “processo” existente no ICNF, não se encontra num acervo documental unitário, o mesmo não pode ser tido como conforme ao previsto no CPA.

Por outro lado, limita-se a afirmar, de modo conclusivo, que o “processo administrativo” garante a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação, sem contraditar o que sobre esta matéria vem relatado.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 2: O “Sistema de Gestão de Candidaturas” em uso não garante a disponibilidade, o acesso, a integridade e a autenticidade, da informação nele incluída. Desde logo, porque não possibilita a assinatura digital dos documentos, o que invalida a existência de atos e informações assinadas e devidamente sancionadas, nem permite a pista de auditoria, na medida em que não possibilita, seguir o percurso das transações através dos sistemas, a fim de identificar todas as etapas pelas quais passaram as receitas e os pagamentos

Recomendação 2: Proceda à implementação de novas funcionalidades na plataforma que permitam a individualização de toda a tramitação e assinatura digital do procedimento em causa.

Observações do ICNF: Confirmar o facto de que, nas situações em que beneficiário procede à alteração da candidatura, a data que fica registada SGC como sendo a data de submissão é a data da retificação da candidatura (fls. 25 do contraditório).

Análise IGAMAOT: O ICNF limita-se a confirmar o facto de que, nas situações em que beneficiário procede à alteração da candidatura, a data que fica registada SGC como sendo a data de submissão é a data da retificação da candidatura.

Nada diz sobre o facto do referido *software* não assegurar a existência de atos e informações assinadas e devidamente sancionadas e não permitir seguir a «pista de auditoria», na medida em que se apurou a:

- impossibilidade de efetuar assinatura digital dos documentos que são carregados;
- impossibilidade de conservação de documentos ou atos inicialmente existentes, que são substituídos por outros;
- não conformidade da tramitação do processo, inscrita na designada plataforma, com as fases do procedimento administrativo.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 3: Relativamente ao cumprimento das regras do procedimento administrativo que encaminha e suporta a decisão que recai sobre as candidaturas aos apoios concedidos pelo FFP, e a sua adequação com disposições legais aplicáveis, apuraram-se as seguintes irregularidades:

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

- g) A inobservância do princípio da decisão;
- h) O incumprimento do prazo para a tomada de decisão;
- i) A dispensa da obrigação de assinar candidatura e o termo de aceitação;
- j) Incumprimento do dever de fundamentar a dispensa de audiência prévia nas candidaturas aprovadas;
- k) Na candidatura n.º 2020-2022-02-0009, o termo de aceitação é assinado por alguém que não consta na lista de representantes;
- l) Com exceção do protocolo celebrado com a DGADR, nenhum dos restantes protocolos da amostra, deu cumprimento integral ao estipulado no n.º 2 artigo 33.º do Regulamento, pois não se encontrava definido no conteúdo do protocolo.

Recomendação 3: Proceda à implementação de novas funcionalidades na plataforma que permitam a individualização de toda a tramitação e assinatura digital do procedimento em causa.

Observações do ICNF: ICNF, limita-se a contraditar o que vem dito na alínea c) do ponto 35 do relatório, afirmando que o termo de aceitação, na candidatura n.º 2020-2022-02-0009, ter sido assinado pelo secretário da “Comunidade” (fls. 25 do contraditório).

Análise IGAMAOT: A R3, resultante do que vem relatado no ponto 3.4. do relatório, e sobre esta matéria o ICNF, limita-se a contraditar o que vem dito na alínea c) do ponto 35 do relatório, afirmando que o termo de aceitação, na candidatura n.º 2020-2022-02-0009, ter sido assinado pelo secretário da “Comunidade”, confirmando desta forma, a conclusão de que aquele termo de aceitação não vem assinado por um dos representantes da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes.

Não contesta o facto de se terem identificado:

- 18 candidaturas sem prolação da competente decisão final, identificadas no Quadro 6 do relatório:
- 138 candidaturas registadas na «plataforma» como estando na fase “Inicial”, que deveriam ser liminarmente indeferidas e eliminadas do sistema nos termos dos referidos artigos 38º e 21º, n.º 2, do Regulamento
- incumprimento do prazo de 60 dias úteis, para a tomada de decisão relativa às candidaturas identificadas no Quadro 7 do relatório
- a irregular dispensa da obrigação de assinar candidatura e o termo de aceitação n.º 2021-4030-01
- incumprimento do dever de fundamentar a dispensa de audiência prévia,
- Que o protocolo BUPi, a respetiva norma técnica não contemplava o município de Penela como um dos intervenientes
- As irregularidades no cumprimento do estipulado no n.º 2 artigo 33º do Regulamento, relacionadas com a obrigação de fixar nos Protocolos / Contratos-Programa da estrutura de acompanhamento e controle da execução do protocolo, as penalizações e a definição de instrumentos financeiros utilizáveis.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 14: Apenas os processos referentes a avisos de procedimento concursal com mais de uma candidatura são tramitados na Plataforma do FFP

Recomendação 15: Garanta que todos os processos são tramitados na plataforma, enquanto suporte digital do correspondente Processo Administrativo.

