

Comissão Europeia
Direção-Geral da Cooperação
Internacional e do Desenvolvimento —
EuropeAid

Guia prático dos
procedimentos aplicáveis
aos orçamentos-
programa



Versão 5.0 — Dezembro de 2015

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. Definição e enquadramento	5
1.2. Diferentes modos de funcionamento	7
1.2.1. Operações centrais	7
1.2.2. Operações contratadas públicas	7
1.2.3. Operações contratadas privadas (FED unicamente).....	8
1.3. Principais características	8
1.4. Papel e responsabilidades.....	10
1.4.1. Gestor de fundos para adiantamentos	13
1.4.2. Contabilista	14
1.4.3. Comité Diretor	15
1.5. Gestão financeira	15
2. PREPARAÇÃO DE ORÇAMENTOS-PROGRAMA	16
2.1. Convenção de financiamento	16
2.2. Data-limite para realização de contratos	17
2.3. Estabelecimento do orçamento-programa.....	18
2.3.1. Tipos de autorizações (fundos para adiantamentos — específicas) a registar no sistema contabilístico informático da DG DEVCO	18
2.3.2. Tipo de despesas autorizadas	19
2.3.3. Tipos de orçamentos-programa.....	20
2.3.4. Duração dos orçamentos-programa	21
2.3.5. Fontes de financiamento dos orçamentos-programa	22
2.3.6. Conteúdo do orçamento-programa.....	23
2.3.7. Conta(s) bancária(s).....	26
2.3.8. Caixa.....	27
2.3.9. Determinação das parcelas de pré-financiamento	27
2.3.10. Orçamento-programa de arranque (facultativo).....	27
2.4. Autorização e assinatura do orçamento-programa de execução operacional e do orçamento-programa de arranque	28
2.4.1. O circuito de autorização é o seguinte:	28
2.4.2. Prazo de aprovação do orçamento-programa	29
2.5. Utilização da reserva para imprevistos e alterações do orçamento-programa.....	30
2.5.1. Utilização da reserva para imprevistos	30
2.5.2. Reafetação do orçamento (adaptações internas)	30
2.5.3. Alterações do orçamento-programa	31
3. EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS-PROGRAMA.....	33
3.1. Execução financeira da parte «fundos para adiantamentos»	33
3.1.1. Modalidades de pagamento.....	33
3.1.2. Pagamento de parcelas de pré-financiamento no âmbito da parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa.	34
3.1.3. Documentos constitutivos do relatório financeiro de síntese e do relatório financeiro completo	37
3.1.4. Documentação, arquivo e manutenção de registos	39
3.1.5. Apuramento do pré-financiamento	41

3.1.6. Encerramento de um orçamento-programa	41
3.1.7. Relatórios de execução	45
3.1.8. Contabilidade	45
3.1.9. Verificações das despesas e auditoria dos sistemas	46
3.1.10. Gestão do pessoal.....	48
3.1.11. Transferência do material e dos equipamentos no final da execução do projeto ou programa	48
3.2. Processo de adjudicação e execução dos contratos públicos e de concessão de subvenções previstos no orçamento-programa.....	49
3.2.1. Adjudicação de contratos públicos	49
3.2.2. Execução de contratos públicos	53
3.2.3. Utilização de regras e procedimentos próprios (contratos públicos).....	53
3.2.4. Concessão de subvenções	55
3.2.5. Execução de subvenções.....	57
3.2.6. Utilização de regras e procedimentos próprios (subvenções)	57
3.2.7. Termo do prazo de execução dos contratos	57

ANEXOS

Anexo 1:	Visão geral das modalidades num orçamento-programa
Anexo 2:	Elementos específicos a incluir no acordo de execução celebrado com o organismo de direito público ou a entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público do(s) país(es) parceiro(s) responsável pela execução financeira do projeto ou programa (operações contratadas públicas)
Anexo 3:	Elementos específicos a incluir nas condições de referência anexas ao contrato de prestação de serviços com a entidade de direito privado responsável pela execução financeira do projeto ou programa (operações contratadas privadas — FED unicamente)
Anexo 4:	Modelo de orçamento-programa em fase de execução operacional
Anexo 5:	Modelo de orçamento-programa de arranque
Anexo 6:	Normas relativas à utilização das divisas para a elaboração dos orçamentos-programa, à abertura de contas bancárias «orçamentos-programa» e à manutenção da contabilidade
Anexo 7:	Modelo de garantia financeira para o pagamento de uma parcela de pré-financiamento no contexto da execução da parte «fundos para adiantamentos» por uma entidade de direito privado (operações contratadas privadas — FED unicamente)
Anexo 8:	Relatório financeiro completo
Anexo 9:	Relatório financeiro de síntese
Anexo 10:	Lista exemplificativa de documentos comprovativos, por tipo de despesas, a incluir nos processos de pagamento (registos das despesas)
Anexo 11:	Controlo interno em caso de recurso a regras e procedimentos próprios em matéria de contratação pública e/ou de concessão de subvenções
Anexo 12:	Quadros recapitulativos das principais regras aplicáveis à adjudicação dos contratos e à concessão das subvenções
Anexo 13:	Quadros recapitulativos dos poderes delegados pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s)/gestor orçamental nacional (ou regional) no âmbito dos procedimentos de adjudicação de contratos e de concessão de subvenções

O presente Guia de OP entra em vigor na data da sua publicação, a 18/12/2015, e é aplicável a todos os orçamentos-programa baseados em convenções de financiamento assinadas segundo a minuta de 2016. Pode ser igualmente aplicado a convenções de financiamento em curso baseadas em minutas anteriores se não tiver sido assinado qualquer orçamento-programa até ao momento. Neste caso, será assinada uma adenda não substancial à convenção de financiamento (a fim de tratar, por exemplo, das alterações às modalidades de pagamento e do carácter plurianual dos orçamentos-programa). Para as convenções de financiamento em curso para as quais um ou vários orçamentos-programas já foram assinados, os orçamentos-programa que ainda tiverem de ser feitos basear-se-ão no Guia OP utilizado até ao momento para a dita convenção de financiamento.

1. Introdução

1.1. Definição e enquadramento

Um orçamento-programa é um documento que contém um programa de ações a executar por um país parceiro da União Europeia. É elaborado pelo país parceiro e aprovado pela Comissão Europeia. O orçamento-programa complementa a convenção de financiamento correspondente e geralmente abrange o período de duração¹ desta última. Para além das ações a executar, os orçamentos-programa incluem também disposições financeiras (em especial, um orçamento e um plano de financiamento), os meios materiais e recursos humanos necessários para a execução das ações, os procedimentos a seguir pelo país parceiro e outras modalidades técnicas e administrativas de execução.

Os orçamentos-programa são possíveis tanto no contexto do FED como de ações financiadas pelo orçamento da UE. Com a entrada em vigor do Regulamento financeiro do 11.º FED, os requisitos legais em matéria de orçamentos-programa subjacentes foram, na sua maioria, harmonizados entre o FED e orçamento da UE. As diferenças ainda existentes encontram-se salientadas no presente Guia de OP.

A maior parte das atividades no âmbito de um orçamento-programa são geridas sob gestão indireta, ou seja, o país parceiro (ou um organismo ou entidade por este designado²) atua como entidade adjudicante. Todavia, determinados contratos, sobretudo no que respeita à verificação/auditoria das despesas e avaliação e à utilização do contrato-quadro BENEf, serão executados pela Comissão, agindo na qualidade de entidade adjudicante sob gestão direta³. Para uma visão geral das diferentes atividades passíveis de ser inscritas num orçamento-programa, consultar o Anexo 1.

No âmbito da gestão indireta com os países parceiros, a Comissão delega a execução de procedimentos de adjudicação de contratos e de concessão de subvenções, bem como a assinatura e gestão dos contratos daí resultantes.

Num orçamento-programa, esta delegação pode ser total ou parcial:

- Entende-se por delegação total aquela em que a entidade adjudicante do país parceiro conduz os procedimentos de adjudicação de contratos e de concessão de subvenções, gere os contratos daí resultantes e efetua igualmente os pagamentos a contratantes e titulares dos contratos e/ou beneficiários das subvenções. Tal sucede com o que é abrangido pela denominada parte «fundos para adiantamentos» de um orçamento-programa.
- No âmbito do regime da delegação parcial, também aqui a entidade adjudicante do país parceiro conduz os procedimentos de adjudicação e gere os contratos, mas a Comissão efetua os pagamentos diretamente aos contratantes e titulares dos contratos e/ou aos beneficiários das subvenções⁴. Tal sucede com as denominadas autorizações específicas

¹ Em princípio, o orçamento-programa abrange a fase de execução operacional da convenção de financiamento correspondente. A fase de encerramento do orçamento-programa pode decorrer durante a fase de encerramento da convenção de financiamento.

² Ou o Chefe de Delegação, se este assumir excepcionalmente a função de gestor orçamental nacional (GON) no âmbito do FED.

³ Importa salientar que os contratos relativos a verificações das despesas e de avaliação estão ligados ao orçamento-programa e constam do respetivo orçamento para efeitos de informação.

⁴ Além disso, a Comissão também aprovou os marcos mais importantes dos procedimentos (ver secções 3.2.1 e 3.2.4).

no âmbito de um orçamento-programa. No Guia de OP, é estabelecido um limite máximo a fim de definir o que é abrangido pela parte «fundos para adiantamentos» e o que é abrangido por autorizações específicas⁵.

O presente Guia de OP apenas é aplicável se uma convenção de financiamento incluir atividades que serão executadas através do regime da delegação total. Se não serão executadas quaisquer atividades através do regime da delegação total, não é necessário recorrer a orçamentos-programa.

Para além da adjudicação e gestão de contratos públicos e concessão de subvenções, o orçamento-programa pode incluir uma parte que o país parceiro (ou um organismo de direito público/entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público por este designado) executa diretamente utilizando o pessoal por este contratado e/ou os recursos existentes (máquinas, equipamentos, outros fatores de produção) do organismo de execução. Esta modalidade específica é designada por administração direta.

Por último, as despesas de funcionamento da estrutura de execução do país parceiro/do organismo designado podem ser elegíveis no âmbito de um orçamento-programa. Estas despesas de funcionamento consistem nas despesas da estrutura responsável pela gestão dos orçamentos-programa (salários, rendas, telefone, de eletricidade, etc.). Além disso, o apoio à estrutura de execução pode incluir alguns contratos públicos (impressoras, mobiliário de escritório, etc.). Neste caso, a entidade adjudicante do país parceiro terá de aplicar as regras do Guia Prático dos procedimentos contratuais no âmbito das ações externas da UE (GPPC)⁶ em vigor aquando do lançamento dos procedimentos em causa⁷. A diferença entre estas despesas de funcionamento e a administração direta é o facto de esta última apenas dizer respeito a atividades operacionais.

A administração direta e as despesas de funcionamento da estrutura de execução integram a parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa, uma vez que os pagamentos são efetuados pelo país parceiro (ou pelo organismo por este designado).

Importa salientar que o apoio da estrutura de execução não deve ser confundido com o apoio ao GON/ministério.

Neste último caso, será assinada uma subvenção de funcionamento em lugar de um orçamento-programa (a menos que as convenções de financiamento em causa incluam o apoio ao GON/ministério e a adjudicação e gestão dos contratos públicos e da concessão de subvenções). Ao contrário do apoio à estrutura de execução, o apoio ao GON/ministério não está relacionado com a adjudicação e gestão de contratos públicos e/ou concessão de subvenções de natureza operacional. É antes um apoio geral ao departamento ou à unidade em relação ao seu funcionamento, sem uma relação com atividades específicas. Se o apoio ao GON/ministério constar de um orçamento-programa no âmbito de um projeto de maior dimensão, pode incluir igualmente alguns contratos públicos. Neste caso, o GON/ministério terá de aplicar as regras do GPPC em vigor aquando do lançamento dos procedimentos pertinentes⁸. Para mais informações sobre este caso, consultar a Secção 6.10.3. do GPPC.

Além disso, sempre que as atividades são executadas exclusivamente por pessoal do país parceiro (ou do organismo por este designado) e/ou através da utilização de recursos

⁵ No que respeita a limites máximos pertinentes, ver secções 3.2.1 e 3.2.4 e o Anexo 12.

⁶ Contratos públicos e subvenções aplicáveis às ações externas da União Europeia — Um guia prático

⁷ Ou as suas próprias regras e procedimentos, se estes tiverem sido avaliados positivamente, ver Secção 3.2.3.

⁸ Ou as suas próprias regras e procedimentos, se estes tiverem sido avaliados positivamente, ver Secção 3.2.3.

existentes (administração direta, ou seja, sem delegação ao país parceiro da adjudicação e gestão dos contratos públicos e concessão de subvenções), é assinada uma subvenção de ação em lugar de um orçamento-programa. Todavia, se a administração direta for conjugada com a adjudicação e gestão de contratos públicos e/ou de concessão de subvenções e, por conseguinte, esta for incluída no orçamento-programa, a parte da administração direta pode também incluir alguns contratos públicos. Neste caso, a entidade adjudicante do país parceiro terá de aplicar as regras do GPPC em vigor aquando do lançamento dos procedimentos em causa⁹. Para mais informações sobre este caso, consultar também a Secção 6.10.3 do GPPC.

1.2. Diferentes modos de funcionamento

O país parceiro pode escolher se determinadas atividades específicas no âmbito de um orçamento-programa serão executadas pela própria administração central ou por um organismo de direito público ou uma entidade de direito privado incumbido(a) para o efeito.

1.2.1. Operações centrais

Entende-se por operações centrais aquelas em que as funções são desempenhadas diretamente pela administração central do país parceiro em causa (por exemplo, um ministério, serviços, organismos a nível nacional, sem personalidade jurídica distinta).

1.2.2. Operações contratadas públicas

No caso das operações contratadas públicas, o país parceiro designa um organismo de direito público ou uma entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público, que irá adjudicar e gerir os contratos públicos e concessões de subvenções no âmbito de um orçamento-programa (tanto na parte «fundos para adiantamentos» como no âmbito de autorizações específicas). Este organismo ou entidade deve pertencer ao país parceiro¹⁰, ter personalidade jurídica e ser juridicamente distinto do país parceiro.

As tarefas delegadas neste âmbito podem incluir poderes para adjudicar e assinar contratos, a respetiva gestão, incluindo a sua gestão financeira, bem como a supervisão em nome ou por conta do país parceiro em causa¹¹.

O país parceiro celebra um acordo de execução com o organismo ou a entidade em causa para cada orçamento-programa ao abrigo desta modalidade. Importa salientar que o acordo de execução reflete a escolha, por parte do país parceiro, de executar as tarefas através de um organismo ou uma entidade designado(a) e não implica uma subdelegação de tarefas ao organismo ou entidade designado(a)¹² e as regras e procedimentos previstos no Guia do OP devem ser aplicados pelo organismo ou entidade incumbido(a). O representante do país parceiro pode decidir se o organismo ou entidade incumbido(a) irá tornar-se a entidade adjudicante ou se o organismo ou entidade irá assinar os contratos (abrangidos pela parte «fundos para adiantamentos» e pelas autorizações específicas) em nome do país parceiro.

O acordo de execução deve ser aprovado pelo Chefe de Delegação antes da sua assinatura.

⁹ Ou as suas próprias regras e procedimentos, se estes tiverem sido avaliados positivamente, ver secção 3.2.3.

¹⁰ As organizações internacionais ou as organizações de outros países não podem, por conseguinte, executar atividades no âmbito de operações contratadas públicas. No caso de projetos regionais financiados pelo FED, este organismo ou entidade deve pertencer a um país da região.

¹¹ Além disso, o organismo ou entidade pode ser igualmente incumbido da elaboração do orçamento-programa de execução operacional como parte do estabelecimento do orçamento-programa de arranque.

¹² Na aceção das Regras Comuns de Execução (artigo 4.º, n.º 7) e do RF do 11.º FED (artigo 17.º, n.º 3).

Apesar de o organismo ou entidade executar no lugar do país parceiro, este último permanece o responsável perante a Comissão.

As atividades do âmbito do regime da administração direta podem ser também executadas pelo organismo ou entidade incumbido(a).

Tal como acontece com as operações centrais, os custos da estrutura de execução do organismo ou entidade podem ser igualmente abrangidos.

1.2.3. Operações contratadas privadas (FED unicamente)

Exclusivamente no âmbito do FED, os países parceiros (ou seja, os Estados ACP e PTU) podem também incumbir entidades de direito privado¹³ sem uma missão de serviço público da adjudicação e gestão de contratos públicos e concessão de subvenções com base num contrato de prestação de serviços. Este contrato de prestação de serviços deve ser adjudicado em conformidade com os procedimentos estabelecidos no GPPC. Terão de ser incluídos alguns elementos específicos nas condições de referência para o recrutamento desta entidade privada (ver Anexo 3). O contrato de prestação de serviços com a entidade de direito privado nunca poderá ser celebrado pela Comissão por conta do país parceiro. O prazo necessário para elaborar este contrato de prestação de serviços¹⁴ tem de ser devidamente tido em conta em virtude do seu impacto sobre o calendário de execução global do projeto.

O contrato de prestação de serviços será aprovado pelo Chefe de Delegação.

As tarefas incumbidas neste âmbito podem incluir poderes para adjudicar contratos, a respetiva gestão, incluindo a sua gestão financeira, bem como a supervisão em nome ou por conta do país parceiro em causa. No âmbito desta modalidade, a assinatura dos contratos apenas pode ser delegada em relação a contratos abrangidos pela parte «fundos para adiantamentos». A entidade de direito privado assinará os contratos em nome do país parceiro, ou seja, o país parceiro permanece como a entidade adjudicante.

