

TRIBUNAL DE CONTAS



RELATÓRIO DE AUDITORIA
n.º 55/2000

**AUDITORIA À GESTÃO DOS CENTROS DE
FÉRIAS DO INSTITUTO NACIONAL PARA O
APROVEITAMENTO DOS TEMPOS LIVRES DOS
TRABALHADORES**



Índice

	<u>Pág.</u>
SIGLAS UTILIZADAS	6
FICHA TÉCNICA	7
I. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	8
I.1. CONCLUSÕES	8
I.1.1. <i>Gerais</i>	8
I.1.2. <i>Análise económico-financeira</i>	9
I.1.3. <i>Centros de Férias visitados</i>	10
I.1.4. <i>Controlo interno e outros aspectos</i>	11
I.2. RECOMENDAÇÕES	16
I.2.1. <i>De índole geral</i>	16
I.2.2. <i>Quanto ao controlo interno dos CF visitados</i>	17
I.2.3. <i>Realização de despesas</i>	19
II. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	20
II.1. ÂMBITO.....	20
II.2. OBJECTIVOS	20
II.3. METODOLOGIA.....	21
II.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	21
II.5. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	23
II.6. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO	23
III. CARACTERIZAÇÃO DO INATEL	24
III.1. OBJECTIVOS	24
III.2. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL	24
III.2.1. <i>Generalidades</i>	24
III.2.2. <i>Aplicação da legislação da Administração Pública às despesas com aquisições do INATEL</i>	25
III.3. ÓRGÃOS	30
III.4. ESTRUTURA.....	30
III.5. FINANCIAMENTO	33
III.6. PLANEAMENTO E CONTROLO	34
III.6.1. <i>Planos de Actividades</i>	34
III.6.2. <i>Relatórios de actividades</i>	34
III.6.3. <i>Processo orçamental</i>	34
III.6.4. <i>Enquadramento contabilístico</i>	36
III.6.5. <i>Manual de Procedimentos</i>	36
III.7. INFORMÁTICA.....	38



Tribunal de Contas

III.8.	PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TC	39
IV.	SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA DO INATEL	40
IV.1.	ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	41
IV.1.1.	<i>Orçamento de Exploração</i>	41
IV.1.1.1.	Receita.....	41
IV.1.1.2.	Despesa	43
IV.1.2.	<i>Orçamento de Investimento</i>	45
IV.1.3.	<i>Apreciação do processo de orçamentação</i>	48
IV.2.	ANÁLISE FINANCEIRA	49
IV.2.1.	<i>Evolução e Comparação dos Balanços no Triénio</i>	49
IV.2.2.	<i>Estrutura patrimonial</i>	51
IV.3.	ANÁLISE ECONÓMICA - DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS (EVOLUÇÃO E COMPARAÇÃO NO TRIÉNIO 1996/98).....	53
IV.3.1.	<i>INATEL</i>	53
IV.3.2.	<i>INATEL e Centros de Férias</i>	57
V.	CENTROS DE FÉRIAS AUDITADOS.....	60
V.1.	SELECÇÃO DOS CENTROS DE FÉRIAS A VISITAR.....	60
V.2.	CARACTERIZAÇÃO	61
V.2.1.	<i>Caracterização Física</i>	61
V.2.2.	<i>Organização</i>	63
V.2.3.	<i>Administração</i>	64
V.2.4.	<i>Análise Comparativa de Proveitos, Custos e Resultados</i>	64
V.2.5.	<i>Indicadores de gestão</i>	67
V.2.5.1.	Pessoal	68
V.2.5.2.	Produtividade	72
V.2.5.3.	Rendibilidade	73
V.2.5.4.	Outros.....	75
V.3.	TRABALHO DE CAMPO NOS CF	77
V.3.1.	<i>Áreas de incidência</i>	77
V.3.2.	<i>Circuitos relevantes comuns</i>	78
V.4.	AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO	81
V.4.1.	<i>Área Compras/Gestão de stocks</i>	81
V.4.1.1.	Observações	81
V.4.1.1.1.	Centro de Férias de Albufeira	81
V.4.1.1.2.	Centro de Férias de São Pedro do Sul.....	82
V.4.1.1.3.	Centro de Férias de Castelo de Vide.....	84
V.4.1.2.	Conclusões	85
V.4.1.2.1.	Comuns	85
V.4.1.2.2.	Específicas	85
V.4.1.2.2.1.	Centro de Férias de São Pedro do Sul.....	85
V.4.1.2.2.2.	Centro de Férias de Castelo de Vide.....	86
V.4.1.3.	Recomendações.....	86
V.4.1.3.1.	Comuns	86
V.4.1.3.2.	Específicas	87