Observações do ICNF: Não se pronuncia sobre esta matéria.

Análise IGAMAOT: O facto de apenas os projetos com mais de uma candidatura estarem alojados no SI do FFP, não mereceu qualquer comentário por parte do ICNF.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 4: A aplicabilidade dos critérios de elegibilidade das despesas em projetos não forfetários é inexistente, complexa ou não uniforme, e apresenta diversas fragilidades:

- e) Fundamentações pouco assertivas ou inexistentes, e sem evidência documental correta junto da sua análise;
- f) Lapsos e/ou incoerências, reveladores de uma débil revisão e supervisão;
- g) Fraca interação entre os técnicos analistas e os promotores, ou entidades competentes, para a obtenção da documentação adequada e necessária ao cumprimento legal dos critérios em momento prévio à audiência prévia;
- h) Avaliações de candidaturas e pedidos de pagamento das quais resultaram várias análises, posteriores às respetivas audiências prévias, bem como o atraso de um ano na sua aprovação ou sucessivas retificações dos valores pagos

Recomendação 4: Assegure a revisão e supervisão adequadas das análises realizadas.

Conclusão 5: Nos projetos em que o ICNF foi beneficiário do FFP:

- e) Não foram submetidos à aprovação do membro do Governo responsável pela área das florestas os relatórios finais de execução material e financeira dos projetos;
- f) Os projetos foram iniciados e pagos antes da aprovação da candidatura pelo membro do Governo responsável pela área das florestas;
- g) Não cumprem a maioria das formalidades administrativas exigidas aos restantes beneficiários como sejam, p.e., adequada formalização do pedido de pagamento, comprovação do pagamento das despesas com extrato bancário,
- h) Inutilização dos documentos de despesa aquando da apresentação do pedido de pagamento.

Recomendação 5: Diligencie no sentido de uma total segregação de funções e de que os seus projetos sejam tramitados de forma totalmente isenta e imparcial.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

Conclusão 6: Quer o PA de 2020 quer o de 2021 foram submetidos a aprovação da tutela antes da deliberação pelo CD.

Recomendação 6: Garanta que todos os procedimentos seguem a tramitação cronológica adequada.

Observações do ICNF: *Ponto 2 do exercício de contraditório*

Face ao exposto, o ICNF I.P. acolhe parcialmente as recomendações 4, 5 e 6.

Análise IGAMAOT: Nada do exposto no exercício de contraditório, nem os documentos agora remetidos contrariam o relato para efeitos das conclusões, e respetivas recomendações, 4, 5 e 6.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 7: Pouco rigor na elaboração dos documentos - PA, RA, Avisos, NT, ...

Recomendação 7: Incuta rigor na elaboração dos documentos.

Observações do ICNF: *Considera o ICNF, I. P. que a presente recomendação é subjetiva não sendo possível identificar o seu alcance.*

Análise IGAMAOT: A este propósito veja-se, p.e., a análise do quadro 3 do relatório efetuada pelo ICNF na página 10, onde refere “*Desconhece-se o apoio financeiro 2020-4030-02.*” e o anúncio de abertura de candidatura, as diferenças existentes nos quantitativos dos PA e RA, bem como as situações mencionadas na análise do exercício de contraditório.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 8: Os documentos de gestão só foram publicamente divulgados até ao ano de 2018.

Recomendação 8: Diligencie no sentido de divulgar publicamente os documentos em falta até à data de extinção do FFP.

Observações do ICNF: *Conforme pontos 27 e 60, o Plano de Atividades para o ano de 2020 do FFP, encontra-se disponível no Portal do ICNF, I.P. Mais se informa que todos os instrumentos de gestão do FFP foram divulgados e colocados para publicitação no Portal do ICNF, I.P., disponível em: <https://www.icnf.pt/apoios/fundoflorestalpermanente>.*

Análise IGAMAOT: Um dos princípios primordiais de boa governação reside na transparência, a qual é assegurada pela divulgação pública de informação relativa às suas contas, à atividade desenvolvida e a decisões que tenham impactos significativos no desempenho do organismo, nomeadamente ao nível financeiro. Acresce que artigo 39º do Regulamento do FFP, estabelecia que os apoios financeiros atribuídos ao abrigo do FFP, deviam ser publicamente divulgados

Assim, verifica-se com agrado a divulgação dos PA e RA até ao ano de 2021, o que não sucedeu e continua a não suceder com a divulgação dos apoios pagos até à data da sua extinção.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.O.AF

recomendação efetuada.