Também neste caso, apesar de a entidade executar no lugar do país parceiro, este último permanece o responsável perante a Comissão.

Dada a sua natureza, as atividades no âmbito da administração direta não podem ser executadas por entidades privadas incumbidas. Todavia, o contrato de prestação de serviços pode também incluir assistência técnica a fornecer pela entidade contratada em complemento dos serviços necessários à gestão do projeto.

Os custos relacionados com a estrutura de execução da entidade de direito privado serão abrangidos pelas remunerações acordadas no contrato de prestação de serviços (a menos que a estrutura em causa seja assegurada pelo país parceiro).

1.3. Principais características

As principais características do orçamento-programa são as seguintes:

1. Um orçamento-programa é um documento que tem por objetivo a **execução de um projeto ou programa** abrangido por uma convenção de financiamento;

¹³ As organizações internacionais não podem, por conseguinte, executar atividades no âmbito de operações contratadas privadas.

¹⁴ Em termos gerais, entre 6 a 9 meses.

2. O orçamento-programa deve incluir, em articulação com a convenção de financiamento de que decorre, um **programa de ações**, uma **dotação**, um **plano de financiamento**, bem como as **modalidades técnicas e administrativas de execução** para o período abrangido;
3. Será elaborado um orçamento-programa único, abrangendo a fase de execução operacional da totalidade da convenção de financiamento¹⁵. **Por conseguinte, terá um carácter plurianual.**
4. A dotação do orçamento-programa engloba, normalmente, **duas partes**:
 - a) Em todos os casos, a **parte «fundos para adiantamentos»**, que:
 - será executada pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista (ver Secção 1.4),
 - poderá englobar a administração direta e despesas de funcionamento.
 - b) Se for caso disso, a parte do programa de ações, que será executado:
 - através de **autorizações específicas** pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) ou organismos públicos incumbidos (sendo os pagamentos efetuados pela Comissão Europeia), e/ou
 - através de contratos públicos geridos pela Comissão Europeia na qualidade de entidade adjudicante no âmbito da gestão direta, como a verificação/auditoria das despesas e avaliação, bem como contratos-quadro no interesse do país parceiro.

Esta é a **parte da dotação do orçamento-programa que será objeto de autorizações específicas**¹⁶.

5. O orçamento-programa é **elaborado e assinado** pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista, cada um no respetivo papel¹⁷.
6. O orçamento-programa é **aprovado e assinado**, antes do início das ações previstas nesse documento:
 - a) Pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s); e
 - b) Pelo Chefe de Delegação.
7. A parte «fundos para adiantamentos» é **executada**, respeitando o princípio da separação efetiva das funções da emissão de ordens de pagamento e do pagamento, pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista, cada um no respetivo papel.
8. Sempre que, por razões geográficas ou temáticas, o projeto ou programa incluir atividades cuja execução não possa ser efetuada eficazmente a nível global ou geograficamente centralizado, pode ser conveniente ter componentes distintas, sendo

¹⁵ Pode ser previsto um orçamento-programa de arranque, se necessário. Ver Secção 2.3.4.

¹⁶ Importa salientar que no âmbito das operações contratadas privadas a entidade contratada não pode celebrar contratos abrangidos por autorizações específicas. Em vez disso, estes serão assinados pelo representante competente do país parceiro.

¹⁷ Ver Secção 1.4 do presente Guia de OP para esclarecimento acerca dos respetivos papéis.

cada uma abrangida pelo seu orçamento-programa específico. Cada um destes orçamentos-programa deve ser elaborado e executado por um gestor de fundos para adiantamentos e um contabilista próprios. Nestes casos, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista responsáveis pelo orçamento-programa de nível global ou geograficamente centralizado devem coordenar a preparação e apresentação de todos os orçamentos-programa do projeto ou programa.

É proibida a criação de «subfundos para adiantamentos».

Uma vez que os orçamentos-programa são executados no âmbito de uma convenção de financiamento, a não observância das disposições constantes do orçamento-programa ou do presente Guia de OP é passível de acarretar consequências idênticas às decorrentes da não observância do disposto na própria convenção de financiamento. Para além da potencial inelegibilidade das despesas, tal significa, nomeadamente, que a Comissão Europeia pode suspender pagamentos ou a execução do orçamento-programa nas situações previstas nas condições gerais da convenção de financiamento. Esta suspensão é igualmente suscetível de conduzir à rescisão da convenção de financiamento nos termos do artigo 27.º das condições gerais da convenção de financiamento.

1.4. Papel e responsabilidades

O papel e as responsabilidades da Comissão Europeia e do representante competente do(s) país(es) parceiro(s) são descritos:

- No que se refere **Orcamento** e ao **FED**, nas respetivas convenções de financiamento e no presente Guia de OP;
- No que diz respeito ao **FED unicamente**, acresce o Capítulo 6 («Agentes responsáveis pela gestão e execução dos recursos do Fundo»), do Anexo IV do Acordo de Cotonu revisto¹⁸.

Por forma a assegurar a gestão financeira das operações, o representante competente do(s) país(es) parceiro(s) delega uma parte dos seus poderes:

- No caso de **operações centrais**, no **gestor de fundos para adiantamentos** e no **contabilista**. Estes são nomeados pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e designados para o período de duração do orçamento-programa. Se o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista não forem funcionários ou outros agentes do(s) país(es) parceiro(s) em causa, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista estão vinculados por um contrato de trabalho ou equiparado¹⁹, assinado com o representante do(s) país(es) parceiro(s).

O gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista são nomeados pelo representante do(s) país(es) parceiro(s), com a autorização prévia do Chefe de Delegação.

¹⁸ Ver Anexo IV, artigos 34.º e 37.º do Acordo de Cotonu revisto.

¹⁹ Por exemplo, um contrato de prestação de serviços a título individual e regulado pelo direito do país parceiro. Os custos em causa são cobertos pelo apoio à estrutura de execução.

- No caso das **operações contratadas públicas**, o **organismo de direito público** ou a **entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público** do(s) país(es) parceiro(s) é incumbido da execução financeira do projeto ou programa, na sequência da celebração de um acordo de execução. O organismo ou entidade incumbido(a), com a autorização prévia do representante do(s) país(es) parceiro(s) e do Chefe de Delegação²⁰, nomeia um gestor de fundos para adiantamentos e um contabilista, que serão responsáveis pela execução do orçamento-programa.
- No caso de **operações contratadas privadas (FED unicamente)**, a **entidade de direito privado** não investida de uma missão de serviço público é incumbida da execução financeira do projeto ou programa na sequência da celebração de um contrato de prestação de serviços. A entidade incumbida, com a autorização prévia do representante do(s) país(es) parceiro(s) e do Chefe de Delegação,²¹, nomeia um gestor de fundos para adiantamentos e um contabilista, que serão responsáveis pela execução do orçamento-programa.

Independentemente dos poderes incumbidos e do modo de funcionamento, a responsabilidade financeira final perante a Comissão Europeia pela execução dos orçamentos-programa cabe sempre ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s).

Tanto o acordo de execução com o organismo de direito público ou a entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público do(s) país(es) parceiro(s), como o contrato de prestação de serviços com a entidade de direito privado devem especificar as tarefas incumbidas, bem como as modalidades de gestão e de execução financeira do projeto ou programa. Devem nomeadamente prever as seguintes disposições:

- Disposições adequadas relativamente à revisão da utilização dos fundos do FED/da União Europeia, pela Comissão Europeia e o OLAF (Organismo de Luta Antifraude), pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s), bem como pelo Tribunal de Contas Europeu e pelos organismos nacionais de controlo do(s) país(es) parceiro(s) em causa;
- A definição clara e a delimitação exata dos poderes conferidos e dos poderes conservados pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s);
- Os procedimentos a seguir para o exercício dos poderes delegados, tais como a seleção das ações a financiar (subvenções), a adjudicação de contratos públicos ou a supervisão;
- A possibilidade de controlo *ex post* a fim de verificar, nomeadamente, se a concessão de subvenções ou a adjudicação de contratos pelo organismo ou a entidade em causa respeita os procedimentos definidos no ponto anterior;
- A obrigação de criar e velar pelo funcionamento de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente da gestão das operações, que estabeleça uma separação efetiva entre as funções de gestor de fundos para adiantamentos e de contabilista;

²⁰ A autorização destas nomeações deve ser efetuada, o mais tardar, quando for aprovado o orçamento-programa de arranque (ou o orçamento-programa de execução operacional (plurianual), se não estiver previsto qualquer orçamento-programa de arranque) e subscrito pelo Chefe de Delegação (ver Secções 2.4.1 e 2.4.2 do presente Guia de OP).

- A obrigação de criar e velar pelo funcionamento de um sistema contabilístico que permita a utilização correta dos fundos do FED/da União Europeia e a inscrição dos fundos utilizados nas contas do FED/da União Europeia.

O Anexo 2 do presente Guia de OP menciona os elementos específicos que devem constar no acordo de execução a celebrar com o organismo ou entidade incumbido(a) no âmbito de operações contratadas públicas.

O Anexo 3 do presente Guia de OP refere os elementos específicos que devem constar nas condições de referência anexas ao contrato de prestação de serviços a celebrar com a entidade incumbida no âmbito de operações contratadas privadas. **(FED unicamente)**

O acordo de execução ou o contrato de prestação de serviços com o organismo ou a entidade em causa deve designar claramente as duas pessoas (nomeadamente os respetivos nomes) que assumem as funções de autorização (gestor de fundos para adiantamentos) e de pagamento (contabilista). Por conseguinte, estas pessoas devem estar devidamente habilitadas por este organismo ou entidade a agir em seu nome (apenas possível para as operações contratadas públicas), ou por conta do país parceiro, para a assinatura e execução.

As funções de gestor de fundos para adiantamentos e de contabilista são separadas e incompatíveis entre si.

As funções de execução financeira do gestor de fundos para adiantamentos são exercidas por uma só pessoa. Esta regra aplica-se igualmente às tarefas de execução financeira do contabilista.

O gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem poder exercer as suas tarefas e responsabilidades de forma independente²¹.

As funções e poderes de execução financeira que incumbem ao gestor de fundos para adiantamentos e ao contabilista devem ser definidos ou recordados nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa.

Relativamente à parte do programa de ações do orçamento-programa que será executada com base em autorizações específicas, geralmente será confiada ao gestor de fundos para adiantamentos e ao contabilista a totalidade ou parte dos trabalhos associados às fases anteriores à adjudicação dos contratos e/ou à concessão de subvenções: preparação dos dossiês de concurso, preparação dos convites à apresentação de propostas, análise das propostas, redação do relatório de proposta de adjudicação do contrato ou de concessão da subvenção, etc. Todavia, estes não assinam os contratos ou pedidos de pagamento daí resultantes, sendo esta ação executada pelo representante do(s) país(es) parceiro(s) ou, eventualmente, pelo organismo ou entidade incumbido(a) no âmbito de operações contratadas públicas.

De igual modo, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista efetuarão, geralmente, o acompanhamento e o controlo da execução dos contratos e subvenções correspondentes com base em autorizações específicas, incluindo a verificação das faturas ou pedidos de pagamento. Neste caso, as modalidades técnicas e administrativas de execução do orçamento-

²¹ Devem ser evitados, sempre que possível, casos de subordinação.

programa, o acordo de execução ou as condições de referência anexas ao contrato de prestação de serviços (**FED unicamente**) devem mencionar estas tarefas adicionais confiadas ao gestor de fundos para adiantamentos e ao contabilista, ou ao organismo ou entidade competente.

As modalidades técnicas e administrativas de execução do orçamento-programa devem igualmente mencionar o nome do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista suplentes.

1.4.1. Gestor de fundos para adiantamentos

O gestor de fundos para adiantamentos (designado pelo representante do país parceiro ou pelo organismo ou entidade incumbido(a)) é responsável pela preparação do orçamento-programa no que respeita aos aspetos técnicos e operacionais. Juntamente com o contabilista, é responsável pela apresentação desse orçamento-programa ao representante do país parceiro com vista à sua autorização. Se for caso disso, coordena com outros gestores de fundos para adiantamentos a preparação e a apresentação dos orçamentos-programa das componentes locais ou temáticas.

Com vista à execução da parte «fundos para adiantamentos», o gestor de fundos para adiantamentos é igualmente responsável por todas as operações de autorização de despesas, bem como pela emissão das ordens de pagamento e de cobrança.

Deste modo, o gestor de fundos para adiantamentos:

- Autoriza as despesas previstas na parte «fundos para adiantamentos»:
 - assina, em nome e por conta do(s) país(es) parceiro(s) ou por conta do organismo ou entidade incumbido(a) (apenas possível para operações contratadas públicas), as notas de encomenda, assim como os contratos²² na sequência de concursos, convites à apresentação de propostas e/ou consultas, nas condições e nos limites fixados no(s) orçamento(s)-programa aprovado(s) por cuja execução é responsável;
 - assegura a receção das obras, dos fornecimentos e dos serviços correspondentes,
 - prepara e elabora os relatórios de execução,
 - comprova, em relação a cada fatura, pedido de pagamento, extrato ou saldo, que as obras foram efetivamente realizadas, os fornecimentos foram efetivamente entregues, os serviços foram efetivamente prestados e/ou as ações foram efetuadas em conformidade com os contratos; apõe a menção «conforme com os factos» em cada um dos documentos,
 - em relação à parte «fundos para adiantamentos», transmite esses documentos e todos os documentos comprovativos correspondentes ao contabilista para realização dos pagamentos.

²² Os contratos cobertos por autorizações específicas podem ser elaborados e controlados pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista, mas a respetiva assinatura será executada pelo representante do país parceiro ou, eventualmente, por um organismo ou uma entidade incumbido(a) no âmbito de operações contratadas públicas.

- Juntamente com o contabilista, assina:
 - os pedidos de pagamento,
 - cheques, ordens de transferência e autorizações de desembolso²³,
 - o relatório financeiro completo e de síntese (anexo 8 e anexo 9),
 - o encerramento do orçamento-programa.

1.4.2. Contabilista

O «contabilista», é responsável, em conjunto com o gestor de fundos para adiantamentos, pela gestão financeira da parte «fundos para adiantamentos».

O contabilista é responsável pela elaboração do orçamento-programa no que diz respeito aos aspetos financeiros e contratuais. Juntamente com o gestor de fundos para adiantamentos, é responsável pela apresentação desse orçamento-programa ao representante do país parceiro com vista à sua autorização. Se for caso disso, coordena com outros contabilistas a preparação e a apresentação dos orçamentos-programa das componentes locais ou temáticas.

No que diz respeito à parte «fundos para adiantamentos», o contabilista é responsável pela verificação das despesas e pelos pagamentos e cobranças correspondentes após a respetiva autorização pelo gestor de fundos para adiantamentos. Assume igualmente a responsabilidade pela contabilidade destas operações.

Durante a execução do orçamento-programa, o contabilista mantém a contabilidade relativa à parte «fundos para adiantamentos» em conformidade com as regras do presente Guia de OP e as respetivas disposições técnicas e administrativas, bem como com as normas e políticas contabilísticas do país em causa.

Deste modo, o contabilista:

- Mantém a contabilidade da parte «fundos para adiantamentos»;
- Obtém, arquiva e conserva os documentos comprovativos adequados e fiáveis relativos a operações financeiras, ou seja, autorizações, rendimentos e despesas, receitas e pagamentos e cobranças;
- Verifica se os procedimentos de adjudicação dos contratos e de atribuição das subvenções são corretamente aplicados;
- Verifica os aspetos contratuais e financeiros das faturas, dos pedidos de pagamento, dos extratos e saldos apresentados pelo gestor de fundos para adiantamentos;
- Prepara e elabora (e assina juntamente com o gestor de fundos para adiantamentos):
 - os pedidos de pagamentos, cheques e documentos para pagamentos bancários, em numerário e autorizações de desembolso,

²³ As operações bancárias e os pagamentos efetuam-se, por conseguinte, mediante dupla assinatura do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista.

- o relatório financeiro de síntese e completo (anexo 8 e anexo 9), e
 - o encerramento do orçamento-programa.
- Mantém os registos contabilísticos e financeiros adequados, como registos de ativos, relações de inventário, livros-caixa e cadernetas, registos de pessoal e de salários.

1.4.3. Comité Diretor

Para além desta repartição obrigatória de responsabilidades, a convenção de financiamento pode prever a criação de um Comité Diretor para prestar assistência e apoio no que respeita à orientação e à execução dos projetos e programas.

O Comité Diretor é composto por representantes de várias instâncias interessadas na execução ou no controlo do projeto ou programa. Geralmente, inclui o representante do(s) país(es) parceiro(s), o(s) representante(s) do ministério(s) técnico(s) envolvido(s) e o Chefe de Delegação, com o estatuto de observador.

O Comité Diretor:

- Assegura a direção e contribui para a coordenação das atividades no âmbito dos orçamentos-programa;
- Verifica e aprova as propostas de atividades no âmbito dos orçamentos-programa;
- Analisa e aprova relatórios de execução e de progresso de atividades no âmbito dos orçamentos-programa;
- Pode agir como mediador em litígios com os contratantes ou beneficiários de subvenções.

O Comité Diretor não intervém na execução financeira dos orçamentos-programa.

Caso se afigure necessária ou justificada a criação de um Comité Diretor no contexto da execução de um projeto ou programa, esta deve ser prevista no momento da elaboração do respetivo documento de ação. Além disso, o papel do Comité Diretor deve ser definido, se possível, na convenção de financiamento correspondente e, em qualquer caso, nas modalidades técnicas e administrativas de execução²⁴ do(s) orçamento(s)-programa correspondente(s).