Tribunal de Contas

V.4.1.3.2.1	Centro de Férias de Albufeira	87
V.4.1.3.2.2	Centro de Férias de São Pedro do Sul.....	87
V.4.1.3.2.3	Centro de Férias de Castelo de Vide	87
V.4.2.	<i>Área Pessoal</i>	88
V.4.2.1.	Observações	88
V.4.2.1.1	Centro de Férias de Albufeira	88
V.4.2.1.2	Centro de Férias de S. Pedro do Sul.....	88
V.4.2.1.3	Centro de Férias de Castelo de Vide	89
V.4.2.2.	Conclusões	89
V.4.2.2.1	Comuns	89
V.4.2.2.2	Específicas	89
V.4.2.2.2.1	Centro de Férias de Albufeira	89
V.4.2.2.2.2	Centro de Férias de S. Pedro do Sul.....	90
V.4.2.2.2.3	Centro de Férias de Castelo de Vide	90
V.4.2.3.	Recomendações.....	90
V.4.2.3.1	Específicas	90
V.4.2.3.1.1	Centro de Férias de S. Pedro do Sul.....	90
V.4.2.3.1.2	Centro de Férias de Castelo de Vide	90
V.4.3.	<i>Área Imobilizado</i>	91
V.4.3.1.	Observações	91
V.4.3.1.1	Comuns	91
V.4.3.1.2	Específicas	93
V.4.3.1.2.1	Centro de Férias de Albufeira	93
V.4.3.1.2.2	Centros de Férias de S. Pedro do Sul e Castelo de Vide.....	93
V.4.3.2.	Conclusões	94
V.4.3.3.	Recomendações.....	94
V.4.4.	<i>Área Vendas/Prestações de Serviços</i>	95
V.4.4.1.	Observações	95
V.4.4.1.1	Comuns	95
V.4.4.1.2	Específicas	96
V.4.4.1.2.1	Centro de Férias de Albufeira	96
V.4.4.2.	Conclusões	96
V.4.4.3.	Recomendações.....	96
V.4.5.	<i>Área Tesouraria/Contabilidade</i>	96
V.4.5.1.	Observações	96
V.4.5.1.1	Comuns	96
V.4.5.1.2	Específicas	97
V.4.5.1.2.1	Centro de Férias de Albufeira	97
V.4.5.1.2.2	Centro de Férias de S. Pedro do Sul.....	98
V.4.5.1.2.3	Centro de Férias de Castelo de Vide	99
V.4.5.2.	Conclusões	99
V.4.5.2.1	Comuns	99
V.4.5.2.2	Específicas	100
V.4.5.2.2.1	Centro de Férias de Albufeira	100
V.4.5.2.2.2	Centro de Férias de S. Pedro do Sul.....	100
V.4.5.2.2.3	Centro de Férias de Castelo de Vide	101



Tribunal de Contas

V.4.5.3.	Recomendações.....	101
V.4.6.	Área qualidade dos serviços prestados.....	102
V.4.6.1.	Observações	102
V.4.6.1.1	Livro de reclamações	102
V.4.6.1.2	Inquéritos de opinião.....	102
V.4.6.2.	Conclusões	103
V.4.6.2.1	Livro de reclamações	103
V.4.6.2.2	Inquéritos de opinião.....	103
V.4.6.3.	Recomendações.....	104
V.5.	REMODELAÇÃO DO CF DE S. PEDRO DO SUL	104
V.5.1.	Empreitada inicial.....	104
V.5.2.	Conclusão da obra	109
V.5.2.1.	Empreitada com a EDIFER.....	109
V.5.2.2.	Fiscalização da empreitada	112
V.5.3.	Análise económico-financeira da obra	114
V.5.3.1.	Empreitada com a Construção Moderna, S.A.....	114
V.5.3.2.	Outros custos inerentes à remodelação	116
V.5.3.3.	Custos totais.....	117
V.5.3.4.	Custos de estrutura e receita não realizada	117
V.5.4.	Irregularidades verificadas.....	118
V.5.4.1.	Regimes de realização de despesas públicas.....	118
V.5.4.2.	Documentação contabilística	122
VI.	EMOLUMENTOS.....	122
VII.	DECISÃO	123



