

## **1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria**

### **1.1. Âmbito e Objetivo**

A Auditoria de Sistema ao Programa Nacional de Regadios avaliou a conformidade e a eficácia do sistema de gestão e controlo implementado como garante da regular e real atribuição dos apoios financeiros no âmbito deste Programa, bem como do cumprimento da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 133/2018, de 12 de outubro.

Esta ação encontrava-se prevista no Plano de Atividades da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) para 2021, foi iniciada no primeiro trimestre do ano desse ano pela Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Controlo de Apoios Nacionais e Europeus, entretanto foi suspensa e depois retomada pela Equipa Multidisciplinar de Avaliação do Desempenho e de Gestão Administrativa e Financeira (EM AF), conforme despacho de concordância do Inspetor-Geral, de 17/09/2021, sobre a informação n.º I/5026/AGR/21.

### **1.2. Conclusões e Recomendações**

De acordo com o objetivo e a metodologia definidos no relatório, bem como das constatações obtidas no âmbito da ação de auditoria, foram extraídas as seguintes conclusões e recomendações:

<b>N.º</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>N.º</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
			<b>À Tutela para que:</b>
<b>C1</b>	Do investimento total previsto para o PNR (560 M€) até 31/12/2021, existe uma taxa de execução de 23% (129,3 M€) no PDR2020 (Fonte de Financiamento 1 – FF1) e 0% nos empréstimos BEI e CEB (Fonte de Financiamento 2 – FF2).  A não alocação de verbas ao IFAP por parte do Ministério das Finanças, tem sido o principal entrave à normal e efetiva execução material e financeira do PNR. Também a normal atividade da Unidade de Execução para o PNR (UEP), cujas despesas de instalação e funcionamento devem ser financiadas por uma taxa fixa de 0,6% do valor da despesa contratada, se encontra prejudicada.	<b>R1</b>	Pondere a alteração da Portaria n.º 38/2019, no sentido de contemplar um mecanismo de vinculação da DGTF aos pagamentos necessários ao IFAP, bem como o estabelecimento de um prazo máximo para a sua efetivação após comunicação deste Instituto.
<b>C2</b>	A UEP do PNRRegadios tem a duração prevista para a execução dos contratos de financiamento com o BEI e com o CEB até dezembro de 2023, pelo que, atento o atraso verificado na execução destes contratos, torna-se imperioso que aquele prazo seja redefinido.	<b>R2</b>	Equacione a redefinição do prazo considerado no ponto 14 da RCM n.º 133/2018, a fim de assegurar a continuidade da missão da UEP.