1.5. Gestão financeira

O representante competente do(s) país(es) parceiro(s) ou o organismo ou a entidade incumbido(a) deve instaurar um sistema de gestão financeira, nomeadamente, um sistema de controlo interno eficaz e eficiente da gestão das operações por que é responsável. Este sistema de controlo interno deve completar as regras e procedimentos enunciados no presente Guia de OP e ser executado pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista.

A gestão financeira inclui:

²⁴ Ver Secção 2.3.6 infra.

- Controlo interno: aspetos gerais, gestão de ativos, gestão de tesouraria e bancária, gestão do pessoal, controlo das despesas, contratação pública e subvenções;
- Documentação, arquivo e manutenção de registos;
- Contabilidade e elaboração de orçamentos;
- Elaboração de relatórios financeiros; e
- Verificação das despesas.

No guia básico de gestão financeira da Comissão poderão ser encontradas mais orientações sobre como criar um sistema de gestão financeira eficiente (incluindo o controlo interno) e modelos para o efeito. Os gestores de fundos para adiantamentos e os contabilistas, bem como outros membros do pessoal envolvidos na gestão de orçamentos-programa, são fortemente incentivados a consultar e utilizar o referido guia. Está disponível em linha no seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/europeaid/funding/procedures-beneficiary-countries-and-partners/financial-management-toolkit_en

2. Preparação de orçamentos-programa

2.1. Convenção de financiamento

No processo do ciclo do projeto, após as fases de identificação, instrução e financiamento, é elaborada e assinada uma convenção de financiamento entre a Comissão Europeia e o(s) país(es) parceiro(s) em causa.

As disposições técnicas e administrativas (DTA) anexas à convenção de financiamento descrevem e incluem o programa de ações, as modalidades e condições de execução e de financiamento, o calendário previsional de execução técnica e financeira, as tarefas e ações a realizar, bem como o orçamento do projeto ou programa.

A decisão de execução, sob gestão indireta, de projetos e programas segundo as regras e os procedimentos enunciados no presente Guia de OP é tomada no momento da sua instrução. Tal facto deve ser mencionado no respetivo documento de ação incluído nos programas de ação anuais e deve ser devidamente refletido nas DTA anexas às convenções de financiamento correspondentes.

As DTA²⁵ anexas à convenção de financiamento devem estabelecer, pelo menos, os seguintes elementos:

- O tipo de operação a executar: central ou contratada pública ou, no que respeita ao **FED unicamente**, contratada privada;
- O nível dos poderes a conferir pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) aos responsáveis por assegurar a execução do projeto ou programa;
- A eventual criação do Comité Diretor, bem como a descrição das respetivas funções;
- A eventual criação de componentes locais ou temáticas.

²⁵ Ver parte 2 do modelo de DTA <http://intragate.ec.europa.eu/dg/devco/companion/annexes.do?chapterTitleCode=F>

As convenções de financiamento com as respectivas DTA constituem, por conseguinte, o documento de referência para o recurso a operações a executar em conformidade com as regras e os procedimentos enunciados no presente Guia de OP.

As condições gerais das convenções de financiamento especificam que os procedimentos de execução dos orçamentos-programa devem estar em conformidade com as regras em vigor, ou seja, as regras apresentadas no presente Guia de OP.

2.2. Data-limite para realização de contratos

Cada orçamento-programa de execução operacional deve incluir uma data-limite para a realização de contratos, ou seja, a data até à qual os contratos públicos e de concessão de subvenções geridos no âmbito do orçamento-programa têm de ser celebrados (assinados por ambas as partes).

A data-limite para a realização de contratos não deve, em princípio, ultrapassar o prazo de três anos a contar da entrada em vigor da respetiva convenção de financiamento (ou seja, o prazo de três anos a contar da data da última assinatura das partes), a fim de assegurar uma execução atempada do orçamento-programa.

Esta data-limite não pode ser prorrogada. Os contratos respeitantes a verificações/auditorias das despesas e às avaliações podem ser celebrados posteriormente, bem como os contratos celebrados após a rescisão antecipada de um contrato existente. As adendas aos contratos existentes podem igualmente ser celebradas posteriormente. Quando estas alterações incluam um aumento do valor dos contratos, haverá que verificar previamente a disponibilidade dos fundos necessários.

A data-limite não é aplicável:

- Aos contratos celebrados no âmbito de contratos (ou seja, subcontratos);
- Às despesas de funcionamento correntes (com exclusão dos bens de equipamento) da estrutura responsável pela gestão do projeto ou programa;
- Às despesas efetuadas no âmbito de atividades executadas diretamente pelo próprio pessoal no âmbito do regime de administração direta e que, por conseguinte, não requerem a adjudicação ou a celebração de contratos;
- À reserva para imprevistos da convenção de financiamento (no caso de ser utilizada após a data-limite para cobrir adendas a contratos existentes).

Apenas pode ser prevista uma data-limite posterior em situações excecionais e devidamente justificadas, e exclusivamente possíveis nos dois casos seguintes:

- No caso de ações com uma pluralidade de entidades financiadoras. No contexto de orçamentos-programa, entende-se por existência de pluralidade de entidades financiadoras quando os custos relacionados com as atividades no âmbito de um orçamento-programa não são cobertos exclusivamente pela União Europeia. Se o país

parceiro contribuir com recursos próprios,²⁶ tal pode ser considerado como existência de pluralidade de entidades financiadoras;

- Em relação ao FED unicamente: se uma data-limite de três anos não puder ser respeitada devido à própria natureza do projeto ou programa a financiar, o Chefe de Delegação pode transmitir à Sede um pedido de derrogação devidamente fundamentado. É indispensável que esse pedido de derrogação seja elaborado e transmitido o mais rapidamente possível, de preferência durante a identificação e preparação do projeto ou programa²⁷.

2.3. Estabelecimento do orçamento-programa

2.3.1. Tipos de autorizações (fundos para adiantamentos — específicas) a registar no sistema contabilístico informático da DG DEVCO

Tal como referido no capítulo anterior, o orçamento-programa pode incluir despesas cuja gestão deva ser assegurada de duas formas diferentes e que, por conseguinte, são objeto de autorizações financeiras/orçamentais individuais distintas no sistema contabilístico informático da DG DEVCO:

- **Autorizações «fundos para adiantamentos»**

A parte «fundos para adiantamentos» corresponde à estimativa dos valores destinados a cobrir o conjunto das despesas:

- Necessárias para a execução do programa de ações definido no orçamento-programa;
- Relativas ao período abrangido pelo orçamento-programa;
- Cujas execuções financeiras sejam asseguradas pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista, dentro dos limites da delegação atribuída pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s);
- Que serão pagas no decurso do período abrangido pelo orçamento-programa a partir da(s) conta(s) bancária(s) gerida(s) pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista; e
- Se for caso disso, efetuadas no decurso da fase de execução mas serão pagas no decurso do período de encerramento que precede a entrega do pedido de encerramento²⁸ a partir desta(s) mesma(s) conta(s) bancária(s)²⁹;
- Efetuadas durante a fase de encerramento (incluindo os custos com o pessoal), estreitamente relacionadas com as atividades de encerramento e efetuadas previamente à apresentação do pedido de encerramento.

²⁶ Por exemplo, ao assegurar o salário (de parte) do pessoal envolvido na execução do orçamento-programa. As contribuições em espécie não são, no entanto, suficientes para que se considere existir uma pluralidade de entidades financiadoras.

²⁷ Para mais informações ver a Secção 7.4.1. do Manual da DEVCO.

²⁸ Ver Secção 3.1.6. do presente Guia de OP.

²⁹ Por exemplo, os salários referentes ao último mês da fase de execução coberto pelo orçamento-programa pagos no mês seguinte, uma fatura de eletricidade referente ao último mês abrangido pelo orçamento-programa recebida e paga no mês seguinte, etc.

O valor total da parte «fundos para adiantamentos» implica a inscrição de uma autorização financeira individual no sistema contabilístico, designada autorização «fundos para adiantamentos»³⁰.

• **Autorizações específicas**

Tal como referido na secção 1.3 supra, o orçamento-programa pode igualmente prever contratos públicos e subvenções que executem a convenção de financiamento se os pagamentos em causa forem efetuados pela Comissão. Cada um destes contratos será objeto de uma autorização financeira/orçamental individual no sistema contabilístico, a seguir designada «autorização específica». Os contratos e as subvenções previstos devem ser mencionados individualmente, para informação e pelo seu valor previsto, no orçamento-programa no âmbito do qual está prevista a atribuição. Uma vez que o resultado dos concursos e convites à apresentação de propostas não é conhecido aquando da elaboração do orçamento-programa, este último deve prever uma estimativa da quantidade e dos valores dos contratos a adjudicar e subvenções a conceder.

2.3.2. **Tipo de despesas autorizadas**

Os tipos de despesas que podem ser financiadas pela parte «fundos para adiantamentos» incluem, nomeadamente:

- Os contratos de prestação de serviços, com exceção dos contratos relativos a verificações de despesas e à avaliação do projeto ou programa e os contratos no âmbito de um contrato-quadro realizado pela Comissão Europeia por conta do país parceiro;
- Contratos de fornecimentos;
- Contratos de obras;
- Subvenções;
- Despesas de pessoal, como os salários e prémios do pessoal recrutado³¹ para a execução dos procedimentos de adjudicação e a gestão de contratos públicos e subvenções; e
- Custos relacionados com atividades de administração direta³², se for caso disso.

No que respeita aos funcionários destacados pelo país parceiro, e em conformidade com as conclusões do Conselho da União Europeia sobre um quadro operacional de promoção da eficácia da ajuda³³, devem ser evitados sistemas paralelos de remuneração e complementos de remuneração.³⁴

³⁰ Existe uma autorização «fundos para adiantamentos» para o orçamento-programa de execução operacional e, se for caso disso, uma autorização «fundos para adiantamentos» para o orçamento-programa de arranque.

³¹ Incluindo, eventualmente, os do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista

³² As despesas realizadas no âmbito da administração direta devem constituir uma parte pormenorizada da dotação do orçamento-programa e do plano de trabalho aprovados.

³³ Ver CS/2009/15912 de 18 de novembro de 2009.

³⁴ Nos casos em que seja considerado necessário o pagamento de complementos de remuneração aos funcionários do país parceiro (ou a um organismo público incumbido), esses complementos devem estar relacionados com o seu desempenho relativamente à execução do orçamento-programa. **O montante destas dotações assumirá a forma de uma percentagem máxima de 50 % do salário bruto do funcionário em questão. O pagamento em causa deve ser efetuado anualmente, após a apresentação do relatório de**

- Despesas de funcionamento, como o arrendamento de escritórios e alojamentos, fornecimentos diversos, equipamentos, despesas com veículos, despesas com deslocações em serviço e transportes, ajudas de custo diárias, etc.;
- Despesas relativas aos bolseiros e estagiários, como despesas com deslocações, obtenção de vistos, ajudas de custo e outros subsídios, as despesas com consultas médicas dos candidatos selecionados, etc.;
- As despesas bancárias³⁵, os custos relativos à garantia financeira sempre que exigido no âmbito de operações contratadas privadas (FED unicamente)³⁶, bem como as perdas cambiais;
- No caso de operações contratadas privadas (FED unicamente), os encargos e impostos indiretos (IVA, direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente) sobre as compras efetuadas localmente, na medida em que esses encargos e impostos sejam devidos e não possam ser recuperados;
- No caso de operações contratadas públicas, as despesas com pessoal do organismo ou entidade em causa, bem como as despesas de funcionamento necessárias para a execução financeira da parte «fundos para adiantamentos» da totalidade do período de duração do orçamento-programa podem ser financiadas pela parte «fundos para adiantamentos» (apoio à estrutura de execução);
- No caso de operações contratadas privadas (**FED unicamente**), as despesas com pessoal da entidade em causa, bem como as suas próprias despesas de funcionamento (a menos que as instalações e os recursos sejam assegurados pelo país parceiro) necessárias para a execução financeira da parte «fundos para adiantamentos» estão abrangidas pelas remunerações acordadas no contrato de prestação de serviços celebrado com a entidade para a totalidade da duração do orçamento-programa.

Os Anexos 4 e 5 contêm uma lista mais exaustiva das despesas elegíveis.

O financiamento de linhas de crédito ou empréstimos, bem como a contração de empréstimos junto de instituições financeiras e a concessão de empréstimos/transferências de tesouraria entre projetos e programas são proibidos no âmbito dos orçamentos-programa.

2.3.3. Tipos de orçamentos-programa

Existem dois tipos de orçamentos-programa: o orçamento-programa **de execução operacional** e, excecionalmente, o orçamento-programa **de arranque (facultativo)**.

verificação das despesas relativo a cada ano e do relatório de verificação das despesas final relativo ao período final, desde que a taxa de erro seja inferior a 3 %.

O complemento de remuneração está, além disso, condicionado ao grau de execução do orçamento-programa: se, pelo menos, 80 % das autorizações tiverem sido concluídas, será paga a totalidade do complemento de remuneração, se tiverem sido autorizadas mais de 60 %, será pago 75 % do complemento de remuneração e, se, no mínimo, 40 % tiverem sido autorizadas, será pago 50 % do complemento de remuneração. Se a taxa de autorizações for inferior a 40 % não será pago qualquer complemento de remuneração.

³⁵ As eventuais despesas de abertura de conta(s) e/ou de validação do(s) formulário(s) «ficha de informação financeira» cobradas pelo banco podem excecionalmente ser cobertas pela parte «fundos para adiantamentos».

³⁶ As despesas bancárias de abertura de conta(s) e/ou de validação do(s) formulário(s) «ficha de informação financeira» podem excecionalmente ser cobertas pela parte «fundos para adiantamentos». (Ver Secção 3.1.1. do presente Guia de OP).

Em função destas fases, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem preparar progressivamente um orçamento-programa de arranque, se necessário a título excecional, e o orçamento-programa que integra a fase de execução operacional e a fase de encerramento.

2.3.4. Duração dos orçamentos-programa

É assinado um único orçamento-programa plurianual de execução operacional, que pode cobrir a totalidade do período de execução operacional da convenção de financiamento. Este incluirá uma parte de encerramento, não superior a oito meses, que pode decorrer durante a fase de encerramento da convenção de financiamento.

- **Orçamento-programa de arranque (facultativo)**

Se necessário para a preparação do orçamento-programa de execução operacional, pode ser adotado um orçamento-programa de arranque após a entrada em vigor da convenção de financiamento. No entanto, os orçamentos-programa de arranque devem constituir uma exceção. Apenas devem ser previstos se a necessidade dos mesmos for inequívoca. A sua duração não pode exceder quatro meses, uma vez que o seu principal objetivo consiste na preparação para o orçamento-programa plurianual necessária para a execução das atividades previstas no projeto. Os orçamentos-programa de arranque não devem ser utilizados no âmbito da modalidade de operações contratadas privadas, uma vez que a entidade privada incumbida não deve necessitar de uma fase de arranque para criar as estruturas necessárias.

- **Orçamento-programa de execução operacional**

A duração máxima da fase de execução operacional do orçamento-programa plurianual será determinada pela data de término do período de execução operacional da própria convenção de financiamento.

Por conseguinte, todas as atividades previstas na convenção de financiamento a executar pelo país parceiro (ou por um organismo ou entidade incumbida) terão de ser registadas no orçamento-programa, bem como os recursos necessários à sua execução. Tendo em conta a natureza plurianual e totalmente abrangente do orçamento-programa a assinar, o programa de ações constitui um elemento fundamental da sua execução. Deve ser cuidadosamente elaborado, conforme explicado na Secção 2.3.6.

- **Fase de encerramento do orçamento-programa de execução operacional**

Para assegurar o encerramento da parte «fundos para adiantamentos» dentro dos prazos previstos, o período de execução do orçamento-programa **deve obrigatoriamente incluir uma fase de encerramento não superior a oito meses**, consagrada exclusivamente ao estabelecimento e apresentação, pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista, do pedido de encerramento, o qual inclui o relatório financeiro final completo, o relatório de execução final e o relatório da verificação das despesas final por um auditor externo (contratado pela Comissão), bem como a aprovação do pedido de encerramento pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e pelo Chefe de Delegação.

Tal como indicado anteriormente, esta parte de encerramento do orçamento-programa decorrerá, geralmente, durante a fase de encerramento da convenção de financiamento, embora possa ter início mais cedo, se necessário.

Durante a fase de encerramento, a parte «fundos para adiantamentos» apenas pode financiar despesas ligadas às atividades de encerramento, incluindo as despesas com pessoal.

O período de execução (excluindo o período de encerramento não superior a oito meses) do orçamento-programa plurianual deve ser incluído na fase de execução da convenção de financiamento correspondente³⁷.

2.3.5. Fontes de financiamento dos orçamentos-programa

As fontes de financiamento dos orçamentos-programa podem ter várias origens:

a) Fundos nacionais

• Orçamento nacional

Recorre-se geralmente ao orçamento nacional do país parceiro em causa para financiar os custos recorrentes que continuem a existir após a conclusão dos projetos ou programas. Um exemplo deste caso são os salários dos funcionários do país parceiro destacados para os projetos ou programas pelos ministérios competentes. A utilização destes fundos deve obedecer à regulamentação do país parceiro em causa e os custos conexos têm de ser claramente identificados no orçamento.

• Fundos de contrapartida

Os fundos de contrapartida são fornecidos pelo país parceiro a partir das receitas geradas pela venda de bens provenientes da ajuda externa da União Europeia.