Tribunal de Contas

Índice de quadros

QUADRO I:	MANUAL DE PROCEDIMENTOS - ESTRUTURA	37
QUADRO II:	ORÇAMENTO DE EXPLORAÇÃO - RECEITAS	42
QUADRO III:	ORÇAMENTO DE EXPLORAÇÃO - DESPESA	44
QUADRO IV:	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - INVESTIMENTOS	45
QUADRO V:	EVOLUÇÃO E COMPARAÇÃO DOS BALANÇOS 1996/98	49
QUADRO VI:	EVOLUÇÃO E COMPARAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS 1996/98 ..	53
QUADRO VII:	RESULTADOS 1996/98.....	55
QUADRO VIII:	DRL - INATEL E CENTROS DE FÉRIAS	57
QUADRO IX:	ELEMENTOS RELEVANTES PARA A SELECÇÃO DOS CF	60
QUADRO X:	CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS CF VISITADOS	62
QUADRO XI:	COMPARAÇÃO DOS PROVEITOS E DOS CUSTOS (ANOS 1996/98) – CF VISITADOS	65
QUADRO XII:	COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS (ANOS 1996/98) – CF VISITADOS.....	66
QUADRO XIII:	REMODELAÇÃO DO EDIFÍCIO DE SÃO PEDRO DO SUL - TRAB. PREVISTOS/TRAB. A MAIS	114
QUADRO XIV:	REMODELAÇÃO DO EDIFÍCIO DE SÃO PEDRO DO SUL – OUTROS CUSTOS.....	116

Índice de gráficos

GRÁFICO I:	INATEL – ORGANOGRAMA PARCIAL (REAL).....	31
GRÁFICO II:	CIRCUITO DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DOS CF	35
GRÁFICO III:	PERCENTAGEM DOS DESVIOS DAS RECEITAS - EXPLORAÇÃO	43
GRÁFICO IV:	PERCENTAGEM DOS DESVIOS DAS DESPESAS - EXPLORAÇÃO	44
GRÁFICO V:	PERCENTAGEM DOS DESVIOS DOS INVESTIMENTOS.....	47
GRÁFICO VI:	ACTIVO, PASSIVO E CAPITAL PRÓPRIO.....	51
GRÁFICO VII:	ESTRUTURA PATRIMONIAL.....	52
GRÁFICO VIII:	PROVEITOS 1996/98	54
GRÁFICO IX:	CUSTOS 1996/98	55
GRÁFICO X:	RESULTADOS 1996/98.....	55
GRÁFICO XI:	N.º MÉDIO DE TRABALHADORES	68
GRÁFICO XII:	PESSOAL DOS CF – REGIME CONTRATUAL	69
GRÁFICO XIII:	CUSTO POR TRABALHADOR (CT) - INATEL.....	70
GRÁFICO XIV:	CUSTO POR TRABALHADOR – CF VISITADOS	70
GRÁFICO XV:	GRAU DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS	71
GRÁFICO XVI:	VALOR ACRESCENTADO BRUTO POR TRABALHADOR (VAT) – CF VISITADOS....	72
GRÁFICO XVII:	VAT - CT.....	73
GRÁFICO XVIII:	MARGEM BRUTA	73
GRÁFICO XIX:	ESTADAS VS. RESULTADOS LÍQUIDOS	74
GRÁFICO XX:	TAXA DE OCUPAÇÃO HOTELEIRA.....	75
GRÁFICO XXI:	QUOTA DE MERCADO NO TOTAL DOS CF.....	76
GRÁFICO XXII:	CIRCUITO DAS RESERVAS.....	78
GRÁFICO XXIII:	TRAMITAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE DESPESA (CF).....	79
GRÁFICO XXIV:	TRAMITAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE DESPESA (CF – SEDE)	80



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

AM	- Auto de Medição
CAP	- Comissão de Análise de Propostas
CF	- Centro(s) de Férias
CGU	- Condições Gerais de Utilização dos Centros de Férias
CMVC	- Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas
DA	- Departamento de Auditoria (DGTC)
DGTC	- Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DPIM	- Departamento de Projectos, Instalações e Manutenção (INATEL)
DRL	- Demonstração de Resultados Líquidos
FSE	- Fornecimentos e Serviços Externos
IGFSS	- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMTS	- Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
IGSS	- Inspeção-Geral da Segurança Social
INATEL	- Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
IVA	- Imposto sobre o Valor Acrescentado
MSSS	- Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
OSS	- Orçamento da Segurança Social
POCP	- Plano Oficial de Contabilidade Pública
POS	- <i>Point of Sales</i>
SCML	- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
TC	- Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão do **Auditor-Coordenador** *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, colaboraram nesta *Auditoria sobre a Gestão dos Centros de Férias do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL)* os seguintes elementos do **Departamento de Auditoria VII**:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de base
Coordenação:	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. em Gestão de Empresas
Execução:	Júlia Margarida Gaspar Reis Curado	Técnico Verificador Superior	Lic. em Auditoria Bac. em Contabilidade
	Ana Isabel de Azevedo Godinho Tavares	Técnico Verificador Superior	Lic. em Economia Bac. em Contabilidade
Apoio jurídico:	Gaspar Moreira Cardoso da Costa	Consultor	Lic. em Direito
	Isilda Maria Pereira Gallois de Albuquerque Costa	Técnico Verificador Superior	Lic. em Direito



I. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1. CONCLUSÕES

I.1.1. Gerais

1. A Tesouraria do INATEL, embora tendo, necessariamente, existência real, não figura no organograma legal consignado no Despacho n.º 8163/99 do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, publicado em 23/04/99 no DR. n.º 95, II Série, o que, só se podendo considerar um lapso, não teve, no entanto, correcção até à data (cfr. ponto **III.4**).
2. O *Gabinete de Auditoria e Assessoria* do INATEL carece dos meios humanos imprescindíveis a uma verdadeira e adequada auditoria interna, operante e competente, capaz de, em tempo útil, reportar à Direcção quaisquer aspectos que devam ser objecto de intervenção por parte desta (cfr. ponto **III.4**).
3. Quanto à estrutura de financiamento do INATEL, constata-se um pouco expressivo aumento em valor absoluto, acompanhado de uma redução do peso relativo, das Receitas Próprias ao longo do triénio (de 61% para 56%), face à subida mais acentuada de Participações/Subsídios – Projectos Especiais (cfr. ponto **III.5**).
4. O INATEL, apesar das suas características próprias – dimensão, dispersão geográfica, diversidade de negócios – não dispõe, ainda, de uma Contabilidade Analítica que permita evidenciar, através dos custos e dos proveitos apurados, a forma como a actividade se desenrolou durante cada período de tempo (cfr. ponto **III.6.4**).
5. Como aspecto positivo, refira-se a compilação das normas já existentes mas que se encontravam dispersas em Ordens e Comunicações de Serviço, bem como de instruções e directrizes transmitidas pela hierarquia ou, ainda, de práticas adoptadas ao longo dos anos num *Manual de Procedimentos* aplicável aos Centros de Férias, o qual não contém, no entanto, instruções e directrizes de manutenção de equipamentos e de instalações (cfr. ponto **III.6.5**).
6. A recente aquisição de uma aplicação informática destinada, designadamente, a resolver problemas de compatibilização da contabilidade patrimonial com a orçamental - reflectidos, nomeadamente, na dificuldade de elaboração do mapa da fluxos financeiros



Tribunal de Contas

exigido pela Resolução do TC n.º 1/93, de 21/01/93 -, ainda não produziu, neste particular, resultados práticos, com a consequência da tardia entrega das contas ao Tribunal de Contas (cfr. pontos **III.7** e **III.8**).

I.1.2. Análise económico-financeira

7. A presente auditoria, sendo direccionada exclusivamente para aspectos da gestão dos Centros de Férias (CF), não teve por objectivo a análise económico-financeira do INATEL. Não obstante, de modo a enquadrar a análise dos CF, considerou-se necessário fazer, ainda que de modo muito sumário, uma análise de algumas das principais variáveis económico-financeiras do INATEL, com base nos *Relatórios e Contas* aprovados para o triénio 1996-98. Verificou-se que estas foram objecto de “*Relatórios de Revisão Limitada*”, a 31 de Dezembro de 1997 e de 1998, elaborados pela *Sociedade de Revisores Oficiais de Contas Pereira Rosa, Vítor Ladeiro*, que apresentam variadas e importantes insuficiências com assinalável reflexo na situação patrimonial e financeira do INATEL. O facto de o Tribunal efectuar aquela análise não sanciona, de modo algum, essas insuficiências, que se reflectem, necessariamente, na qualidade da mesma (cfr. ponto **IV**).
8. Da análise da estrutura patrimonial do INATEL cumpre destacar o facto de, devido aos prejuízos verificados em 1997 (191 mil contos) e 1998 (486 mil contos), o capital próprio ter descido cerca de 700 mil contos no triénio 1996-98 (cfr. ponto **IV.2.1**).
9. Os Centros de Férias relevam pela preponderância que assumem no total das receitas do INATEL. Por ordem de importância, seguem-se-lhes a Sede e os designados Projectos Especiais, estes com expressão apenas em 1997 e 98, enquanto que, no que toca à despesa, a Sede assume a liderança, sendo seguida pelos Centros de Férias e pelos Projectos Especiais (cfr. pontos **IV.1.1.1** e **IV.1.1.2**).
10. Os desvios percentuais verificados, no triénio 1996-98, entre a execução e a previsão, no tocante ao Orçamento de Exploração, ainda que se mantenham elevados, têm vindo a reduzir-se, o que parece indiciar um esforço de maior rigor neste processo orçamental, ao invés do que se observa quanto ao Orçamento de Investimentos, caso em que se verificam execuções que variam entre os 100% negativos e um valor superior a 269% (cfr. pontos **IV.1.1.1**, **IV.1.1.2** e **IV.1.2**).
11. As provisões, no valor de 150 mil contos, constituídas para responsabilidades assumidas pelo pagamento de um complemento de reforma dos trabalhadores são, conforme expresso em sucessivos Pareceres da Comissão de Fiscalização e em relatórios de sociedade de revisores oficiais de contas, manifestamente insuficientes, não existindo



Tribunal de Contas

mesmo estudo actuarial que identifique as responsabilidades reais; a actual Direcção do INATEL estima essas responsabilidades entre 3,5 e 4 milhões de contos (cfr. pontos IV.1.2 e IV.2.1).