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
C3	O financiamento do PNR através da FF2 não foi concretizado, devido a falta de: a) Concretização do alinhamento dos tarifários do regadio; b) Transferência de verbas do Ministério das Finanças para o IFAP. Nem sequer dos únicos 20 M€ obtidos do CEB.	R3	Envide esforços junto do Ministério das Finanças para a boa e cabal execução, quer da RCM 133/2018, quer do OE para 2022.
		R4	Assegure que o Estado Português promove o cabal cumprimento das cláusulas contratuais estabelecidas nos contratos celebrados quer com o BEI quer com o CEB.
C4	Os encargos com a instalação e funcionamento da UEP estão a ser financiados pelo IFAP não tendo este Instituto sido ainda ressarcido pela DGTF conforme legalmente previsto.	R1 R2	Vide R1 e R2
C5	Os recursos humanos afetos aos Secretariado Técnico da UEP são insuficientes (um coordenador e dois técnicos, desde 28/02/2021) para o adequado desenvolvimento de todas as tarefas que lhes estão atribuídas.	R5	Reforce, junto do Ministério das Finanças, as diligências necessárias ao recrutamento de recursos humanos adequados para assegurar uma efetiva e tempestiva análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento.
C6	Nem todos os promotores de projetos circularizados prestaram a colaboração necessária.	R6	Promova a necessária alteração legislativa, à semelhança de outros apoios financeiros (vide DL 60/2008, de 27 de março), que fixe sanções pela não colaboração com a IGAMAOT no âmbito do exercício das suas funções.
C7	A concretização dos projetos do Empreendimento para Fins Múltiplos do Alqueva foi financiada através da integração parcial dos projetos do PDR2020 (FF1) e dos empréstimos do BEI/CEB (FF2) no PNR. No entanto: • Na FF1, apenas foi aprovado um projeto na ação 3.4.1, com um investimento de 10,6 M€; • Na FF2: a) Os dois concursos (n.º 01/DRE/2019 e 03/DRE/2022) abertos, com dotação total de 220 M€, ainda se afiguram insuficientes; b) A EDIA não obteve até ao presente qualquer apoio para fazer face aos compromissos assumidos, tendo, para os assegurar, depauperado a sua situação financeira. Em 22/11/2021, o investimento realizado com recursos próprios ascendia a 57,3 M€, dos quais continuavam em dívida 1,5 M€.	R7	Acautele o equilíbrio financeiro da EDIA.
<b>Sobre o Programa Nacional de Regadios</b>			
C8	As principais entropias à boa execução material e financeira dos projetos aprovados estão relacionadas com: a) A morosidade do procedimento relativo aos licenciamentos necessários; b) A falta de verbas do OE para o PNR; c) A falta de verbas dos próprios promotores.	R8	À AG PDR2020 e UEP para que: Assegurem a articulação com as entidades intervenientes, <i>maxime</i> as competentes na emissão dos pareceres e licenças necessários ao processo, com vista a encontrar formas expeditas, consensuais e simplificadas na obtenção e tramitação dessa documentação, bem como na definição dos <i>timings</i> adequados à sua obtenção pelos promotores, caso não se afigure possível a sua solicitação direta pelo ST.
C9	A inobservância do previsto na RCM n.º 133/2018, quanto à: a) Alocação temporal e quantitativa dos montantes de investimento, em ambas das FF; b) Concretização dos 53 projetos especificamente e previamente selecionados; c) Monitorização do investimento, por zona homogénea e tipologia nas duas FF.	R9	Cumpram o determinado na RCM n.º 133/2018.
C10	No tocante aos 53 projetos do PNR, embora tidos por prioritários e estruturantes para o Regadio Nacional, não foram congregados os esforços adequados e suficientes de apoio aos promotores com vista à efetiva conformidade legal e execução dos projetos, dado que: • Sete (7) dos projetos não foram concretizados — quatro (4) não se candidataram e três (3) obtiveram parecer desfavorável;	R10	De futuro, diligenciem no sentido de um apoio aos promotores adequado às expectativas decorrentes do PNR.