A gestão destes fundos é assegurada pelo país parceiro em causa, com o acordo do Chefe de Delegação.

b) Contribuição da União Europeia

A contribuição da União Europeia é geralmente a principal fonte de financiamento.

c) Recursos próprios gerados pelo projeto ou programa

Estes recursos incluem, por exemplo, a venda de bens, as prestações de serviços faturadas a terceiros, as contribuições dos beneficiários e os eventuais juros gerados pela(s) conta(s) bancária(s). Os recursos próprios só podem ser utilizados para financiar atividades previstas no orçamento-programa e devem ser objeto de acompanhamento, à semelhança das demais fontes de financiamento.

³⁷ Como exemplo, teríamos:

Entrada em vigor da convenção de financiamento: 1/1/2016,

Data de termo do período de execução operacional da convenção de financiamento: 31/12/2019,

Data de termo do período de encerramento da convenção de financiamento: 31/12/2021.

O nosso orçamento-programa plurianual único teria uma fase de execução operacional para a execução das atividades com termo máximo em 31/12/2019 e uma fase de encerramento com termo máximo em 31/8/2020. Teríamos, assim, um orçamento-programa que decorreria desde a data da última assinatura até 31/8/2020 como máxima duração possível. Pode ser considerada uma fase de arranque imediatamente no início, com a duração máxima de quatro meses. Seria possível transpor alterações das datas da convenção de financiamento para o orçamento-programa, mediante adenda(s).

Para o FED: se tal tiver sido previsto na convenção de financiamento, os juros gerados por pagamentos de pré-financiamentos sobre contas bancárias devem ser novamente utilizados para a ação correspondente ou deduzidos do valor final do conjunto das despesas efetuadas durante a execução da parte «fundos para adiantamentos».

As condições de utilização dos recursos próprios devem ser especificadas nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa.

Todos os fundos e recursos (fundos nacionais, contribuição da União Europeia, recursos próprios³⁸), devem ser depositados em contas bancárias distintas dos orçamentos-programa. Estes fundos não podem ser objeto de investimentos.

2.3.6. Conteúdo do orçamento-programa

No Anexo 4 do presente Guia de OP figura um modelo de orçamento-programa em fase de execução operacional.

- A **página de rosto** do orçamento-programa tem obrigatoriamente de incluir as seguintes indicações:
 - o(s) país(es) parceiro(s) em causa,
 - se for caso disso, o ministério técnico ou equivalente,
 - a designação do projeto ou programa,
 - se for caso disso, o tipo das operações contratadas (públicas ou privadas),
 - o número do contrato³⁹ da autorização financeira/orçamental global correspondente,
 - a designação ou o número do orçamento-programa,
 - o período abrangido pelo orçamento-programa,
 - o valor total do orçamento-programa,
 - o valor da parte «fundos para adiantamentos».
- O **conteúdo** do orçamento-programa, que decorre das DTA anexas à respetiva convenção de financiamento, deve integrar os seguintes elementos:
 - o **programa de ações**,
 - o **orçamento**,
 - o **plano de financiamento**,
 - as **modalidades técnicas e administrativas de execução** para o período abrangido.

O programa de ações, o orçamento e o plano de financiamento devem apresentar, de forma exata e separadamente:

- as despesas que serão executadas no âmbito da parte «fundos para adiantamentos», que devem ser objeto de uma autorização «fundos para adiantamentos», e

³⁸ Se os recursos próprios se limitarem aos juros bancários ou forem negligenciáveis (limiares a acordar previamente), não é aplicável a obrigação de abertura de uma conta bancária específica.

³⁹ A referência atribuída pelo sistema contabilístico

- os valores previstos dos contratos e/ou subvenções para os quais serão necessárias autorizações específicas.

➤ **O programa de ações**

O programa de ações descreve o contexto, o quadro lógico⁴⁰, os objetivos definidos, os resultados esperados, as atividades a executar no decurso do período abrangido pelo orçamento-programa, assim como os meios materiais e os recursos humanos necessários para a execução dessas atividades. Deve clarificar as interações do projeto ou programa com os seus vários interlocutores.

O programa de ações deve incluir todas as atividades e subatividades que serão executadas no âmbito do projeto, bem como a respetiva periodicidade e sequência. Deve consistir num plano estratégico operacional fiável para a execução do projeto. Deve obrigatoriamente incluir as autorizações específicas, ainda que estas sejam contratadas e geridas fora do âmbito da parte «fundos para adiantamentos». Por conseguinte, constitui um elemento essencial do orçamento-programa.

O programa de ações é acompanhado de um calendário de execução. As ações são apresentadas individualmente ou sob a forma de unidades de trabalho de modo a permitir a respetiva quantificação no orçamento e a sua gestão posterior, como o acompanhamento das despesas.

➤ **O orçamento**

A apresentação do orçamento deve respeitar a do orçamento incluído nas DTA anexas à respetiva convenção de financiamento. É fundamental que o orçamento seja elaborado de forma realista e fiável, uma vez que constituirá o principal instrumento de referência para o planeamento e acompanhamento das atividades e das despesas efetuadas com as atividades. Assim, as rubricas das despesas são apresentadas segundo as intervenções resultantes do quadro lógico, ou seja, por subatividades e atividades (ações) em função dos objetivos definidos. Além disso, o orçamento inclui também a estimativa das despesas que não sejam diretamente imputáveis às subatividades e atividades⁴¹, assim como das despesas de funcionamento⁴² a efetuar para as necessidades do projeto ou programa durante o período abrangido.⁴³

O conjunto das rubricas principais do orçamento, bem como dos números incluídos em cada uma dessas rubricas principais, é objeto de uma quantificação o mais pormenorizada possível, tanto no que respeita ao programa de ações como aos meios materiais e recursos humanos necessários para a execução durante o período em causa.

⁴⁰ O quadro lógico do orçamento-programa deve ser coerente com o da convenção de financiamento correspondente.

⁴¹ Nomeadamente despesas de investimento e auditoria ou verificação das despesas por um auditor externo e despesas de avaliação.

⁴² Nomeadamente arrendamentos, despesas de pessoal permanente, despesas de funcionamento de veículos, fornecimentos de material diverso e similares.

⁴³ Ver também os parágrafos correspondentes sobre autorização «fundos para adiantamentos» na Secção 2.3.1 do presente Guia de OP.

Todos os recursos próprios gerados por um projeto ou programa são objeto de uma previsão separada⁴⁴ e incluídos no plano de financiamento. A respetiva utilização deve ser prevista em função dos recursos próprios correspondentes e ser especificada da mesma forma que as restantes ações.

As dotações orçamentais dos fundos devem ser determinadas com o maior rigor e de forma realista e económica, a fim de permitir utilizar eficazmente o orçamento enquanto documento de referência tanto para a orientação e o acompanhamento técnico como para o acompanhamento financeiro do orçamento-programa e, por conseguinte, da gestão de todo o projeto ou programa.

O orçamento deve ser elaborado em euros ou numa outra divisa, se for caso disso. As normas relativas à utilização das divisas para a elaboração do orçamento-programa são apresentadas no Anexo 6 do presente Guia de OP.

O orçamento é acompanhado de um calendário previsional de execução financeira.

O modelo de orçamento-programa relativo à fase de execução operacional anexo ao presente Guia de OP (Anexo 4) inclui indicações complementares e exemplos de quadros respeitantes à preparação e apresentação de orçamentos.

➤ **Plano de financiamento**

O plano de financiamento apresenta, de forma recapitulativa, todas as fontes de fundos, da UE ou não, necessárias à execução do orçamento-programa e especifica as intervenções que serão financiadas a partir de cada uma delas.

➤ **Modalidades técnicas e administrativas de execução**

As modalidades administrativas e financeiras de execução resultam diretamente das DTA anexas à convenção de financiamento correspondente, as quais precisam e completam.

Incluem, no mínimo, os seguintes elementos:

- os nomes do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista, bem como dos respetivos suplentes,
- o período abrangido pelo orçamento-programa,
- o valor da parte «fundos para adiantamentos»,
- as referências da(s) conta(s) bancária(s),
- a determinação do valor da parcela de pré-financiamento a depositar na(s) conta(s) bancária(s),
- as disposições relativas à apresentação e à conservação dos documentos comprovativos referentes às despesas efetuadas,
- os procedimentos e os limiares aplicáveis em matéria de adjudicação de contratos e de concessão de subvenções e do respetivo controlo pelo Chefe de Delegação,

⁴⁴ Se os recursos próprios se limitarem aos juros bancários ou forem negligenciáveis, esta obrigação não é aplicável.

- os procedimentos de desembolso, bem como as regras relativas à utilização de divisas para efetuar os pagamentos,
- as necessidades de pessoal e as regras de gestão do pessoal,
- as disposições relativas à alteração do orçamento-programa,
- o conteúdo e a periodicidade dos relatórios de execução,
- as disposições relativas ao encerramento da parte «fundos para adiantamentos»,
- as disposições relativas ao controlo externo (incluindo a verificação das despesas financeiras finais), como por exemplo a frequência da verificação das despesas,
- as disposições em matéria de regime fiscal e aduaneiro,
- as disposições em matéria de cessão ou venda do material e dos equipamentos no final do programa ou projeto.

2.3.7. Conta(s) bancária(s)

Em princípio, existe uma conta bancária única para a execução financeira da parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa de execução operacional e, se for caso disso, do orçamento-programa de arranque, a seguir designada conta bancária «orçamento-programa».

O procedimento aplicável será o seguinte:

- O gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista abrem num banco do país parceiro em questão⁴⁵ uma (ou, a título excecional, uma segunda) conta bancária «orçamento-programa», em função da divisa do orçamento-programa em causa. No entanto, se tal se revelar necessário para efeitos de execução operacional, pode ser aberta uma conta bancária adicional numa outra divisa⁴⁶;
- Esta(s) conta(s) bancária(s) será(ão) reservada(s) às operações de pagamento ligadas à execução financeira das ações previstas na parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa de execução operacional (e do orçamento-programa de arranque, se for caso disso);
- Esta(s) conta(s) bancária(s) será(ão) progressivamente aprovacionada(s) com as parcelas de pré-financiamento necessárias para a execução do(s) orçamento(s)-programa;
- Esta(s) conta(s) bancária(s) está(ão) sujeita(s) ao princípio da dupla assinatura do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista e é(são) utilizada(s) para todas as operações financeiras pertinentes, com separação de divisas;
- Os pagamentos a partir desta(s) conta(s) bancárias(s) são executados em nome e por conta do representante competente do(s) país(es) parceiro(s) ou do organismo ou entidade incumbido(a) e não implicam, em princípio, a intervenção do representante competente do(s) país(es) parceiro(s) nem do Chefe de Delegação. Contudo, o representante competente do(s) país(es) parceiro(s) pode decidir, com o acordo do Chefe de Delegação, fixar um limiar acima do qual todos os pagamentos estão sujeitos à

⁴⁵ No caso de operações contratadas privadas (**FED unicamente**), a conta pode ser aberta, a título excecional, num banco no país da entidade incumbida. Esta possibilidade deve ser devidamente justificada, sendo aprovada em seguida pelo Chefe de Delegação.

⁴⁶ Tal poderá ocorrer, por exemplo, quando é necessária uma segunda divisa para a execução do orçamento-programa.

obtenção da sua autorização prévia. Essa decisão deve refletir-se nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

2.3.8. Caixa

Normalmente, as transferências e os cheques bancários são os modos de pagamento das despesas efetuadas no âmbito da parte «fundos para adiantamentos». Todavia, poderá ser constituída uma caixa em moeda nacional para pagar despesas administrativas de valor reduzido. Esta caixa será gerida sob a responsabilidade do contabilista.

O valor total das despesas pagas pela caixa deve ser limitado ao mínimo indispensável⁴⁷ e o recurso à mesma será exclusivamente reservado a pagamentos que não possam ser efetuados por outros meios. Além disso, o valor em caixa deve ser mantido a um nível mínimo razoável e conservado em local seguro.

2.3.9. Determinação das parcelas de pré-financiamento

O valor das parcelas de pré-financiamento deve ser determinado em função das necessidades de tesouraria ligadas à execução da parte «fundos para adiantamentos» e pode representar até 100 % (**excetuando a reserva para imprevistos**) do orçamento previsional para o período de 12 meses (N) subsequente. As parcelas de pré-financiamento não podem dar lugar a investimentos de tesouraria.

A percentagem das parcelas de pré-financiamento pode ser reduzida pelo Chefe de Delegação, em função de uma análise dos riscos. Deve ser tido em conta, nomeadamente, o grau de apuramento das parcelas de pré-financiamento já pagas no âmbito de orçamentos-programa financiados a favor do(s) país(es) parceiro(s) em causa⁴⁸.

2.3.10. Orçamento-programa de arranque (facultativo)

O orçamento-programa de arranque tem por objetivo permitir o financiamento do arranque do projeto ou do programa, assim como das ações necessárias para a preparação do orçamento-programa plurianual de execução operacional. Não é possível prever um orçamento-programa de arranque para operações contratadas privadas e deve ter um caráter excecional no âmbito de operações centrais e/ou operações contratadas públicas.

O orçamento-programa de arranque abrangerá, por conseguinte, um período o mais curto possível, não podendo, em caso algum, exceder quatro meses. O seu valor será reduzido e o tipo de ações financiadas limitar-se-á a tarefas de preparação do orçamento-programa plurianual.

O orçamento-programa de arranque deve ser elaborado pelos serviços do representante competente do(s) país(es) parceiros(s) ou do organismo de direito público/entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público, partindo de um modelo normalizado simples, adaptado às necessidades específicas do projeto ou programa.

⁴⁷ O valor máximo em caixa em qualquer momento deve ser indicado no orçamento-programa.

⁴⁸ Para além de outros fatores, como o potencial risco de perdas financeiras decorrentes da depreciação da moeda nacional em relação ao euro, quando as despesas são pagas em moeda nacional.

Devido ao baixo valor⁴⁹, bem como à curta duração de execução do orçamento-programa de arranque, o valor da parcela de pré-financiamento pode ser de até 100 % da parte «fundos para adiantamentos».

O encerramento do orçamento-programa de arranque será integrado no encerramento do orçamento-programa de execução operacional (ver Secção 3.1.6).

No Anexo 5 do presente Guia de OP é apresentado um modelo de orçamento-programa de arranque.

2.4. Autorização e assinatura do orçamento-programa de execução operacional e do orçamento-programa de arranque

2.4.1. O circuito de autorização é o seguinte:

1. Preparação do orçamento-programa de execução operacional/plurianual (ou de arranque) pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista (designados pelo organismo ou entidade incumbido(a), se for caso disso);
2. Se necessário, verificação do orçamento-programa (ou de arranque) pelo Comité Diretor;
3. Assinatura do orçamento-programa (ou de arranque) pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista;
4. Verificação, autorização e assinatura do orçamento-programa (ou de arranque) pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s);
5. Verificação do orçamento-programa (ou de arranque) pelos serviços da Delegação;
6. Autorização e assinatura para aprovação do orçamento-programa (ou de arranque) pelo Chefe de Delegação.

A aprovação do orçamento-programa de execução operacional/plurianual (ou de arranque) pelo Chefe de Delegação implica o seu acordo quanto ao financiamento da parte «fundos para adiantamentos» da sua dotação a partir dos recursos do FED/pelo Orçamento, desde que as regras e os procedimentos previstos no presente Guia de OP sejam respeitados. Se estas regras e procedimentos não forem respeitados, as despesas relativas às operações em causa não serão elegíveis para financiamento do FED/da União Europeia.

Em caso de acordo, o Chefe de delegação assina para aprovação o orçamento-programa (ou de arranque) em três ou quatro exemplares. Conserva um dos exemplares e envia os restantes ao representante competente do país parceiro(s), que por sua vez conserva um e envia um exemplar ao gestor de fundos para adiantamentos e, se for caso disso, um exemplar ao ministério técnico de tutela.

Observações:

- **Alterações das propostas de orçamento-programa**

⁴⁹ O orçamento-programa de arranque não deve incluir qualquer reserva para imprevistos.

Se, na sequência das observações formuladas pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e/ou o Chefe de Delegação, se revelar necessário efetuar alterações, o projeto de orçamento-programa terá de ser corrigido em conformidade e introduzido novamente no circuito de autorização supra referido.

A fim de minimizar a perda de tempo com a repetição do circuito de autorização nestes casos, é aconselhável que os responsáveis pela execução financeira do projeto ou programa apresentem o respetivo projeto de orçamento-programa numa sessão comum com todas as instâncias envolvidas. Trata-se igualmente de uma das funções do Comité Diretor, se este estiver previsto. As conclusões desta reunião serão integradas na versão definitiva da proposta de orçamento-programa, que terá maior probabilidade de ser adotada mais rapidamente.

- **Abertura da(s) conta(s) bancária(s) «orçamento-programa» e depósito das assinaturas**

Para acelerar a execução do orçamento-programa e o pagamento das parcelas de pré-financiamento, convém proceder às formalidades de abertura da(s) conta(s) bancária(s) «orçamento-programa», ao depósito das assinaturas do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista, assim como às formalidades para a elaboração do formulário «ficha de informação financeira», antes da assinatura do orçamento-programa pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e pelo Chefe de Delegação.

- **Pedido de pagamento da primeira parcela de pré-financiamento**

De igual modo e pelas mesmas razões, o pedido de transferência da parcela de pré-financiamento para a(s) conta(s) bancária(s) «orçamento-programa» deve ser elaborado e apresentado em simultâneo com a versão definitiva da proposta de orçamento-programa. Tal permitirá o tratamento em paralelo da aprovação do orçamento-programa e do pagamento da parcela de pré-financiamento, o que resultará numa rápida disponibilidade de fundos para dar início à execução das ações⁵⁰.

