

Deliberação n.º 1/2023

Retenções para efeitos de reforço de garantia (despesas não pagas pelas entidades beneficiárias aos empreiteiros e fornecedores)

A. Enquadramento

De acordo com o email enviado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) às Autoridades de Gestão no passado dia 26 de outubro de 2022, foi-nos transmitido que o Tribunal de Contas Europeu - TCE, no exercício das suas funções, verificou a existência de despesas certificadas, relativas a retenções efetuadas pelos beneficiários nos pagamentos aos empreiteiros e fornecedores, de montantes destinados ao reforço da caução prestada, com vista a garantir o exato e pontual cumprimento das obrigações contratuais, que o TCE considera não elegíveis, devido às disposições regulamentares que determinam que apenas as despesas incorridas e pagas aos empreiteiros e fornecedores podem ser consideradas elegíveis, entendendo que os montantes retidos em contas bancárias tituladas pelas entidades beneficiárias correspondem a despesas não quitadas, e, como tal, não elegíveis.

Apesar das autoridades nacionais terem vindo a sustentar que a elegibilidade desta retenção é suportada pela verificação de que das verbas em causa se encontram depositadas numa conta bancária específica, na qual ficam retidas até à sua entrega ao empreiteiro/ fornecedor (com a conclusão da empreitada/ trabalhos realizados ou com a sua substituição por garantia bancária), o TCE entende que estas despesas relativas a retenções, apesar de estarem em contas bancárias específicas para o efeito, não deverão ser consideradas elegíveis, caso não se encontrem depositadas em contas de depósito obrigatório, contas de garantia ou similares, nas quais fique salvaguardado que as verbas entregues pelo beneficiário/dono da obra ficam à guarda de entidade terceira (instituições bancárias e/ou financeiras), não sendo mobilizáveis por sua livre iniciativa, até que estejam reunidas as condições para a sua libertação (ou até à sua substituição por garantia bancária ou seguro caução, se for o caso), constituindo assim o mecanismo de proteção das partes do contrato, no cumprimento das regras legais e contratuais estabelecidas (designadamente estarem depositados em contas bancárias específicas caucionadas, ou equivalente, desde que só possam ser movimentadas após a conclusão da obra ou após o prazo e condições estabelecidas no contrato, conforme estiver definido nas condições de abertura e movimentação).

Para o efeito, importa sublinhar a necessidade de evidência documental das características da conta bancária, mencionando as condições de abertura e movimentação, as quais terão de evidenciar claramente que as verbas depositadas para este fim não podem ser movimentadas por livre iniciativa do beneficiário/dono de obra, até que estejam reunidas as condições para a sua libertação (ou até à sua substituição por garantia bancária ou seguro caução, se for o caso).

Salienta-se ainda que, para garantir a elegibilidade das retenções efetuadas para reforço de garantia, será também necessário que a entidade beneficiária comprove a individualização das transferências para a respetiva conta bancária, por cada reforço de retenção de garantia e por empreitada, de forma a ser claramente identificável a que retenção de garantia determinado movimento bancário corresponde, assegurando assim uma pista de auditoria adequada.

Assim sendo e de acordo com o entendimento do TCE, as retenções em causa, para serem consideradas como “quitadas” e, conseqüentemente, elegíveis, têm de estar de acordo com o referido nos parágrafos anteriores.

Em face do exposto e de acordo com as orientações que nos foram transmitidas pela AD&C, sempre que as retenções de garantia não se encontrem em conformidade com o referido anteriormente, os montantes retidos não poderão ser considerados elegíveis para cofinanciamento comunitário.

Em face destas orientações, a Autoridade de Gestão do POSEUR adota os procedimentos indicados no ponto seguinte.

B. Procedimentos

B.1 Procedimento a adotar a partir de 1 de janeiro de 2023

Em relação às despesas submetidas em Pedidos de Pagamento apresentados pelas entidades beneficiárias ao POSEUR e/ou validados a partir de 1 de janeiro de 2023, só serão considerados elegíveis os montantes relativos a reforços de garantia, que estiverem pagos aos empreiteiros e fornecedores e cobertos por garantia bancária ou seguro caução.

Poderão ainda ser aceites os montantes que se encontrarem depositados em contas de depósito obrigatório, contas de garantia ou similares, que reúnam os seguintes requisitos, a comprovar pela entidade beneficiária, com base nas condições de abertura e movimentação, a evidenciar documentalmente junto da Autoridade de Gestão do POSEUR:

1. Esteja salvaguardado que as verbas entregues pelo beneficiário/dono da obra ficam à guarda de entidade terceira (instituições bancárias e/ou financeiras), não sendo mobilizáveis por sua livre iniciativa, até que estejam reunidas as condições para a sua libertação (ou até à sua substituição por garantia bancária ou seguro caução, se for o caso), constituindo assim o mecanismo de proteção das partes do contrato, no cumprimento das regras legais e contratuais estabelecidas (designadamente estarem depositados em contas bancárias específicas caucionadas, ou equivalente, desde que só possam ser movimentadas após a conclusão da obra ou após o prazo e condições estabelecidas no contrato, conforme estiver definido nas condições de abertura e movimentação);
2. Esteja comprovada a individualização das transferências para a respetiva conta bancária, por cada reforço de retenção de garantia e por empreitada, de forma a ser claramente identificável a que retenção de garantia determinado movimento bancário corresponde, assegurando assim uma pista de auditoria adequada.

Para o efeito, nos pedidos de pagamento submetidos ao POSEUR a partir de 1 de janeiro de 2023, em que existam despesas relativas a reforço de garantia, deverá ser comprovado o seu pagamento aos empreiteiros e fornecedores e justificada a existência de garantia bancária ou seguro caução, caso ainda não tenha sido apresentada anteriormente, ou comprovada a existência de conta bancária que cumpra com os requisitos referidos anteriormente.

B.2. Procedimento corretivo sobre as despesas do exercício contabilístico 2022/23, validadas entre 23/06/2022 e 31/12/2022

De acordo com as mencionadas orientações da AD&C, deverão ainda ser corrigidas as despesas que entraram para o exercício contabilístico 2022-23, relativas a retenções para reforço de garantia que não cumpram os requisitos atrás indicados e que tenham sido validadas pelo POSEUR entre 23/06/2022 e 31/12/2022.

Para o efeito, a Autoridade de Gestão irá reanalisar as despesas validadas neste período que respeitem a retenções para reforço de garantia, para apurar as correções a efetuar em cada uma das operações, as quais serão comunicadas oportunamente a cada entidade beneficiária.

Deliberação aprovada em reunião da Comissão Diretiva do POSEUR, 6 de janeiro de 2023.

A Presidente da Comissão Diretiva

Helena Pinheiro Azevedo

O Vogal da Comissão Diretiva,

José Marques Guedes.

A Vogal da Comissão Diretiva,

Maria Manuela Matos.