Conclusão 9: Ocorreram pagamentos sem que, à data, os promotores tivessem demonstrado ter a sua situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal, devidamente regularizada.

Recomendação 9: Considerando que continua a tramitar os projetos pagos pelo Fundo Ambiental, garanta que todos os beneficiários demonstram ter a sua situação perante a Segurança Social e a Administração Fiscal, devidamente regularizada previamente ao pagamento.

Observações do ICNF: *Conforme referido no ponto 59, a situação perante a Segurança Social e Administração Fiscal é verificada no momento da avaliação da candidatura e do pedido de pagamento/adiantamento, pelo que, e não obstante o tempo que decorre entre a atribuição e a análise, o FFP solicita sempre a atualização das declarações. Com efeito as datas das certidões constantes na candidatura diferem das datas das certidões da análise da candidatura e do pagamento.*

Face ao exposto, considera-se que o recomendado a este Instituto já é um procedimento habitual.

Análise IGAMAOT: Conforme se pode verificar através dos quadros 3 e 4, e respetivos anexos dos projetos ao contrário do afirmado pelo ICNF, nem sempre tal sucede.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 10: O pagamento do apoio nem sempre aconteceu dentro dos prazos estabelecidos

Recomendação 10: Crie e formalize procedimentos que garantam o cumprimento dos prazos legais.

Observações do ICNF: *Ponto 6 – páginas 48 e 49 do exercício de contraditório*

Análise IGAMAOT: Relativamente ao Protocolo Bupi veja-se o ponto 6.4 da NT. No que respeita aos projetos 2020-2012-01-0073, 2021-4030-01-0208 e 2021-4030-01-0524 o ICNF remete para a VP, que no caso do FFP funciona com Autorização da Despesa, para efeitos de pagamento considerou-se a data de autorização do PAP, que é, em toda e qualquer situação, o documento que de facto autoriza o pagamento.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 11: Nem todos os montantes indevidamente pagos foram recuperados.

Recomendação 11: Diligencie no sentido de recuperar com a maior brevidade os valores indevidamente pagos.

Observações do ICNF: *Recomendação acolhida. O ICNF, I.P. irá diligenciar no sentido de recuperar os montantes indevidamente pagos.*

Análise IGAMAOT: Regista-se com agrado o reconhecimento e aceitação da recomendação, não obstante por se tratar de uma ação que o ICNF não demonstrou ter executado, mantem-se a recomendação.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Auditoria ao Fundo Florestal Permanente
PROCESSO N.º: NUI/AU/AF/000007/23.0.AF

Conclusão 12: Foram pagos valores indevidos

Recomendação 12: Proceda ao recálculo dos pagamentos efetuados no âmbito do protocolo + coelhos 2 celebrado com o INIAV e, caso se confirme o pagamento indevido, proceda à respetiva recuperação do valor pago em excesso.

Recomendação 13: Proceda à recuperação dos valores de apoio correspondentes a despesas não elegíveis.

Observações do ICNF: *Recomendações acolhidas. (...) Ponto 8, páginas 49 a 51 do exercício de contraditório.*

Análise IGAMAOT: Regista-se com agrado o acolhimento das recomendações, não obstante até que se encontrem devidamente concluídas em toda a sua plenitude são consideradas como não implementadas pelo que se mantém a sua redação.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

Conclusão 13: Para o Protocolo celebrado com a DGADR foram incumpridas as regras referentes aos pedidos de adiantamento

Recomendação 14: De futuro cumpra integralmente o previsto nos avisos de abertura dos procedimentos concursais bem como nas normas técnicas.

Observações do ICNF: *Ponto 9, página 51 do exercício de contraditório. (...) Assim, considera-se a recomendação 14 parcialmente acolhida.*

Análise IGAMAOT: Da análise ao parágrafo 55 constata-se que de facto a recomendação se encontra parcialmente implementada. Contudo não se encontrando implementada na sua plenitude e tendo o referido parágrafo sido ajustado em conformidade, mantém-se a recomendação.

O ICNF não coloca em causa o exposto no relatório preliminar, pelo que se confirma a conclusão e recomendação efetuada.

1. Despacho(s) de Homologação do Relatório

“Homologo.

28/01/2025

José Manuel Fernandes”

“Homologo.

05/02/2025

Maria da Graça Carvalho”