2.4.2. Prazo de aprovação do orçamento-programa

O prazo de preparação e adoção de um orçamento-programa varia em função de um conjunto de fatores (existência de um Comité Diretor com um papel ativo no processo de adoção dos orçamentos programa, intervenção de um ou mais ministérios técnicos), bem como da qualidade do trabalho preparatório e do próprio projeto.

Assim, convém ter em conta os seguintes elementos:

- o prazo de preparação da proposta de orçamento-programa pelos responsáveis pela execução financeira do projeto ou programa, incluindo as consultas formais ou informais do representante competente do(s) país(es) parceiro(s), do Chefe de Delegação e/ou da entidade de tutela técnica;
- se for caso disso, o prazo de análise e verificação da proposta de orçamento-programa pelo Comité Diretor;
- se for caso disso, o prazo de alteração da proposta de orçamento-programa na sequência das recomendações do Comité Diretor;

⁵⁰ Desde que todas as condições previstas na secção 3.1.1. se encontrem cumpridas.

- o prazo de aprovação do orçamento-programa pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s);
- o prazo de aprovação do orçamento-programa pelo Chefe de Delegação.

Em todos os casos, o orçamento-programa deve ser preparado com a antecedência necessária para permitir a sua aprovação e assinatura pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e pelo Chefe de Delegação antes do início das ações previstas na parte «fundos para adiantamentos».

As despesas só são elegíveis para financiamento pelo FED/Orçamento a partir da data de assinatura para aprovação do orçamento-programa pelo Chefe de Delegação.⁵¹

2.5. Utilização da reserva para imprevistos e alterações do orçamento-programa

2.5.1. Utilização da reserva para imprevistos

A parte «fundos para adiantamentos» inclui geralmente uma reserva para despesas imprevistas.

O valor desta reserva não pode, em caso algum, exceder 10 % do valor total da parte «fundos para adiantamentos», excluindo a reserva para imprevistos.

A utilização da reserva para imprevistos está condicionada pelos seguintes elementos:

- Em caso de impossibilidade de reafetar ou de continuar a reafetar as verbas (adaptações internas) entre as rubricas principais da parte «fundos para adiantamentos»;
- Obrigação de apresentação de um pedido por escrito, pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista, ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s), no qual é explicado e justificado o recurso à reserva para imprevistos. Este pedido deve ser acompanhado de uma estimativa financeira precisa das necessidades, bem como de uma atualização da dotação do orçamento-programa;
- É obrigatória a obtenção da autorização prévia por escrito do representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e do Chefe de Delegação.

Se as condições supra enumeradas se encontrarem reunidas, será possível recorrer à reserva para imprevistos e não é necessária a elaboração de uma adenda ao orçamento-programa.

2.5.2. Reafetação do orçamento (adaptações internas)

A reafetação de verbas (adaptações internas) entre as rubricas principais da dotação do orçamento-programa ou dentro de uma mesma rubrica principal não pode dar origem ao aumento do valor total da parte «fundos para adiantamentos», nem afetar as soluções/ações técnicas anteriormente acordadas.

⁵¹ A única exceção são as eventuais despesas de abertura de conta(s) e/ou de validação do formulário «ficha de informação financeira» aplicadas pelo banco (ver Secção 3.1.1. do presente Guia de OP).

O resultado de todas as adaptações internas sucessivas da dotação do orçamento-programa não pode, em caso algum, alterar a repartição do orçamento prevista na convenção de financiamento correspondente.

O gestor de fundos para adiantamentos só poderá assumir um compromisso que tenha por base uma adaptação interna da dotação do orçamento-programa nas seguintes condições:

- a) Quando a retificação do orçamento se limitar a uma transferência entre números dentro de uma mesma rubrica orçamental principal, nomeadamente a anulação ou a introdução de um número, ou uma transferência entre as principais rubricas orçamentais que impliquem uma variação igual ou inferior a 25 % do valor inicialmente registado (ou conforme alterado mediante uma adenda) em relação a cada rubrica principal em causa, o gestor de fundos para adiantamentos pode proceder à alteração do orçamento e informar do facto o representante do país parceiro em conformidade, por escrito e o mais tardar no relatório financeiro seguinte. O gestor de fundos para adiantamentos deve igualmente apresentar um orçamento revisto, indicando os valores iniciais, os valores da reafetação, os valores das eventuais reafetações anteriores, e os valores finalmente alterados, o mais tardar no relatório financeiro seguinte.
- b) Se as alterações do orçamento excederem as descritas na alínea a) anterior, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem apresentar um pedido por escrito ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s), no qual é explicada e justificada a reafetação proposta. Este pedido deve incluir igualmente a apresentação de uma atualização da dotação do orçamento-programa mencionando os valores iniciais, os valores da reafetação proposta, os valores das eventuais reafetações anteriores aprovadas, bem como os valores finalmente alterados. Neste caso, é obrigatória a autorização prévia por escrito do representante competente do(s) país(es) parceiro(s). O Chefe de Delegação é imediatamente informado por escrito pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s). Esta informação deve incluir a atualização da dotação do orçamento-programa (aprovada pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s)) apresentada pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista.

Se as condições supra referidas nas alíneas a) e b) se encontrarem reunidas, não é necessária a elaboração de uma adenda ao orçamento-programa.

2.5.3. Alterações do orçamento-programa

Com exceção do recurso à reserva para imprevistos e das reafetações das dotações⁵², qualquer alteração do orçamento-programa, incluindo dos anexos, deve dar lugar à elaboração e aprovação de uma adenda.

Ao efetuar alterações, devem ser tidos em conta os seguintes elementos:

- as alterações em causa devem ser devidamente justificadas por escrito pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista;
- as alterações em causa devem ser autorizadas, devendo a adenda delas resultantes seguir o mesmo circuito de autorização pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e o Chefe de Delegação que o próprio orçamento-programa.

⁵² Nas condições apresentadas nas Secções 2.5.1. e 2.5.2. do presente Guia de OP.

Em caso de incidência financeira, a adenda deve incluir uma atualização da dotação do orçamento-programa.

Se as regras e procedimentos do país parceiro ou organismo público incumbido tiverem sido avaliados positivamente⁵³ e forem aplicados à parte «fundos para adiantamentos», o país parceiro tem de informar os serviços da Delegação da UE de eventuais alterações às regras e procedimentos avaliados. Se essas alterações forem suscetíveis de conduzir a um resultado da avaliação diferente, o orçamento-programa terá de ser alterado e o país parceiro/organismo público incumbido terá de aplicar as regras e procedimentos do GPPC, em lugar das suas próprias regras e procedimentos.

As adendas não podem cobrir retroativamente atividades não previstas inicialmente no orçamento-programa ou realizadas antes da sua autorização e assinatura pelo Chefe de Delegação⁵⁴.

Só podem ser solicitadas alterações aos orçamentos-programa durante o seu período de execução operacional. No entanto, a decisão de alteração pode ser tomada durante a fase de encerramento.

⁵³ Ver Secções 3.2.3. e 3.2.6. do presente Guia de OP.

⁵⁴ Excetuam-se os casos concretos referidos na Secção 2.4.3 (nota de pé de página n.º 59).

3. Execução dos orçamentos-programa

A execução de um orçamento-programa pode abranger dois tipos de despesas:

- As despesas previstas na parte «fundos para adiantamentos», cujos pagamentos serão executados pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista;
- As despesas abrangidas por autorizações específicas, cujos pagamentos serão executados pela Comissão Europeia.

Salvo disposição em contrário, as disposições da presente secção tratam exclusivamente da execução da parte «fundos para adiantamentos».

3.1. Execução financeira da parte «fundos para adiantamentos»

3.1.1. Modalidades de pagamento

Tanto no que respeita aos orçamentos-programa de arranque como em relação aos orçamentos-programa de execução operacional, antes do pagamento da primeira parcela de pré-financiamento, devem encontrar-se preenchidas as seguintes condições:

- Abertura da(s) conta(s) bancária(s) «orçamento-programa»⁵⁵ e depósito das assinaturas necessárias;
- A(s) ficha(s) de informação financeira estar(em) devidamente preenchida(s) e assinada(s) pelo gestor de fundos para adiantamentos, o contabilista e o representante do banco em causa, e anexada(s) ao orçamento-programa⁵⁶;
- Aprovação e assinatura do orçamento-programa por todas as partes, e aprovação pelo Chefe de Delegação;
- No caso de operações centrais ou de operações contratadas públicas, não é necessária a constituição de uma garantia financeira antes do pagamento da parcela de pré-financiamento;
- No caso de operações contratadas privadas (**FED unicamente**), a entidade incumbida deve enviar ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s) uma **garantia financeira** na divisa do orçamento-programa⁵⁷ e de valor igual ao da parcela de pré-financiamento solicitada.

A garantia financeira deve permanecer válida e ser efetiva durante 30 dias após o pagamento/reembolso do saldo resultante do cálculo final das receitas e despesas financiadas a partir da parte «fundos para adiantamentos», devidamente aprovado pelo Chefe de Delegação. O valor da garantia pode ser diminuído em qualquer momento, não

⁵⁵ Esta condição só terá de ser preenchida uma única vez antes do pagamento da parcela de pré-financiamento necessário para a execução do orçamento-programa de arranque (ou, na sua ausência, do orçamento-programa de execução operacional).

⁵⁶ Esta condição só terá de ser preenchida uma única vez antes do pagamento da parcela de pré-financiamento necessário para a execução do orçamento-programa de arranque (ou, na sua ausência, do orçamento-programa de execução operacional).

⁵⁷ Se o orçamento-programa for estabelecido em moeda nacional e a obtenção de uma garantia financeira nessa divisa não for possível, pode ser aceite uma garantia financeira em euros, desde que esta cubra a totalidade do valor do pré-financiamento.

podendo, no entanto, em caso algum, ser inferior ao do saldo da parcela de pré-financiamento não apurado ou reembolsado.

As garantias financeiras (originais) devem ser conservadas pelo Chefe de Delegação em local seguro e protegidas contra quaisquer riscos de extravio ou furto até ao termo do seu prazo de validade.

As despesas relacionadas com a garantia financeira para o pagamento de parcelas de pré-financiamentos no contexto da execução da parte «fundos para adiantamentos» podem ser assumidas pela parte «fundos para adiantamentos».

O modelo de garantia financeira a utilizar é apresentado no Anexo 7 do presente Guia de OP.

As regras e procedimentos enunciados no presente Guia de OP devem ser rigorosamente respeitados. No caso de operações contratadas, o organismo responsável pela execução deve informar imediatamente o representante competente do(s) país(es) parceiro(s) de todos os problemas que possam ocorrer na execução financeira do orçamento-programa.

A garantia financeira só deve ser acionada quando a entidade de direito privado não cumprir as regras e procedimentos enunciados no presente Guia de OP.

Se estiverem reunidas as condições acima referidas, o primeiro pré-financiamento é pago pela Delegação da UE simultaneamente à autorização do orçamento-programa.

Por último, se o pedido referente à primeira parcela de pré-financiamento não tiver sido apresentado juntamente com o orçamento-programa no momento da sua aprovação, recomenda-se que seja tido em conta o tempo necessário para o seu tratamento numa fase posterior, para que os fundos necessários estejam disponíveis aquando do início das ações. Tal vem reforçar a conveniência de uma apresentação em paralelo do orçamento-programa e do pedido da parcela de pré-financiamento, conforme referido na Secção 2.4.1.

3.1.2. **Pagamento de parcelas de pré-financiamento no âmbito da parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa.**

- **No que diz respeito aos orçamentos-programa de arranque**, o valor do pré-financiamento, fixado em 100 % da parte «fundos para adiantamentos», é pago numa só prestação, no prazo de 60 dias de calendário para o FED e de 30 dias de calendário para os orçamentos-programa financiados pelo orçamento da UE, a depositar na conta bancária referida no Anexo 5;
- **No que diz respeito aos orçamentos-programa de execução operacional**, os pagamentos são efetuados nos termos de um plano de financiamento plurianual estabelecido no âmbito do orçamento-programa.
 - Após a assinatura do orçamento-programa por todas as partes, a entidade adjudicante deve pagar, no prazo de 60 dias de calendário no que se refere ao FED e de 30 dias de calendário no que se refere aos orçamentos-programa financiados pelo orçamento da UE, uma primeira **parcela de pré-financiamento, até ao limite de 100 % do orçamento previsional para o primeiro ano relativo à parte «fundos para adiantamentos»**. (O montante do primeiro pré-financiamento corresponde a X % da parte do

orçamento previsional que cobre o primeiro período de 12 meses (N) da Ação que é financiada pela UE no âmbito da parte «fundos para adiantamentos», excluindo a reserva para imprevistos).

- Logo após o desembolso de 70 % do primeiro pré-financiamento recebido ou, o mais tardar, três meses antes do final do ano N;
 - A pedido do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista, será paga uma **nova parcela de pré-financiamento de uma percentagem até ao limite de 100 % do orçamento previsional para o período de 12 meses subsequente** ou para o restante período, se este for inferior em relação à última parcela de pré-financiamento financiada pela UE (excluindo a reserva para imprevistos);
 - Se, nesta data (3 meses antes do final do período de 12 meses), o desembolso for inferior a 70 % do pagamento anterior, é deduzido à nova parcela de pré-financiamento o valor correspondente à diferença entre os 70 % da parcela de pré-financiamento anterior e a parte das despesas pagas financiadas pela Comissão Europeia.
- Logo após o desembolso de 70 % do último pré-financiamentos e de 100 % do pré-financiamento anterior ou, o mais tardar, 3 meses antes do final do período de 12 meses N+1. N+2. N + 3...:

A pedido do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista, serão pagas novas parcelas de pré-financiamento de uma percentagem até ao limite de 100 % do orçamento previsional para o período de 12 meses subsequente (ou para o restante período, se este for inferior em relação à última parcela de pré-financiamento) (excluindo a reserva para imprevistos).

Se, nesta data (3 meses antes do final do período de 12 meses), o desembolso for inferior a 70 % do pagamento anterior (e 100 % de quaisquer pagamentos anteriores), a nova parcela de pré-financiamento é deduzida do valor correspondente à diferença entre os 70 % da parcela de pré-financiamento anterior e a parte das despesas pagas financiadas pela Comissão Europeia.

Todas as parcelas de pré-financiamento estão sujeitas a um pedido de pagamento a apresentar à Comissão. Cada pedido de uma nova **parcela de pré-financiamento**⁵⁸ deve ser acompanhado de um relatório de execução intercalar sucinto, um relatório financeiro de síntese⁵⁹ e uma garantia bancária complementar⁶⁰ que cubra o valor adicional do pré-financiamento. A Comissão efetua o pagamento das novas parcelas de pré-financiamento no prazo de 60 dias de calendário a contar da receção e aprovação do pedido de pagamento e dos respetivos relatórios.

⁵⁸ Numerado, datado e assinado pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista

⁵⁹ Ver o Anexo 9 do presente Guia de OP.

⁶⁰ Se for caso disso, ver Secção 3.1.1 do presente Guia de OP.

A autorização dos pedidos de pagamento e dos relatórios que os acompanham não implica o reconhecimento da sua regularidade, nem do caráter autêntico, completo e correto das informações neles contidas.

No prazo de **3 meses a contar do final de cada período de 12 meses**⁶¹, deve ser apresentada à Comissão uma verificação das despesas realizada por um revisor oficial de contas devidamente habilitado, bem como o relatório financeiro completo apresentado pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista, de modo a permitir o apuramento do pré-financiamento anterior (ver Secção 3.1.5).

Se a verificação das despesas tiver detetado custos inelegíveis, problemas relacionados com o controlo interno ou outras deficiências pertinentes em termos de gestão financeira do orçamento-programa, a parcela adicional do pré-financiamento pode ser reduzida em conformidade, proporcionalmente à gravidade das deficiências constatadas⁶².

No final da fase de encerramento do orçamento-programa, a Comissão, após a aprovação do relatório de execução final e a apresentação do relatório de verificação das despesas final (incluindo o relatório financeiro completo final), determina o valor final da contribuição da União Europeia, que exclui eventuais custos inelegíveis. Se o valor total dos montantes já pagos pela Comissão for superior ao da contribuição final, os montantes pagos indevidamente serão recuperados. Se, por outro lado, excecionalmente, o valor total já pago for inferior ao da contribuição final, é emitida e executada uma ordem de pagamento (OP).

O circuito de autorização do pedido de pagamento das parcelas de pré-financiamento e do desembolso correspondente é o seguinte:

- Verificação das condições prévias ao pagamento da parcela de pré-financiamento e autorização do pedido pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s);
- Se for caso disso, elaboração e assinatura pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) da ordem de pagamento correspondente ao valor aceite;
- Envio pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) da ordem de pagamento assinada ou do pedido de pagamento da parcela de pré-financiamento aprovado, acompanhado de um relatório de execução intercalar e de um relatório financeiro de síntese⁶³ ao Chefe de Delegação;
- Verificação e autorização, pelos serviços da Delegação da UE, do dossiê relativo à parcela de pré-financiamento.

⁶¹ Caso tenha sido adotado um orçamento-programa de arranque, a verificação das despesas referente ao primeiro ano do orçamento-programa deve incluir igualmente o período abrangido pelo orçamento-programa de arranque.