I.1.3. *Centros de Férias visitados*

12. Ao longo do triénio 1996-98, observou-se um aumento global dos trabalhadores ao serviço do INATEL; a evolução do número de pessoas ao serviço dos CF auditados acompanha esta tendência. Ainda, considerando o total dos 3 Centros auditados, verifica-se que a percentagem de pessoal efectivo em relação ao contratado a termo, em 31/12 de cada ano, tem vindo a diminuir ao longo do triénio, passando de 89%, em 1996, para 43%, em 1998 (cfr. ponto V.2.5.1).
13. No que toca aos custos por trabalhador, constata-se que, nos Centros de Férias, o valor respectivo oscila, no triénio, entre cerca de 1370 e 1830 contos, sendo que o mesmo indicador, calculado para o universo dos trabalhadores do INATEL e para o mesmo período, se situa entre os cerca de 1950 e 2260 contos (cfr. ponto V.2.5.1).
14. Quanto ao indicador “Grau de Utilização dos Recursos Humanos”, que visa avaliar a ocupação produtiva dos recursos humanos, verifica-se que os CF de Albufeira e de S. Pedro do Sul (este desde 1997, ano da reabertura) apresentam valores muito próximos, denotando uma convergência de 1997 para 1998 – em média, 950 dormidas e 3500 refeições –, enquanto que a situação comparativamente anómala (380 dormidas e 1600 refeições) observada em Castelo de Vide deriva da sua pequena dimensão (cfr. ponto V.2.5.1).
15. Quanto ao “Valor Acrescentado Bruto por Trabalhador”, observa-se que, globalmente, este indicador apresenta, no triénio, uma tendência crescente, embora com um pico em 1997, variando, em 1998, entre os 1 035 contos de Castelo de Vide e os 4 067 contos de S. Pedro do Sul. O valor negativo de S. Pedro do Sul em 1996 deve-se, tão-só, à respectiva reentrada em funcionamento no decurso de 1997 (cfr. ponto V.2.5.2).
16. Da análise do indicador “Valor Acrescentado Bruto por Trabalhador - Custo por Trabalhador” aplicado aos CF visitados, ressaltam o valor fortemente negativo apresentado pelo CF de S. Pedro do Sul em 1996 (devido ao facto da sua não laboração nesse ano e, ainda, à não contabilização na conta “75 – Trabalhos para a própria empresa” dos trabalhos realizados pelos funcionários nesse período) e os valores sistematicamente negativos atingidos no CF de Castelo de Vide, reflectindo a falta de dimensão deste CF para que se possa tornar produtivo, já que apenas dispunha, no período em análise, de 22 quartos (cfr. ponto V.2.5.2).



Tribunal de Contas

17. A mesma causa se pode imputar ao resultado do indicador “Margem Bruta”, no qual Castelo de Vide apresenta os valores mais baixos. Este indicador demonstra, ao longo do triénio e em todos os casos, um nível situado entre 0,43 e 0,62 (cfr. ponto **V.2.5.3**).
18. Ainda em relação ao CF de Castelo de Vide, as razões anteriormente apontadas para os outros indicadores conduzem a idêntica conclusão da análise do indicador “Estadas vs. Resultados líquidos”, com a ocorrência constante de resultados negativos, situação agravada em 1998. O CF de S. Pedro do Sul apresenta resultados líquidos positivos e crescentes, em consonância com a evolução do número de estadas, o mesmo não ocorrendo com o CF de Albufeira, onde, apesar do aumento constante do número de dormidas, os resultados decrescem de 1997 para 1998 (cfr. ponto **V.2.5.3**).
19. Da análise do indicador “Taxa de Ocupação Hoteleira” ressalta a evolução positiva, no triénio, com a única exceção de Castelo de Vide em 1998, o qual, no entanto, evidencia, nos outros dois anos (1996-97), as taxas de ocupação mais elevadas dos 3 CF analisados. Esta taxa variou, no triénio, entre os 61,3% de Albufeira em 1996 e os 79,1% relativos a S. Pedro do Sul em 1998, valores apreciáveis, mormente se se tiver em conta que este indicador só teoricamente ou em períodos limitados do ano será passível de atingir os 100% (cfr. ponto **V.2.5.4**).
20. Quanto ao indicador “Quota de Mercado no total dos CF”, os valores referentes ao CF de Albufeira, ao longo do triénio, têm vindo a decrescer - enquanto que a taxa de ocupação hoteleira cresceu no mesmo período -, situação que deriva, muito provavelmente, do aumento da oferta. Saliente-se, no entanto, que pertence a este centro a maior quota do mercado dos CF do INATEL, acima dos 30% (cfr. ponto **V.2.5.4**).