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alguns projetos só foram concretizados parcialmente;</li> <li>Foram aprovados quatro (4) projetos que não constavam da seleção inicial.</li> </ul>		
<b>C11</b>	A operação n.º 342-48199 encontra-se no reporte à tutela relativo à execução financeira da FF1 apresentado pela Autoridade de Gestão (AG) do PDR2020; mas não no da UEP.	<b>R11</b>	<p><b>À UEP para que:</b> Em acordo com Ministério das Finanças, coloque à discussão do BEI e do CEB a integração da operação n.º 342-48199 no PNRregadios.</p>
<b>Sobre o sistema de contro interno implementado</b>			
<b>C12</b>	O sistema de controlo interno implementado no âmbito do PNRregadios afigura-se regular embora apresente deficiências que carecem de melhoria.	<b>R12</b>	<p><b>À AG PDR2020 e UEP para que:</b> Diligenciem no sentido de colmatar as deficiências detetadas quer nos SI, quer na análise técnica das candidaturas.</p>
<b>C13</b>	<p>Todo o processo, e as suas diversas fases, está desmaterializado, e disponível no SIPDR2020 e no SIIFAP. Na análise efetuada registaram-se diversos constrangimentos e lacunas a colmatar, designadamente:</p> <p>a) Desorganização documental;</p> <p>b) Difícil localização das evidências documentais, muitas vezes repetidas, por inadequada identificação;</p> <p>c) Inexistência das evidências documentais de suporte à avaliação dos critérios de elegibilidade e seleção junto à análise;</p> <p>d) Inexistência ou incorreta colocação de documentos no respetivo processo;</p> <p>e) Incorreto reflexo das fases de pronúncia das audiências prévias efetuadas;</p> <p>f) Dificuldades na localização e obtenção de evidências nos módulos inerentes à contratação e controlo da despesa da plataforma <i>iDigital</i>, pouco intuitiva na sua utilização, com prejuízo da normal cadência dos trabalhos como se apurou nos testes realizados na auditoria, quando os mesmos foram possíveis.</p>	<b>R13</b>	<p>Promovam uma devida organização processual, nos termos da alínea f) do n.º 7 da RCM n.º 133/2018.</p>
		<b>R14</b>	<p><b>À UEP para que:</b> Refleta devidamente as fases de audiência prévia em todos os processos, e em particular, nas operações n.º 111-028 e n.º 111-035.</p>
		<b>R15</b>	<p>Introduza as melhorias necessárias no acesso à informação do PNR, especialmente, a partir da fase de contratação, nos módulos da plataforma <i>iDigital</i>.</p>
<b>C14</b>	<p>A aplicabilidade dos critérios de elegibilidade é complexa e sustentada numa pesada carga burocrática não uniforme, e apresenta diversas fragilidades:</p> <p>a) Fundamentações pouco assertivas ou inexistentes, e sem evidência documental correta junto da sua análise;</p> <p>b) Lapsos e/ou incoerências, reveladores de uma débil revisão e supervisão;</p> <p>c) Complexidade na aplicação das matérias inerentes aos investimentos hidroagrícolas por parte dos técnicos analistas;</p> <p>d) Intempestividade na solicitação de evidências aos promotores;</p> <p>e) 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;</p> <p>f) Indefinição e não divulgação formal das condicionantes e dos <i>timings</i> da sua aplicação;</p> <p>g) Não acautelamento da avaliação prévia inerente à derrogação do n.º 7 do artigo 4.º da Diretiva Quadro da Água (DQA) nas candidaturas com investimento em barragens, determinante na viabilização do licenciamento;</p> <p>h) Falta de clareza associada à classificação das massas de água, por motivos quantitativos, bem como o momento em que devem ocorrer e constar do Plano de Gestão de Região Hidrográfica, o que resultou em requerimentos intempestivos junto da APA e originou interpretações diversas nos técnicos analistas;</p>	<b>R16</b>	<p><b>À AG PDR2020 e UEP para que:</b> Repensem a análise das candidaturas no sentido de simplificar e agilizar a sua tramitação e definir os <i>timings</i> adequados para um exequível cumprimento dos critérios, de forma tempestiva, em sintonia, e com a colaboração de todos os intervenientes.</p>
		<b>R17</b>	<p>Assegurem a revisão e supervisão adequadas das análises realizadas a fim de evitar incongruências e análises díspares dos critérios para situações que são similares.</p>
		<b>R18</b>	<p>Promovam a formação aos técnicos analistas, em parceria com as entidades competentes (DGADR, APA e ICNF), nas matérias sobre as quais incidem os critérios de elegibilidade.</p>
		<b>R19</b>	<p>Procurem obter previamente toda a informação necessária à avaliação técnica, designadamente no que respeita a dados oficiais que possam ser fornecidos pelas entidades competentes, com vista a facilitar a análise do técnico e não sobrecarregar as entidades com requerimentos dos promotores.</p>
		<b>R20</b>	<p>O cumprimento dos critérios n.º 3 a 5 do artigo 6.º da Portaria n.º 229/2016, e n.º 2 a 4 do artigo 8.º da Portaria n.º 38/2019, até à fase de emissão ou atualização do Título de Utilização de Recursos Hídricos, seja, no geral, "Não aplicável".</p>
		<b>R21</b>	<p><b>À UEP para que:</b></p>