⁶² A redução será proporcional às deficiências constatadas: as medidas a tomar podem ir desde a simples dedução no valor do novo pré-financiamento do valor das despesas inelegíveis até à suspensão do pagamento das parcelas até que sejam apresentados elementos de prova em como as deficiências detetadas foram adequadamente corrigidas.

⁶³ Ver Anexo 9 do presente Guia de OP

3.1.3. Documentos constitutivos do relatório financeiro de síntese e do relatório financeiro completo

Nos Anexos 8 e 9 do presente Guia de OP é apresentada a lista dos documentos a incluir no relatório financeiro de síntese e no relatório financeiro completo⁶⁴.

- a) **O relatório financeiro de síntese** deve acompanhar, em conjunto com o relatório intercalar de execução, cada um dos pedidos de parcela de pré-financiamento (com exceção da primeira parcela de pré-financiamento) e é composto por:

➤ **Página de rosto**

Na página de rosto devem constar os seguintes elementos:

- a designação do orçamento-programa,
- o período abrangido pelo orçamento-programa,
- o número de referência da autorização financeira/orçamental global e a autorização financeira/orçamental individual correspondente,
- o número⁶⁵ e o período abrangido pelo registo,
- o valor total correspondente aos fundos pagos no período abrangido pelo registo.

➤ **Parcela de pré-financiamento**

O pedido deve indicar os seguintes elementos:

- a designação e o período abrangido pelo orçamento-programa, bem como o número de autorização financeira/orçamental individual correspondente,
- o número de pré-financiamento⁶⁶ e o período abrangido pelo pedido,
- o valor total do pré-financiamento pedido, representando **uma percentagem de até 100 % da parte do orçamento previsional para o período de 12 meses subsequente.**

➤ **Documentos de acompanhamento orçamental**

Os documentos de acompanhamento orçamental devem permitir comparar facilmente as despesas previstas com as despesas pagas durante a execução do orçamento-programa.

Destes documentos fazem parte:

- Um quadro recapitulativo do acompanhamento da utilização das dotações do orçamento-programa, por rubrica e por número (é necessário o mesmo nível de pormenor da dotação do orçamento-programa);

⁶⁴ A cada relatório financeiro completo, deve ser anexada uma cópia eletrónica dos documentos comprovativos digitalizados (Anexo 8)

⁶⁵ A numeração dos registos deve ser sequencial.

⁶⁶ A numeração dos registos deve ser sequencial.

- Um quadro orçamental atualizado incluindo a previsão para o próximo período de 12 meses e, se for caso disso, informações atualizadas relativas à contribuição do país parceiro, outras contribuições e recursos próprios do projeto.
- b) **O relatório financeiro completo** é um documento obrigatório para justificar o pré-financiamento recebido e é elaborado no final de cada período de 12 meses⁶⁷ pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista e apresentado juntamente com o relatório de verificação das despesas⁶⁸. O relatório financeiro completo consta do Anexo 8 e é composto por:

➤ **Página de rosto do relatório financeiro completo**

➤ **Documentos de acompanhamento financeiro**

Os documentos de acompanhamento financeiro são os seguintes:

- Quadro recapitulativo do acompanhamento da utilização das dotações por rubrica orçamental (divisa);
- Relativamente a cada divisa utilizada (euros ou outra divisa), um **quadro pormenorizado das despesas** agrupadas por rubricas principais apresentadas segundo um esquema idêntico ao da dotação do orçamento-programa. Os quadros pormenorizados devem indicar, em relação a cada despesa, a referência do processo de pagamento⁶⁹ correspondente, a data de pagamento, bem como a natureza e o valor da despesa;
- Relativamente a cada divisa utilizada (euros ou outra divisa), um **mapa de conciliação entre o saldo bancário e o saldo contabilístico da conta bancária «orçamento-programa», bem como a justificação do saldo da caixa correspondente;**
- Mapa de tesouraria em moeda local ou outra.

e os seguintes documentos adicionais:

- Uma **lista dos contratos (contratos públicos e subvenções) em fase de execução** financiados pela parte «fundos para adiantamentos». Nessa lista deve figurar, em relação a cada contrato, a data de arranque, a data-limite de execução, os pormenores dos pagamentos já efetuados (valor e data), bem como a estimativa do valor dos pagamentos restantes;
- Um **relatório de acompanhamento dos adiantamentos/pré-financiamentos** pagos e recuperados durante a execução dos contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos»;

⁶⁷ Caso tenha sido adotado um orçamento-programa de arranque, o primeiro relatório financeiro completo dos orçamentos-programa de execução operacional devem incluir igualmente o período abrangido pela fase de arranque.

⁶⁸ É necessário garantir que ambos os documentos são apresentados em simultâneo e que abrangem o mesmo período, a fim de permitir o apuramento do pré-financiamento.

⁶⁹ Ver parte «Documentos comprovativos» da Secção 3.1.4.

- Um **relatório de acompanhamento das garantias financeiras** relativas aos contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos».

As garantias financeiras exigidas para a execução destes contratos devem ser retidas e conservadas pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista em local seguro, protegidas dos riscos de perda ou furto. Estes últimos devem também controlar a sua validade e, se for caso disso, só podem proceder à sua liberação unicamente a pedido do organismo ou entidade incumbida, e depois de essa liberação ter sido autorizada pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s).

3.1.4. Documentação, arquivo e manutenção de registos

Requisitos de base

O gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem assegurar a existência de um sistema de arquivo e conservação de registos em conformidade com as normas legais aplicáveis, bem como de uma pista de auditoria fiável e de leitura fácil.

A não observância destas medidas pode resultar, nomeadamente, em documentação fraca ou insuficiente e este fator constitui a causa mais frequente do estabelecimento de inelegibilidade das despesas do projeto. Tal pode resultar na recuperação dos fundos por parte da Comissão Europeia.

Os gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem:

- Criar um **sistema de arquivo** que permita uma pesquisa rápida e fácil de documentos. Os documentos devem ser arquivados segundo uma ordem **lógica** (por exemplo, por ordem numérica, alfabética, por assunto ou tema) e numa base **regular** (por exemplo, diária, semanal ou mensalmente);
- Manter os documentos comprovativos sob a forma de **recibos e comprovativos** relativamente a **todas as** operações **financeiras**. Estes devem ser cruzados com as contas e arquivados por ordem cronológica ou alfabética.

Os documentos comprovativos incluem, nomeadamente, os registos contabilísticos, os documentos comprovativos (para as operações financeiras e lançamentos contabilísticos), cronogramas e conciliações intermédias e de apoio utilizadas para a elaboração do relatório financeiro. Estes documentos devem ser facilmente acessíveis e arquivados de forma a facilitar o seu acesso e análise.

O Anexo 10 (lista exemplificativa de documentos comprovativos, por tipo de despesas, a incluir no relatório financeiro completo) contém uma lista de exemplos de documentos e registos originais (contabilísticos) utilizados de forma comum e frequente;

- Tomar medidas que garantam que todo o pessoal envolvido está ciente (da importância) das normas relativas à documentação, ao arquivamento e à manutenção de registos;
- Assegurar a existência de uma **pista de auditoria fiável e de fácil leitura**.

Documentos originais

Todos os registos e documentos comprovativos (contabilísticos) devem estar disponíveis no formato original (incluindo em formato eletrónico, se este cumprir os critérios mínimos estabelecidos nas normas legais aplicáveis).

A Comissão pode aceitar documentos digitalizados que não constituam documentos originais, desde que os respetivos originais sejam devidamente arquivados e se encontrem acessíveis. Caso os documentos originais fiquem indisponíveis, o organismo responsável deve elaborar um protocolo que indique as causas da indisponibilidade e confirme que as cópias em formato eletrónico são fiéis às versões originais. O protocolo deve ser devidamente datado e assinado, preferencialmente também por uma entidade externa (por exemplo, um funcionário da Delegação da UE ou um notário).

Documentos comprovativos relativos a pedidos de pagamento

Os pedidos de pagamento de despesas efetuadas devem ser justificados através de processos de pagamento, que devem ser estruturados de forma lógica em conformidade com as despesas declaradas no relatório financeiro relativo ao período em causa. O Anexo 10 contém uma lista de exemplos de documentos que podem ser apresentados para justificação dos pedidos de pagamento.

Os processos de pagamento são assinados pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista. Os processos devem ser organizados de forma a permitir verificar que a despesa foi liquidada, paga e saldada corretamente. Entende-se por liquidação o ato mediante o qual o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista verificam:

- a existência do direito do credor,
- a veracidade e o valor do crédito,
- as condições de exigibilidade do crédito.

Verificação de documentos

Os registos e documentos devem ser conservados à disposição para inspeção e verificação no local por funcionários da Comissão, se tal for solicitado pela Comissão, ou para verificação por um auditor contratado pela Comissão. A Comissão pode também solicitar que estes registos e documentos — ou parte dos mesmos — lhe sejam apresentados sob forma documental ou em formato eletrónico.

Os documentos comprovativos devem ser conservados de forma a permitir uma verificação fácil e exaustiva da legalidade e regularidade das despesas.

Conservação dos documentos comprovativos

Todos os registos, documentos contabilísticos e comprovativos originais respeitantes à execução de uma autorização financeira/orçamental global devem ser conservados durante um período de cinco anos a contar do termo do período de execução da convenção de financiamento correspondente.

O representante do(s) país(es) parceiro(s) deve tomar medidas por forma a assegurar a conservação adequada dos documentos comprovativos relativos ao orçamento-programa e informar o Chefe de Delegação em conformidade.

3.1.5. Apuramento do pré-financiamento

No prazo de 3 meses a contar do final de cada período de 12 meses⁷⁰, é apresentado um relatório de verificação das despesas realizado por uma empresa de auditoria externa contratada e gerida pela Comissão, bem como um relatório financeiro completo⁷¹, elaborado pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista. É necessário garantir que ambos os relatórios são apresentados em simultâneo e que abrangem o mesmo período, a fim de permitir o apuramento do pré-financiamento. A missão de verificação das despesas irá verificar se os custos comunicados são elegíveis nos termos dos critérios indicados na presente secção e nas condições de referência da verificação das despesas. No seguimento do relatório de verificação das despesas, os serviços da Delegação da UE poderão proceder ao apuramento da parte do pré-financiamento pendente correspondente ao valor dos custos elegíveis.

Se o **relatório de verificação das despesas ou o relatório financeiro completo** tiver detetado custos inelegíveis, problemas relacionados com o controlo interno ou outras deficiências pertinentes em termos de gestão financeira do orçamento-programa, a parcela adicional do pré-financiamento pode ser reduzida em conformidade, proporcionalmente à gravidade das deficiências constatadas.

3.1.6. Encerramento de um orçamento-programa

➤ Pedido de encerramento

O encerramento da parte «fundos para adiantamentos» deve ser efetuado logo que possível, após o termo do período abrangido pelo mesmo⁷².

O relatório financeiro completo⁷³ da parte «fundos para adiantamentos» e o relatório final de execução devem ser redigidos, pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista, o mais tardar 60 dias de calendário após o final do período de execução do orçamento-programa, a fim de permitir aos auditores a realização e conclusão da verificação das despesas final.

O pedido de encerramento, incluindo o relatório financeiro completo, o relatório de execução final e o relatório de verificação das despesas final da parte «fundos para adiantamentos» da dotação dos orçamentos-programa, devem ser apresentados para autorização ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e ao Chefe de Delegação o mais tardar seis meses após o termo da fase de execução, e o orçamento-programa deve ser encerrado o mais tardar oito meses após o termo da sua fase de execução.

⁷⁰ Caso tenha sido adotado um orçamento-programa de arranque, o primeiro período de 12 meses do relatório financeiro completo relativo ao orçamento-programa e a verificação das despesas irão incluir igualmente o período abrangido pela fase de arranque, a fim de permitir aos serviços da Delegação da UE apurar o pré-financiamento pendente relativo à fase de arranque.

⁷¹ Ver o Secção 3.1.3., alínea b).

⁷² No caso de um orçamento-programa de arranque, o seu encerramento terá lugar simultaneamente ao encerramento da conta «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa de execução operacional, e o relatório financeiro final completo, bem como a verificação das despesas final, devem abranger a totalidade do período, desde a data do arranque até à data determinada pelo pedido de encerramento.

⁷³ A cada relatório financeiro completo, deve ser anexada uma cópia eletrónica dos documentos comprovativos digitalizados.

No caso de o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista não respeitarem o prazo para a apresentação do pedido de encerramento do orçamento-programa, os seus salários e/ou prémios relativos ao período de encerramento do orçamento-programa serão considerados inelegíveis para financiamento.

Em caso de operações contratadas privadas (**FED unicamente**), serão tomadas as mesmas medidas.

O representante competente do(s) país(es) parceiro(s) deve ainda assegurar que o pedido de encerramento, incluindo o relatório de verificação das despesas final, é transmitido ao Chefe de Delegação, de modo a permitir o encerramento financeiro do orçamento-programa. Se tal não acontecer, poderá ser emitida uma ordem de cobrança com vista a recuperar o saldo da parcela de pré-financiamento não justificada.

Após verificação do pedido de encerramento, os serviços da Delegação da UE podem emitir:

- Uma ordem de cobrança (OC) para recuperação do valor dos fundos não utilizado e/ou correspondente às despesas inelegíveis estabelecidas⁷⁴;
- Excecionalmente, pode ser aceite uma ordem de pagamento (OP) se o valor do conjunto das despesas aprovadas efetuadas ultrapassar o valor total da conta bancária «orçamento-programa»⁷⁵ pré-financiada.

Caso o reembolso não tenha sido efetuado no termo do prazo fixado no pedido do Chefe de Delegação, o crédito apurado é acrescido de juros de mora⁷⁶.

No caso de a cobrança dos créditos do FED/da União Europeia relativamente ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s) não ocorrer dentro dos prazos previstos, o Chefe de Delegação deve tomar todas as medidas necessárias com vista ao reembolso efetivo das somas devidas, incluindo, se for caso disso, a interrupção do recurso a este tipo de execução dos projetos e programas a favor do(s) país(es) parceiro(s) em causa.

➤ Encerramento

No final da execução do orçamento-programa e após os serviços da Delegação da UE terem concluído o encerramento financeiro da parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem apresentar um extrato bancário da conta «orçamento-programa» com um saldo igual a zero, bem como a declaração de encerramento da conta bancária emitida pelo banco e apresentar estes documentos ao Chefe de Delegação.

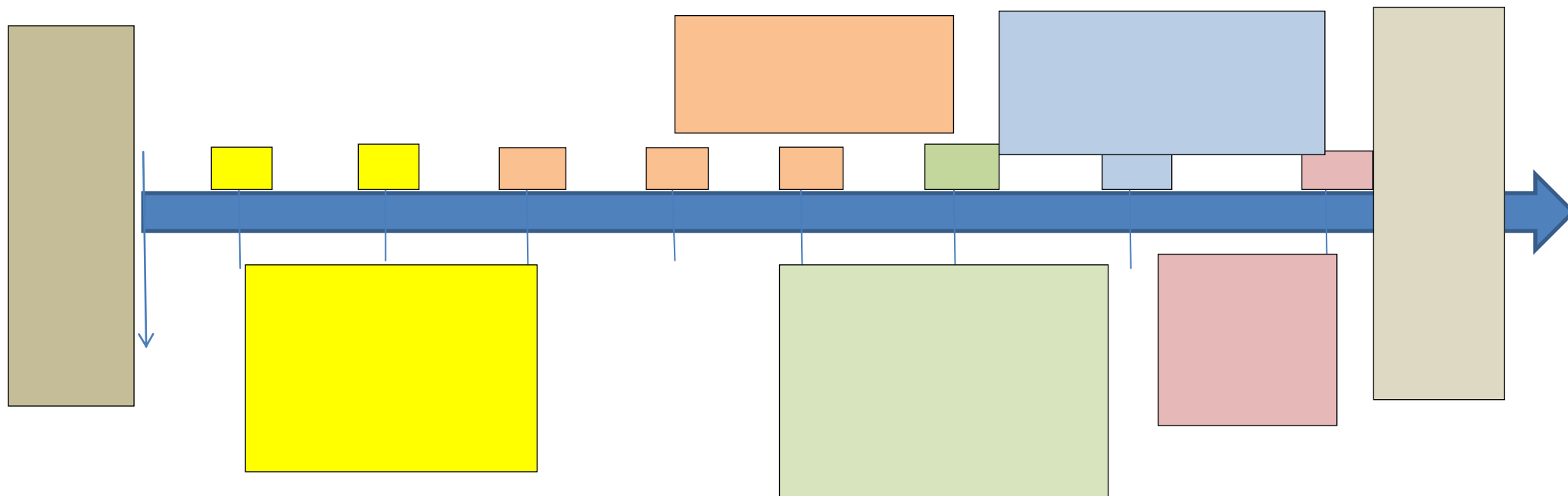
⁷⁴ No âmbito de operações contratadas privadas, esta ordem de cobrança de recuperação deve ser emitida a cargo do organismo ou entidade incumbido(a) (a pedido do país parceiro ou, se o país parceiro assim acordar, a Comissão pode agir em seu nome). Se os fundos não forem recuperados junto do organismo ou entidade incumbido(a) e não for possível recorrer à garantia bancária, a Comissão emite a ordem de cobrança contra o país parceiro.

⁷⁵ Unicamente em relação à conta bancária do FED: os juros gerados por pagamentos de pré-financiamentos sobre contas bancárias devem ser novamente utilizados para a ação correspondente ou deduzidos do valor final do conjunto das despesas efetuadas durante a execução da parte «fundos para adiantamentos».