I.1.4. Controlo interno e outros aspectos

21. Quanto aos CF visitados, é de salientar:

- 21.1. **Em geral**, são os seguintes os pontos fracos detectados em relação ao controlo interno:
 - 21.1.1. Ausência de segregação de funções a diversos níveis e em diversas áreas, nomeadamente ao nível das Compras/Gestão de *Stocks*, não podendo a carência de meios humanos com que se debatem os Centros, só por si, justificar essa situação.
 - 21.1.2. Em nenhum centro visitado os bens existentes foram etiquetados, não cumprindo assim a Ordem de Serviço n.º 12/95, sobre o património – inventário.



Tribunal de Contas

- 21.1.3. Apenas dois centros (Castelo de Vide e S. Pedro do Sul) fizeram inventário em 1998, apesar de não terem os seus bens etiquetados.
- 21.1.4. Considerando o valor e a diversidade dos bens do INATEL, os procedimentos adoptados por este, quanto à organização e à actualização do inventário geral dos elementos constitutivos do respectivo património, revelam-se inadequados e insuficientes para assegurar a salvaguarda dos mesmos.
- 21.1.5. Ausência de verificação física dos bens.
- 21.1.6. Inexistência de fundo de maneiio, em numerário, para fazer face a pequenas despesas inadiáveis.
- 21.1.7. O circuito para emissão de cheques não cumpre os requisitos inerentes a um adequado sistema de controlo, uma vez que o preenchimento, a assinatura e a entrega (pagamento) do cheque são efectuados com intervenção da mesma pessoa.
- 21.1.8. O procedimento de deixar cheques assinados por um dos responsáveis que se ausente não configura um controlo eficaz no que se refere à salvaguarda do património financeiro do INATEL.
- 21.1.9. Falta de pessoal qualificado, com formação nas áreas contabilística, económica e informática.
- 21.2. Também numa **apreciação geral**, destaca-se o seguinte quanto à **qualidade do serviço prestado** (cfr. ponto V.4.6):
 - 21.2.1. O número de reclamações consignadas nos livros de reclamações é irrelevante, mas há incumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96 – publicitação da existência de Livro de Reclamações.
 - 21.2.2. Em contraponto a essas reclamações, são também expressas outras opiniões que contrariam toda e qualquer eventual falta. De facto, dos inquéritos de opinião consultados verificou-se que um número significativo de utentes opinou da sua total satisfação, quer com as instalações, quer com os serviços prestados, concluindo do seu interesse no usufruto deste tipo de “turismo social”, sendo, mesmo, no caso do CF de Castelo de Vide, as referências elogiosas mais numerosas do que as críticas.
 - 21.2.3. Igualmente positiva é, em termos gerais, a impressão colhida junto dos utentes contactados pessoalmente nos três CF visitados.



Tribunal de Contas

21.3. Aspectos específicos:

21.3.1. CF de Albufeira

21.3.1.1. Na ausência de um fundo de maneo em numerário, são efectuados pagamentos de baixo valor com base em montantes arrecadados em excesso que, para tal, são mantidos em cofre, ao invés de serem imediatamente depositados.

21.3.1.2. Igualmente, pelo mesmo motivo e para os mesmos efeitos, se recorre às importâncias cobradas na Recepção e à entrega de cheques em branco assinados.

21.3.2. CF de S. Pedro do Sul

21.3.2.1. Não é emitido qualquer documento comprovativo da requisição dos bens a adquirir.

21.3.2.2. Os bens levantados para a cozinha não são objecto de requisição interna.

21.3.2.3. O fecho da caixa da recepção é efectuado por uma única pessoa (a própria rececionista).

21.3.2.4. A caixa da recepção resume-se a uma gaveta, não existindo, por conseguinte, prova dos diversos movimentos de caixa, nem oferecendo as desejáveis condições de segurança.

21.3.2.5. O quadro de pessoal não dispõe da categoria de tesoureiro, função indispensável em qualquer centro de férias.

21.3.3. CF de Castelo de Vide

21.3.3.1. As mercadorias não se encontram devidamente armazenadas: os produtos de higiene e limpeza estão arrumados junto dos produtos alimentares, situação que se deve, em grande parte, à falta de condições de armazenamento.

21.3.3.2. Não existe um sistema fiável de controlo do trabalho realizado.

21.3.3.3. Recurso a importâncias cobradas na Recepção para pagamento de pequenas despesas.

22. Face à situação de encerramento do CF de S. Pedro do Sul no ano de 1996 – exercício que integrava o triénio objecto de estudo – por motivo de obras de grande remodelação, analisou-se o processo relativo a essa empreitada (cfr. ponto **V.5**).