N.º	CONCLUSÕES	N.º	RECOMENDAÇÕES
	<p>i) Ausência de orientações claras, simples e legíveis no Manual Técnico do Beneficiário sobre todas as especificidades, e em que situações devem ser exigidas, bem como, as diversas fases em que os critérios devem estar cumpridos, ou em que há aplicação de condicionantes;</p> <p>j) Avaliações de candidaturas das quais resultaram várias análises, posteriores às respetivas audiências prévias, bem como o atraso de um ano na sua aprovação;</p> <p>k) Não aceitação de correções necessárias às candidaturas, decorrentes de erros manifestos e/ou de esclarecimentos prestados pelos promotores.</p>	R22	<p>Insira adaptações no Manual Técnico do Beneficiário, no sentido de tornar claro ao promotor, por fases — submissão da candidatura, celebração do Termo de Aceitação (TA), pagamentos — <i>timings</i> e termos da aplicação de condicionantes ou da apresentação das evidências necessárias ao cumprimento de cada critério de elegibilidade.</p> <p>Reponha o momento do cumprimento da derrogação do n.º 7 do artigo 4.º da DQA, antes do TA.</p>
C15	O apuramento da Valia Global da Operação (VGO) é feito sem estarem cumpridos todos os critérios de elegibilidade. Trata-se de um procedimento, além de desnecessário, contraditório ao refletir a existência de projetos com uma valia global da operação (VGO) $\geq 10$ com parecer desfavorável.	R23	<p>À AG PDR2020 e UEP para que:</p> <p>Alterem o <i>timing</i> do procedimento para o apuramento da VGO de modo a evitar as fragilidades decorrentes dessa contradição patente no processo.</p>
C16	<p>Quanto aos fatores de ponderação da VGO:</p> <p>a) Com base na fundamentação ou documentação existente na plataforma não foi possível confirmar as ponderações atribuídas em todos os fatores;</p> <p>b) Nos fatores ERP e SUB não foram solicitados previamente dados oficiais com vista à sua adequada avaliação;</p> <p>c) Há um erro sistemático na avaliação dos fatores REG e DST, e na operação n.º 341-35416 há discrepâncias na avaliação do fator DSP;</p> <p>d) Há possibilidade de existirem projetos reprovados com base numa incorreta ponderação dos fatores.</p>	R24 R25 R26	<p>À AG PDR2020 e UEP para que:</p> <p>Assegurem fundamentações inequívocas das ponderações atribuídas aos diversos fatores, bem como a evidência respetiva junto ao critério analisado na plataforma.</p> <p>Promovam, junto das entidades competentes, a obtenção dos dados oficiais que permitam uma avaliação sustentada e mais célere dos fatores ERP e SUB, bem como dos restantes, caso aplicável.</p> <p>Procedam às correções dos fatores REG, DST e DSP no universo das candidaturas aprovadas, bem como nas reprovadas por terem obtido uma VGO &lt; 10.</p>
C17	<p>O incumprimento:</p> <p>a) Dos prazos estabelecidos na legislação em vigor quanto à tramitação das candidaturas e dos pagamentos;</p> <p>b) Das normas estabelecidas quanto ao número e tipo de alterações nas operações, por forma a que os seus objetivos não sejam subvertidos;</p> <p>c) Da decisão do Tribunal de Contas, o que originou um atraso de cerca de 5,5 meses para o pagamento correto do apoio ao beneficiário.</p>	R28 R29	<p>À AG PDR2020 e UEP para que:</p> <p>Respeitem e façam cumprir o disposto na legislação e nas normas aprovadas.</p> <p>Diligenciem para que todos os investimentos pagos se encontrem previstos na candidatura inicial.</p>

### 1.3. Propostas

Atento o conteúdo do relatório, propôs-se o seu envio à Ministra da Agricultura e Alimentação para conhecimento das recomendações que lhe são dirigidas e para efeitos da sua homologação.

E, subseqüentemente ao ato de homologação, o envio à Comissão Diretiva da AG do PEPAC do Continente (sucedeu à AG PDR2020) e ao IFAP (UEP) para cumprimento das recomendações apontadas, devendo a IGAMAOT ser informada da situação no prazo de 60 dias, em conformidade com o determinado no n.º 6 do

---

artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.

## **2. Quadro de Ponderação**

Dada a complexidade dos contraditórios analisados serão apresentados, em anexo, dois documentos relativos a:

- Análise das observações apresentadas pela UEP (E/13816/AF/22, de 04 de julho) – **DOC. 1**, e
- Análise das observações apresentadas pela AG do PDR2020 (E/13950/AF/22, de 05 de julho) – **DOC. 2**.

## **3. Despacho de Homologação do Relatório**

O Relatório em causa foi homologado, em 05/05/2023, pela Senhora Ministra da Agricultura e da Alimentação, no qual exarou o seguinte despacho:

“Homologo.

-----Ass.) Maria do Céu Antunes, em 05/05/2023”.