⁷⁶ Consultar o «GUIA PARA A COBRANÇA COERCIVA» no sítio Web da DG BUDG em: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/debt/Pages/imp-150-050_recouvrement.aspx

A(s) autorização(ões) orçamental(ais)/financeira(s) individual(ais) do orçamento-programa (e, se for caso disso, do orçamento-programa de arranque) pode(m) agora ser encerrada(s) e os fundos (*se for caso disso*) anulados.

Calendário de encerramento indicativo:



3.1.7. Relatórios de execução

No âmbito da execução do orçamento-programa, o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem elaborar e apresentar relatórios de execução intercalares sucintos, bem como um relatório final de execução exaustivo.

O conteúdo desses relatórios técnicos e de acompanhamento deve incluir, pelo menos, os seguintes elementos:

- Uma síntese das ações realizadas, dos obstáculos verificados e das soluções encontradas, a comparação entre a execução das ações realizadas e o calendário previsional, bem como a justificação dos eventuais atrasos constatados;
- O acompanhamento das atividades previstas, incluindo a comparação entre os objetivos fixados e os resultados obtidos com recurso aos indicadores de acompanhamento referidos no quadro lógico.

Devem ser elaborados regularmente relatórios de execução intercalares sucintos, que devem acompanhar cada pedido de uma nova parcela de pré-financiamento.

O relatório de execução final deve ser apresentado o mais tardar 60 dias após o início da fase de encerramento do orçamento-programa.

Os relatórios devem ser enviados ao ministério técnico em causa, ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s), assim como ao Chefe de Delegação ou, se for caso disso, ao Comité Diretor.

3.1.8. Contabilidade

O gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem manter uma contabilidade precisa e regular relativa à execução do orçamento-programa, com recurso a um sistema adequado de contabilidade elaborada segundo o método de partidas dobradas. A contabilidade:

- pode ser parte integrante ou um complemento do sistema regular dos países parceiros/ organismos incumbidos,
- deve ser conforme com as orientações e normas em matéria de contabilidade aplicáveis no país em causa,
- deve permitir o rastreio, a identificação e a verificação fáceis das receitas e dos custos relativos ao orçamento-programa,

As normas relativas às divisas utilizadas na contabilidade são especificadas no Anexo 6 do presente Guia de OP.

O gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista devem garantir que o relatório financeiro possa ser devida e facilmente reconciliado com o sistema de contabilidade e escrituração, bem como com os registos contabilísticos subjacentes e outros registos pertinentes. Para o efeito, devem elaborar e manter conciliações, calendários comprovativos, análises e repartições adequados para efeitos de inspeção e verificação.

A contabilidade deve ter em conta todas as ações financiadas por todas as fontes de financiamento, incluindo os recursos próprios gerados pelo projeto ou programa. Deve garantir o respeito das normas contabilísticas geralmente aceites e ser efetuada em conformidade com as normas previstas na legislação do país parceiro em causa.

Nesta base, para assegurar a gestão financeira do projeto ou programa, deve ser criado um sistema de contabilidade geral em partidas dobradas, orçamental e analítico, que permita ligar as despesas a cada fonte de financiamento e a cada ação executada no âmbito da parte «fundos para adiantamentos». Além disso, este sistema deve permitir manter um inventário permanente dos investimentos e dos bens de equipamento financiados no contexto do projeto ou programa.

Cabe ao representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e ao Chefe de Delegação assegurar que é utilizado um programa informático de contabilidade que garanta fiabilidade e segurança⁷⁷.

3.1.9. Verificações das despesas e auditoria dos sistemas

As verificações das despesas dos relatórios financeiros devem ser realizadas por revisores oficiais de contas devidamente habilitados, membros de um organismo reconhecido de auditoria⁷⁸. Os requisitos relativos ao auditor são definidos nas condições de referência aplicáveis à verificação das despesas de um orçamento-programa.

Os contratos relativos a verificações das despesas devem necessariamente ser financiados por autorizações específicas. Estes contratos são celebrados e geridos pela Comissão Europeia em nome e por conta do(s) país(es) parceiro(s) em causa.

As verificações das despesas são geridas pelos responsáveis pelas tarefas de auditoria da Comissão numa Delegação da UE ou na Sede.

As verificações das despesas são efetuadas em cada 12 meses, a fim de permitir o apuramento das parcelas de pré-financiamento pagas. No final do período de execução do programa-orçamento plurianual, será realizada uma verificação das despesas final. Por conseguinte, o período sujeito a verificação abrange a totalidade do período de execução, desde o orçamento-programa de arranque (se for caso disso) até à data do final do período de execução, conforme especificado no pedido de encerramento.

As verificações das despesas devem ser realizadas com base nas condições de referência específicas relativas à verificação das despesas de um orçamento-programa, disponíveis no sítio Web da DG DEVCO⁷⁹. O responsável pelas tarefas de auditoria deve assegurar que a contratação e o planeamento da verificação das despesas são efetuados em tempo útil.

Finalidade da verificação das despesas

A verificação das despesas tem por finalidade a realização, pelo auditor, dos procedimentos de verificação específicos que se encontram enumerados nas condições de referência, bem como a apresentação de um relatório das verificações factuais à Comissão Europeia. Esta

⁷⁷ Se necessário, os serviços da Delegação da UE podem lançar uma auditoria dos sistemas e procedimentos estabelecidos pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelo contabilista

⁷⁸ Ou, se não for possível, por um auditor que possua as competências necessárias.

⁷⁹ <https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/audit/Pages/terms-of-reference.aspx>

verificação pelo auditor consiste na análise das informações factuais constantes no relatório financeiro em relação à parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa e na comparação destas informações com os termos e condições do orçamento-programa. Dado que este compromisso não contempla uma missão de certificação, o auditor não formula parecer sobre a auditoria, nem fornece qualquer garantia. A Comissão avalia por si os resultados factuais comunicados pelo auditor e tira as suas próprias conclusões desses resultados factuais.

Periodicidade e frequência da verificação das despesas

É obrigatória uma verificação das despesas anual, que deve ser concluída — ou seja, o auditor deve emitir um relatório de verificação das despesas — no prazo de três meses a contar do termo do período abrangido pelo relatório financeiro completo. Por conseguinte, a verificação das despesas é efetuada anualmente e não está diretamente associada ao pedido de pagamento de parcelas de pré-financiamento.

Período abrangido pela verificação das despesas

O período sujeito a verificação consiste na totalidade do período abrangido pelo relatório financeiro completo.

Verificação das despesas final

Os serviços da Delegação da UE devem assegurar que o auditor realiza a verificação das despesas final logo que o gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista tenham apresentado o relatório financeiro final aos auditores. Os serviços da Delegação da UE devem certificar-se de que o auditor externo apresenta o seu relatório ao representante do país parceiro.

É efetuada uma verificação das despesas final na fase de encerramento do orçamento-programa e o relatório de verificação das despesas final (concluído no prazo de três meses a contar do termo do período abrangido pelo relatório financeiro completo) é apresentado à Comissão, juntamente com o pedido de encerramento, **o mais tardar seis meses após o termo da fase de execução do orçamento-programa.**

O auditor deve verificar se não existem quaisquer «lacunas de informação» e que não existe qualquer dupla declaração de despesas ou se as despesas anteriormente declaradas e auditadas foram objeto de alteração ou omissão.

Auditorias de sistemas (facultativo)

Em determinados casos — nomeadamente, no que respeita a projetos complexos ou a circunstâncias de compromissos específicos — pode ser útil dispor de uma auditoria de sistemas nas fases iniciais de execução. Esta auditoria de sistemas destina-se a identificar e comunicar insuficiências em termos de conceção e funcionamento da gestão financeira e do controlo interno, bem como a formular recomendações de melhoramento. Tal pode ser de grande utilidade para a gestão (financeira) do orçamento-programa e contribuir para evitar os erros relacionados com despesas inelegíveis suscetíveis de conduzir a uma recuperação dos fundos da Comissão.

O período sujeito a auditoria consiste na totalidade do período desde a data de arranque do orçamento-programa até à data determinada pelo pedido de encerramento.

3.1.10. Gestão do pessoal

As regras de gestão das diversas categorias de pessoal são determinadas nas modalidades técnicas e administrativas de execução do orçamento-programa. Devem incluir ou fazer referência aos procedimentos de disponibilização ou de recrutamento do pessoal, à regulamentação nacional em vigor, ao tipo de contrato utilizado e aos direitos sociais dele decorrentes (segurança social, seguros, etc.).

Relativamente ao pessoal de enquadramento, o procedimento de recrutamento, bem como as componentes da remuneração, devem ser aprovados pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e pelo Chefe de Delegação previamente à preparação do orçamento-programa.

No caso do recrutamento de pessoal contratual, devem ser estabelecidas as condições de referência. É assinado um contrato tipo entre o gestor de fundos para adiantamentos e cada agente contratual recrutado. Geralmente, esses contratos são a termo certo e correspondem à duração do orçamento-programa.

Em anexo ao orçamento-programa, devem ser apresentados o modelo de contrato, a lista do pessoal, as tabelas das remunerações e dos subsídios e abonos complementares, assim como as tabelas das ajudas de custo diárias pagas em caso de deslocações em serviço.

A gestão do pessoal é da responsabilidade do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista, cujas funções incluem:

- Elaborar, e manter atualizada, uma lista do pessoal, por função e por nome, com a indicação dos salários e contribuições conexas a cargo da parte «fundos para adiantamentos»;
- Manter um registo atualizado do pessoal;
- Manter um registo diário dos pagamentos com quadros mensais que indiquem pormenorizadamente as despesas de pessoal;
- Elaborar, e manter atualizado, por tipo de pessoal, a tabela das ajudas de custo diárias pagas em caso de deslocações em serviço.

Qualquer proposta de alteração na composição dos efetivos deve ser mencionada no orçamento-programa. Qualquer alteração introduzida durante a execução do orçamento-programa que não tenha sido inicialmente prevista deve ser objeto de uma autorização prévia por escrito do representante competente do(s) país(es) parceiro(s), que a comunicará imediatamente ao Chefe de Delegação, solicitando a respetiva autorização.

3.1.11. Transferência do material e dos equipamentos no final da execução do projeto ou programa

O material e os equipamentos financiados pelo FED/Orçamento continuam a ser propriedade do projeto ou programa ao longo do respetivo período de execução. Devem ser exclusivamente afetados à realização das ações previstas nos orçamentos-programa.

No decurso do período de encerramento do orçamento-programa de execução, o material e os equipamentos serão, em princípio, cedidos à administração em causa do(s) país(es) parceiro(s). O representante competente do(s) país(es) parceiro(s), com o acordo do Chefe de

Delegação, pode decidir cede-los a outros projetos ou programas financiados pelo FED/Orçamento. A cessão de material e equipamentos deve ser objeto de um ou mais registos, elaborados com base no inventário permanente dos investimentos e dos bens de equipamento adquiridos durante a execução do projeto ou programa e devidamente aprovados e assinados pelo gestor de fundos para adiantamentos e o contabilista, bem como pelos destinatários.

Excepcionalmente, o material e os equipamentos podem ser vendidos a agentes económicos externos, com a autorização prévia do representante competente do(s) país(es) parceiro(s) e do Chefe de Delegação. As receitas resultantes destas vendas devem ser contabilizadas como recursos próprios gerados pelo projeto ou programa.

As condições de cessão ou venda do material e dos equipamentos devem ser refletidas nas modalidades técnicas e administrativas de execução do orçamento-programa.

3.2. Processo de adjudicação e execução dos contratos públicos e de concessão de subvenções previstos no orçamento-programa

3.2.1. Adjudicação de contratos públicos⁸⁰

Os procedimentos de adjudicação de contratos públicos, quer financiados pela parte «fundos para adiantamentos», quer por autorizações específicas, devem ser conformes aos enunciados no GPPC aplicável na data do lançamento dos procedimentos em causa⁸¹. Todavia, no âmbito da parte «fundos para adiantamentos», as regras e procedimentos em matéria de contratos públicos do país parceiro (operações centrais) ou do organismo de direito público/entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público (operações contratadas públicas) podem ser utilizados em alternativa, se tiverem sido positivamente avaliados pela Comissão Europeia (ver Secção 3.2.3 infra). Nesse caso, nas modalidades técnicas e administrativas de execução do orçamento-programa deve ser incluída uma descrição das regras e procedimentos aplicáveis, ou uma referência às mesmas.

Para os contratos de valor inferior ou igual ao equivalente a 20 000 EUR, por norma não é obrigatória a utilização dos modelos de contrato constantes do GPPC⁸².

Em caso de não-observância dos procedimentos de contratação pública estabelecidos no GPPC ou na presente secção, os custos relacionados com o contrato em causa não serão elegíveis para financiamento da UE.

Desvios em relação ao GPPC

No caso de contratos públicos financiados pela parte «fundos para adiantamentos», o Chefe de Delegação, em conjunto com o representante competente do(s) país(es) parceiros, pode decidir baixar os limiares de adjudicação indicados no GPPC, para assegurar um maior respeito do princípio da boa gestão financeira.

⁸⁰ No que respeita às funções do gestor de fundos para adiantamentos e do contabilista no contexto dos contratos públicos, consultar a Secção 1.4 supra.

⁸¹ Para informações sobre o papel e a constituição de comités de avaliação, ver Secção 8.6.3 do Manual DEVCO e Secção 2.8 do GPPC.

⁸² Em caso de uma avaliação positiva (ver Secção 3.2.3. infra), a entidade adjudicante pode recorrer aos seus próprios modelos, também para os contratos de valor superior a 20 000 EUR.

Em relação aos contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos», os anúncios de concurso não são publicados no sítio Web do EuropeAid. Além disso, as obrigações relativas à apresentação de documentos para autorização prévia pela Comissão Europeia conforme indicados no GPPC não são, por norma, aplicáveis (ver infra).

As decisões de introdução de derrogações às opções-padrão supra referidas, aos limiares-padrão ou outras disposições constantes no GPPC devem ser refletidas nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

Limites máximos para contratos a gerir no âmbito da parte «fundos para adiantamentos»

Os contratos públicos seguintes devem necessariamente ser financiados por autorizações específicas⁸³. Estes contratos serão assinados pelo representante do(s) país(es) parceiro(s) ou por um organismo de direito público ou uma entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público pelo país parceiro⁸⁴ (delegação parcial), mas os pagamentos conexos serão executados pela Comissão Europeia:

Para as decisões de financiamento tomadas depois de 1 de janeiro de 2013⁸⁵:

- **Contratos de prestação de serviços de valor superior ou igual ao equivalente a 300 000 EUR;**
- **Contratos de fornecimento de valor superior ou igual ao equivalente a 300 000 EUR, e**
- **Contratos de obras de valor superior ou igual ao equivalente a 300 000 EUR.**

Os contratos de prestação de serviços celebrados com recurso ao procedimento de contratos-quadro (BENEF), contratos de verificações das despesas⁸⁶ e de avaliação, devem ser igualmente financiados através de autorizações específicas, dado que a respetiva celebração e gestão é assegurada pela Comissão Europeia (em nome e por conta do(s) país(es) parceiro(s) em causa).

Os valores acima indicados dizem respeito à dotação financeira disponível para o concurso em causa e não aos contratos individuais a assinar ao abrigo destes concursos. Nos casos de concursos com vários lotes, o valor a considerar é a dotação disponível para o próprio concurso (valor agregado de todos os lotes previstos).

Os limites máximos aplicáveis figuram no documento de ação correspondente ao projeto, sob reserva da decisão de financiamento pela Comissão Europeia.

Todos os contratos de valor abaixo dos limiares supra referidos podem ser financiados pela parte «fundos para adiantamentos». O Chefe de Delegação e o representante competente do(s)

⁸³ Quando o orçamento-programa é estabelecido em moeda nacional, os limites máximos são fixados em moeda nacional no momento da elaboração do orçamento-programa, não podendo ser modificados durante a execução da parte «fundos para adiantamentos».

⁸⁴ A assinatura destes contratos não pode ser delegada através de operações contratadas privadas.

⁸⁵ Para as decisões de financiamento tomadas antes de 1 de janeiro de 2013, consultar a versão anterior do Guia de OP, versão 4.1 de março de 2013.

⁸⁶ Incluindo os contratos relativos a auditorias, à verificação das despesas da parte «fundos para adiantamentos» por um auditor externo.

país(es) parceiro(s) podem decidir de comum acordo baixar os limiares acima dos quais os contratos devem ser financiados através de autorizações específicas. Essa decisão deve ser refletida nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

Antes de notificar a adjudicação de um contrato financiado pela parte «fundos para adiantamentos», o gestor de fundos para adiantamentos deve certificar-se de que o adjudicatário não é objeto de uma menção de exclusão da adjudicação de um contrato financiado pelo FED/Orçamento no sistema de deteção precoce e de exclusão da Comissão Europeia. Para este efeito, o gestor de fundos deve enviar um pedido de verificação ao Chefe de Delegação.

Se a entidade adjudicante do país parceiro tencionar aplicar uma derrogação em relação às regras e procedimentos contratuais previstos no GPPC, deve ser apresentado um pedido para o efeito ao Chefe de Delegação, para a respetiva autorização prévia.

Controlo *ex ante*

Em relação aos contratos financiados através de autorizações específicas, a entidade adjudicante do país parceiro deve apresentar todos os documentos exigidos em conformidade com as disposições relativas à gestão indireta com controlo *ex ante* previstas no GPPC.

No que respeita aos contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos», de acordo com os procedimentos do GPPC e que ultrapassem os 100 000 EUR, por norma, apenas os dossiês de concurso e as propostas de decisão de adjudicação de contratos devem ser enviados ao Chefe de Delegação para autorização prévia. Em função da sua análise de risco, o Chefe de Delegação pode, contudo, decidir reforçar o controlo *ex ante*, mediante a aplicação da totalidade ou de parte dos controlos *ex ante* previstos no GPPC igualmente à parte «fundos para adiantamentos».