Tribunal de Contas

22.1. Esta foi inicialmente adjudicada, em 22/07/93, à *Construção Moderna – Construção Civil, SA*, pelo valor de 279.803.000\$00 e no prazo de 270 dias. Após várias prorrogações deste prazo, o contrato é, finalmente, rescindido em 12/07/96, conduzindo a que uma obra adjudicada por nove meses, nem sequer fique concluída em cerca de três anos.

Assim, residem como principais substractos negativos aos factos, na gestão e execução da obra:

- ❑ não consideração como factor de ponderação, na análise das propostas concorrentes, do prazo de execução;
- ❑ planeamento não adequado do projecto inicial;
- ❑ exagerado e inconsequente tempo dado à execução da obra, em prejuízo dos objectivos a alcançar (urgência média pedida: 9 meses);
- ❑ não utilização pelo dono da obra dos meios que obrigassem a acelerar os trabalhos e correlativa situação de perda de garantias;
- ❑ não cumprimento do contrato e cumprimento defeituoso, que levam à sua rescisão;
- ❑ não accionamento imediato pelo dono da obra da aplicação de quaisquer penalidades.

Registe-se que se encontra em curso uma acção judicial, movida pela Construção Moderna, em que esta empresa exige do INATEL o pagamento de uma dívida acumulada no valor de 175.019.794\$00, acrescida de juros; em sede de pedido reconvenicional, na mesma acção, o INATEL reclama da Construção Moderna uma indemnização por danos emergentes e lucros cessantes no valor de 250.153.139\$00, mais o que se venha a determinar em execução de sentença.

22.2. Tal situação conduziu à necessidade de contratar nova empreitada para conclusão das obras, desta feita com a EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A., pelo valor de 119.486.149\$00 e com o prazo de 180 dias. Àquele valor acresceu, ainda, o de 6.246.656\$00, relativo a trabalhos a mais, titulado por contrato adicional.

Devido à falta de uma equipa especializada por parte do INATEL para proceder ao controlo e fiscalização da empreitada a cargo da EDIFER, e ao local onde decorria a obra, o INATEL adjudicou este serviço à PLANIVIS – Gestão e Planeamento de Empreitadas, L.^{da}, pela importância de 7.484.000\$00.



Tribunal de Contas

Foram, ainda, celebrados contratos com outras empresas para aquisição de bens e serviços específicos, tais como: substituição dos elevadores, remodelação da cozinha, decorações diversas, etc.

- 22.3.** Em síntese, os custos totais dos trabalhos de construção civil inerentes à remodelação totalizaram, pelo menos, o montante de 524.557.917\$00 (= 391.541.112\$00 + 125.732.805\$00 + 7.284.000\$00), valor que ultrapassa, quase o duplicando, o inicialmente previsto para a obra (285.000 contos + IVA, valor base do concurso).

Se adicionarmos a este valor o das restantes despesas com a remodelação, (151.169.245\$00), obtém-se o montante de 675.727.162\$00.

A estes custos com a remodelação há que somar os que resultam da inactividade do Centro. Assim, considerando que, durante mais de três anos de encerramento deste, foram pagas despesas com pessoal no valor médio anual estimado de 45.000 contos, a que há que adicionar o resultado que seria possível obter se o CF estivesse em funcionamento e que, considerando dados de 1998, se estima em 46.000 contos anuais (Vendas + Prest. Serviços – CMVC – FSE – Custos c/ Pessoal = 46.352.474\$00), pode concluir-se que o “custo de inactividade” atingirá um valor quase tão elevado como o preço base da empreitada inicial.

- 22.4.** Da análise efectuada ao processo em causa, poderiam resultar, eventualmente, as **infracções financeiras** descritas no ponto **V.5.4**, cuja responsabilidade financeira se encontra, no entanto, amnistiada.



Tribunal de Contas

I.2. RECOMENDAÇÕES

I.2.1. *De índole geral*

1. Deverá a Direcção dotar o *Gabinete de Auditoria e Assessoria* do INATEL, com a máxima brevidade possível, dos meios humanos necessários ao correcto desempenho das suas importantes funções, na linha, aliás, do que a Direcção vem informar em sede de contraditório.
2. Deverá priorizar-se a instituição de uma Contabilidade Analítica adequada às dimensão, dispersão geográfica e diversidade de negócios do INATEL, tal como os responsáveis afirmam encontrar-se em curso.
3. Deverá velar-se para que os serviços dêem cabal cumprimento às normas contidas no Manual de Procedimentos, face à aprovação da respectiva forma definitiva, mantendo, no entanto, em aberto a possibilidade de alterações/melhorias com base na experiência.
4. Deverão ser envidados todos os esforços no sentido da rápida operacionalização da aplicação informática, já adquirida e sujeita a um período já extenso de testes, com vista a dar cabal resposta às necessidades, quer da gestão, quer do controlo, designadamente no que toca à atempada e correcta prestação de contas, ao invés do que tem vindo a ocorrer.
5. Deverá colocar-se maior rigor no processo de orçamentação, quer de Exploração, quer, sobretudo, de Investimentos, para que estes documentos previsionais possam revestir-se do interesse que deverão ter para a gestão corrente, bem como para a análise dos desvios em relação à execução.
6. Na sequência dos trabalhos que têm vindo a ser realizados por Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, deverá promover-se uma revisão das contas do INATEL que possibilite uma visão quantificada e fiável da situação patrimonial e financeira do mesmo.
7. Deverá providenciar-se pela realização, a curto prazo, de estudo actuarial que permita a correcta avaliação dos encargos já incorridos pelo INATEL em relação ao complemento de reforma a atribuir aos trabalhadores, a fim de possibilitar a tomada de decisão, em articulação com a Tutela, sobre as providências necessárias.