O representante competente do(s) país(es) parceiro(s) pode decidir aprovar todas as propostas de adjudicação dos contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos», certas propostas de adjudicação em função dos limiares a fixar, ou nenhuma proposta. Por conseguinte, o papel do representante competente do(s) país(es) nestas situações deve ser definido, se possível, nas DTA anexas à convenção de financiamento em causa e, em todos os casos, nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

Neste contexto, as «listas de controlos de acompanhamento» relativas à autorização dos dossiês de concurso e das propostas de adjudicação de contratos devem ser completadas pelos serviços da Delegação da UE, apresentadas ao Chefe de Delegação e conservadas para um eventual controlo da Sede.

O papel do Chefe de Delegação no que respeita à autorização das decisões relativas aos procedimentos e à adjudicação dos contratos deve ser definido nas modalidades técnicas e administrativas dos orçamentos-programa correspondentes.

Controlo *ex post*

Nos dossiês de concurso e propostas de adjudicação do contrato, a autorização do Chefe de Delegação não é exigida no caso de contratos no âmbito de procedimentos previstos no GPPC de valor inferior ou igual ao equivalente a 100 000 EUR (ou outros limiares reduzidos, conforme anteriormente descritos). Nesse caso, haverá apenas um controlo *ex post* no

momento da apresentação dos relatórios de execução e financeiros exigidos para as parcelas de pré-financiamento, os apuramentos, o encerramento ou qualquer outro momento, se o Chefe de Delegação assim o decidir.

Trata-se dos casos referidos no GPPC como gestão indireta com controlos *ex post*.

Este controlo *ex post* deve nomeadamente incidir nos seguintes aspetos:

- A pertinência do contrato em causa;
- O não-fracionamento do contrato com o objetivo de contornar o limiar aplicável em matéria de adjudicação dos contratos;
- O respeito das regras de nacionalidade e de origem, se for caso disso⁸⁷;
- A existência de um eventual conflito de interesses;
- A verificação de que o adjudicatário não é objeto de uma menção de exclusão da adjudicação de um contrato financiado pelo FED/Orçamento no sistema de deteção precoce e de exclusão da Comissão Europeia;
- O caráter razoável do valor do contrato;
- A pertinência do relatório de negociação em caso de procedimento com base numa única proposta;
- A justificação apresentada nos casos em que, excecionalmente, o contrato foi assinado com outro contratante que não o recomendado pelo comité de avaliação.

Em caso de controlo *ex post*, não é necessária nenhuma autorização prévia do Chefe de Delegação para utilização dos procedimentos por negociação⁸⁸.

Se a título excecional, e em casos devidamente justificados, o contrato deverá ser assinado com outro contratante que não o recomendado pelo comité de avaliação⁸⁹, o gestor de fundos para adiantamentos é obrigado a obter a autorização do Chefe de Delegação antes de assinar o contrato correspondente. Em caso de incumprimento dessa obrigação, os custos relativos ao contrato não serão elegíveis para financiamento da UE.

⁸⁷ Importa salientar que no âmbito do REC do 11.º FED, os fornecimentos podem ser provenientes de qualquer país, se o valor dos fornecimentos for inferior a 100 000 EUR. Por conseguinte, de um modo geral, não haverá qualquer controlo *ex post* a este respeito.

⁸⁸ Contudo, se o país parceiro estiver abrangido por uma situação de crise reconhecida pelo gestor orçamental delegado e a aplicação de procedimentos flexíveis for proposta com base na ajuda de emergência ou de situação de crise, tal deve ser previsto no orçamento-programa. Ao aprovar o orçamento-programa, o Chefe de Delegação aprova a utilização de procedimentos flexíveis e verifica a sua correta execução aquando do controlo *ex post*. Se a situação de crise ocorrer durante a execução do orçamento-programa, a fim de beneficiar dos procedimentos flexíveis, é assinada uma adenda ao orçamento-programa.

⁸⁹ Por exemplo, nos casos em que o adjudicatário se recusa a assinar o contrato, problemas identificados em matéria de critérios de exclusão, etc.

Após este controlo ex post e caso se constate um incumprimento dos procedimentos contratuais ou a não pertinência do contrato, os custos relacionados com o contrato não serão elegíveis para financiamento da UE.

Assinatura dos contratos

Os contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos» são datados e assinados⁹⁰ pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelos contratantes e titulares dos contratos.

No caso de operações centrais, operações contratadas privadas e operações contratadas públicas em que o país parceiro é indicado como entidade adjudicante no acordo de execução, a entidade adjudicante a indicar como parte contratual é o representante competente do(s) país(es) parceiro(s), representado pelo gestor de fundos para adiantamentos.

No caso de operações contratadas públicas em que o organismo ou entidade incumbido(a) é indicado(a) como entidade adjudicante no acordo de execução, a entidade adjudicante a indicar como parte contratual é o organismo ou entidade incumbido(a), representado(a) pelo gestor de fundos para adiantamentos.

Os contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos» e, por conseguinte, assinados pelo gestor de fundos para adiantamentos não são assinados para aprovação pelo Chefe de Delegação.

Os contratos abrangidos por uma autorização específica e geridos por uma entidade adjudicante do país parceiro são assinados pelo representante do país parceiro ou por um organismo público incumbido e aprovados pelo Chefe de Delegação.

Nos Anexos 12 e 13 do presente Guia de OP são apresentados quadros recapitulativos deste processo.

3.2.2. Execução de contratos públicos

A execução de contratos públicos, quer sejam financiados pela parte «fundos para adiantamentos» ou por autorizações específicas, é regulada pelo GPPC, a menos que as regras e procedimentos em matéria de contratos públicos do país parceiro (operações centrais) ou do organismo de direito público/entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público (operações contratadas públicas) tenham sido positivamente avaliados pela Comissão Europeia.

3.2.3. Utilização de regras e procedimentos próprios (contratos públicos)

Se as regras e procedimentos de adjudicação de contratos próprios do país parceiro ou do organismo competente tiverem sido positivamente avaliados pela Comissão Europeia⁹¹, este pode utilizar as suas próprias regras e procedimentos de adjudicação de contratos públicos no âmbito da parte «fundos para adiantamentos»⁹². Essa avaliação de conformidade é idêntica à

⁹⁰ Deve também rubricar todas as condições especiais.

⁹¹ Uma avaliação positiva significa que foi emitido um relatório com uma conclusão positiva, ou seja, que confirma que os procedimentos de contratação pública avaliados estão em conformidade com os critérios estabelecidos pela Comissão.

⁹² Todavia, é também necessário que as regras em matéria de nacionalidade e origem previstas no GPPC sejam cumpridas.

avaliação de pilares relativa a organismos internacionais e outros organismos que executam tarefas de execução do orçamento para a Comissão Europeia no âmbito da gestão indireta. Todavia, no caso de orçamentos-programa, apenas abrange os aspetos relativos aos contratos públicos e/às subvenções (ver também Secção 3.2.6 infra).

As principais características da avaliação de conformidade são as seguintes:

- Ser contratadas e pagas pela Delegação da UE em causa, utilizando as condições de referência relativas à avaliação da conformidade, especificadas pela Comissão. Estas condições de referência incluem, nomeadamente, um modelo de relatório de avaliação da conformidade.
- A avaliação da conformidade deve ser realizada por um auditor externo independente que preencha os requisitos estabelecidos nas condições de referência relativas a avaliações de conformidade.
- O auditor deve avaliar os sistemas criados, bem como os controlos, as regras e procedimentos de adjudicação de contratos públicos, analisando a situação existente em relação aos critérios de adjudicação de contratos públicos definidos nas condições de referência.
- A avaliação da conformidade tem como objetivo permitir ao auditor comunicar se os requisitos estabelecidos pela Comissão se encontram preenchidos.

Caso o país parceiro ou o organismo ou entidade competente aplique as suas próprias regras e procedimentos, não serão realizados pela Delegação da UE os controlos *ex ante* nem os controlos *ex post* previstos nas secções anteriores. As decisões de adjudicação não serão objeto de uma aprovação *ex ante* pela Comissão Europeia e não será verificado se o adjudicatário em causa consta da lista do sistema de deteção precoce e de exclusão. No entanto, os auditores irão verificar a conformidade com as regras e procedimentos.

A fim de utilizar as suas próprias regras e procedimentos, o país parceiro ou o organismo ou entidade competente tem de criar e velar pelo funcionamento de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, em conformidade com os requisitos estabelecidos na Secção 1.5 (Gestão financeira). **Além disso, um sistema de controlo interno que regule os procedimentos e regras de adjudicação de contratos públicos e/ou a concessão de subvenções próprios do país parceiro ou do organismo ou entidade competente deve cumprir os requisitos definidos no Anexo 11.**

É verificada a observância do Anexo 11 no âmbito da verificação das despesas que se segue aos primeiros 12 meses de execução e no âmbito da verificação das despesas final no termo do orçamento-programa.

Se a entidade adjudicante não observar as regras e os procedimentos avaliados, os custos dos contratos correspondentes não serão elegíveis para financiamento da UE.

O recurso às regras e procedimentos próprios deve aplicar-se à totalidade da parte «fundos para adiantamentos» do orçamento-programa e não apenas a partes do mesmo. Além disso, a possibilidade de aplicação das regras e procedimentos próprios do país parceiro deve encontrar-se já prevista na decisão de financiamento subjacente (incluindo, se for caso disso, a opção de aplicação das regras do GPPC, caso o resultado da avaliação seja negativo).

Contudo, no âmbito de operações contratadas privadas e autorizações específicas, as regras e os procedimentos previstos no GPPC têm sempre de ser respeitados.

3.2.4. Concessão de subvenções

Os procedimentos de concessão de subvenções, quer financiados pela parte «fundos para adiantamentos», quer por autorizações específicas, devem ser conformes aos enunciados no GPPC aplicável na data do lançamento dos procedimentos⁹³. Todavia, no que respeita à concessão de subvenções no âmbito da parte «fundos para adiantamentos», as regras e procedimentos do país parceiro (operações centrais) ou do organismo de direito público/entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público (operações contratadas públicas) podem ser utilizados em alternativa, se tiverem sido positivamente avaliados pela Comissão Europeia. Nesse caso, nas modalidades técnicas e administrativas de execução do orçamento-programa deve ser incluída uma descrição das regras e procedimentos aplicáveis, ou uma referência às mesmas.

Em caso de não-observância das regras e procedimentos em matéria de subvenções estabelecidos no GPPC ou na presente secção, os custos relacionados com a subvenção em causa não serão elegíveis para financiamento da UE.

Em relação às subvenções financiadas pela parte «fundos para adiantamentos», as orientações destinadas aos requerentes não têm de ser publicadas no sítio Web do EuropeAid.

Os contratos de subvenção que ultrapassem os 300 000 EUR⁹⁴ devem ser necessariamente financiados através de autorizações específicas. Estas subvenções deverão ser concedidas e geridas diretamente pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) ou pelo organismo ou entidade incumbido(a), mas os pagamentos correspondentes serão executados pela Comissão Europeia⁹⁵.

O valor acima referido diz respeito a contratos de subvenção de valor individual a ser assinados nos termos destes concursos e não à dotação financeira disponível para o concurso em causa. Todos os contratos de subvenção no âmbito do mesmo concurso devem ser objeto do mesmo tratamento (ou seja, autorizações específicas ou contratos no âmbito da parte «fundos para adiantamentos»). Tal deverá ser devidamente tratado nas diretrizes de candidatura do concurso a lançar, nomeadamente, a definição dos valores de subvenção máximos e/ou mínimos.

O Chefe de Delegação e o representante competente do(s) país(es) parceiros(s) podem decidir, de comum acordo, baixar o limiar acima do qual as subvenções devem ser financiadas através de autorizações específicas e assinadas diretamente pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) ou pelo organismo ou entidade incumbido(a) no âmbito de operações públicas contratadas. Essa decisão deve ser refletida nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

O representante competente do(s) país(es) parceiro(s) deve aprovar todas as orientações e propostas de concessão das subvenções financiadas pela parte «fundos para adiantamentos». Relativamente à autorização pelo representante competente do(s) país(es) parceiro(s) no que

⁹³ Para informações sobre o papel e a constituição de comités de avaliação, ver Secção 8.6.3 do Manual DEVCO e Secção 6.5.7 do GPPC.

⁹⁴ Quando o orçamento-programa é estabelecido em moeda nacional, os limites máximos são fixados em moeda nacional no momento da elaboração do orçamento-programa, não podendo ser modificados durante a execução da parte «fundos para adiantamentos» da sua dotação.

⁹⁵ No caso de operações contratadas privadas, os contratos de subvenção não podem ser assinados pela entidade incumbida, mas sim pelo representante competente do país parceiro.

respeita às fases pré-contratuais (autorização das orientações destinadas aos requerentes de subvenções, participação no comité de avaliação, etc.), o seu papel deve ser definido, se possível, nas DTA anexas à convenção de financiamento em causa mas, em todos os casos, nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

Antes de notificar a adjudicação de uma subvenção financiada pela parte «fundos para adiantamentos», o gestor de fundos para adiantamentos deve certificar-se de que o adjudicatário não é objeto de uma menção de exclusão de atribuição de uma subvenção financiada pelo FED/Orçamento no sistema de deteção precoce e de exclusão da Comissão Europeia (através das delegações da UE).

Se a entidade adjudicante do país parceiro tencionar aplicar uma derrogação em relação às regras e procedimentos relativos a subvenções previstos no GPPC, deve ser apresentado um pedido para o efeito ao Chefe de Delegação, para a respetiva autorização prévia.

No que respeita a subvenções financiadas através de autorizações específicas, os documentos exigidos nos termos do GPPC devem ser apresentados ao Chefe de Delegação.

Em relação às subvenções financiadas pela parte «fundos para adiantamentos», por norma apenas as orientações e propostas de decisão de adjudicação devem ser enviados ao Chefe de Delegação para autorização prévia. Contudo, e em função da sua análise de risco, o Chefe de Delegação pode decidir reforçar o controlo *ex ante* também à parte «fundos para adiantamentos», mediante a aplicação da totalidade ou de parte dos controlos previstos no GPPC no âmbito da gestão indireta com controlos *ex ante*, nomeadamente a autorização de orientações destinadas aos requerentes de subvenções. Essa decisão deve ser refletida nas modalidades técnicas e administrativas de execução dos orçamentos-programa correspondentes.

Neste contexto, as «listas de controlos de acompanhamento» relativas à autorização das orientações destinadas aos requerentes de subvenções e à autorização de propostas de concessão de subvenções devem ser completadas pelos serviços da Delegação da UE, apresentadas ao Chefe de Delegação e conservadas para um eventual controlo da Sede.

Os contratos de subvenção financiados pela parte «fundos para adiantamentos» são assinados e datados⁹⁶ pelo gestor de fundos para adiantamentos e pelos beneficiários das subvenções.

No caso de operações centrais, operações contratadas privadas e operações contratadas públicas em que o país parceiro é indicado como entidade adjudicante no acordo de execução, a entidade adjudicante a indicar como parte contratual é o representante competente do(s) país(es) parceiro(s), representado pelo gestor de fundos para adiantamentos.

No caso de operações contratadas públicas em que o organismo ou entidade incumbido(a) é indicado(a) como entidade adjudicante no acordo de execução, a entidade adjudicante a indicar como parte contratual é o organismo ou entidade incumbido(a), representado(a) pelo gestor de fundos para adiantamentos.

⁹⁶ Deve também rubricar todas as condições especiais.

Os contratos financiados pela parte «fundos para adiantamentos» e, por conseguinte, assinados pelo gestor de fundos para adiantamentos não são assinados para aprovação pelo Chefe de Delegação.

Nos Anexos 12 e 13 do presente Guia de OP são apresentados quadros recapitulativos deste processo.

3.2.5. Execução de subvenções

A execução de subvenções, quer sejam financiadas pela parte «fundos para adiantamentos» ou por autorizações específicas, é regulada pelo GPPC, a menos que as regras e procedimentos em matéria de subvenções do país parceiro (operações centrais) ou do organismo de direito público/entidade de direito privado investida de uma missão de serviço público (operações contratadas públicas) tenham sido positivamente avaliados pela Comissão Europeia.

3.2.6. Utilização de regras e procedimentos próprios (subvenções)

Se as regras e procedimentos em matéria de subvenções do país parceiro ou do organismo ou entidade competente tiverem sido positivamente avaliados pela Comissão Europeia, este pode utilizar as suas próprias regras e procedimentos de concessão de subvenções no âmbito da parte «fundos para adiantamentos»⁹⁷.

Os requisitos, as regras e os procedimentos descritos anteriormente relativos à adjudicação de contratos (ver Secção 3.2.3) aplicam-se *mutatis mutandis*.

3.2.7. Termo do prazo de execução dos contratos

O prazo de execução operacional das tarefas e/ou ações dos contratos que aplicam as convenções de financiamento, quer sejam financiados pela parte «fundos para adiantamentos», quer através de autorizações específicas, com exceção dos contratos de verificação das despesas e de avaliação final, bem como dos contratos de assistência técnica que impliquem trabalhos de encerramento financeiro dos projetos ou programas correspondentes, não pode em caso algum exceder o termo da fase de execução operacional das convenções de financiamento correspondentes.

* * *

⁹⁷ Todavia, é também necessário que as regras em matéria de nacionalidade e origem previstas no GPPC sejam cumpridas.