Tribunal de Contas

8. Deverá, tanto quanto possível, limitar-se aos ditames da sazonalidade o recurso a pessoal contratado a termo certo.

I.2.2. *Quanto ao controlo interno dos CF visitados*

9.1 **Área Compras/Gestão de stocks**

9.1.1 **Comuns**

- 9.1.1.1 Deverá efectuar-se uma definição clara das tarefas específicas e dos seus responsáveis, separando, na medida do possível, funções incompatíveis, recorrendo, se necessário, à rotação de pessoal e a um controlo mais estreito das operações.
- 9.1.1.2 Deverá proceder-se, com base, nomeadamente, na experiência adquirida, a uma adequada previsão de aquisições, a consubstanciar em plano anual, a apreciar pelos responsáveis da unidade orgânica da sede que superintende na gestão dos CF, do qual deverá constar indicação de *stocks* mínimos e máximos, bem como do ponto de encomenda de cada bem.
- 9.1.1.3 A selecção dos fornecedores deverá encontrar-se devidamente justificada e documentada.
- 9.1.1.4 Todas as aquisições deverão ser autorizadas pelo Administrador ou seu substituto.
- 9.1.1.5 Deverão efectuar-se contagens físicas periódicas (incluindo, sempre, a do final do ano) e seu confronto com os registos de existências, bem como o estabelecimento de procedimentos em caso de apuramento de desvios.

9.1.2 **Específicas**

9.1.2.1 **Centro de Férias de Albufeira:**

- 9.1.2.1.1 Todos os responsáveis dos serviços deverão possuir um livro de requisições internas, previamente numerado, bem como todas as aquisições deverão ser tituladas por nota de encomenda.
- 9.1.2.1.2 Deverá manter-se registo dos documentos que acompanham os fornecimentos.

9.1.2.2 **Centro de Férias de São Pedro do Sul:**

- 9.1.2.2.1 Todas as aquisições deverão ser tituladas por nota de encomenda ou documento equivalente.



Tribunal de Contas

9.1.2.2.2 O abastecimento da cozinha deverá ser titulado por requisição interna, assinada pelo responsável respectivo.

9.1.2.2.3 Deverá potenciar-se a utilização da aplicação informática para gestão de *stocks*.

9.1.2.3 Centro de Férias de Castelo de Vide:

9.1.2.3.1 Todas as aquisições deverão ser tituladas por nota de encomenda.

9.1.2.3.2 Deverá manter-se registo dos documentos que acompanham os fornecimentos.

9.2 Área Pessoal

9.2.1 Comuns

9.2.1.1 Dever-se-á dotar o conjunto dos CF, na medida do possível e numa perspectiva de eficiência, de um corpo técnico, especializado em áreas como contabilidade, economia e informática, para prestar apoio a esses Centros, numa base regular e sempre que necessário.

9.2.1 Específicas

9.2.1.1 Centro de Férias de S. Pedro do Sul

9.2.1.1.1 Deverá ponderar-se, considerando todos os seus efeitos – nomeadamente, a nível da eficiência, em vista de maior especialização e estabilidade e menores tempos de formação – a utilidade de recrutamento de pessoal efectivo.

9.2.1.2 Centro de Férias de Castelo de Vide

9.2.1.2.1 Deverão criar-se condições que permitam um efectivo controlo do trabalho realizado, bem como do respectivo registo, supervisionados regularmente pelo administrador, mormente face à perspectiva de aumento da dimensão do CF.

9.3 Área Imobilizado

9.3.1 Deverá providenciar-se pela elaboração e manutenção de um inventário valorizado de todos os bens afectos aos CF, bem como proceder-se à identificação desses mesmos bens.

9.3.2 A validação desse inventário, com recurso a contagens físicas, deverá ser efectuada numa base periódica (pelo menos, no final de cada exercício) e com a intervenção de



Tribunal de Contas

elemento(s) da sede, permitindo o confronto com os dados contabilísticos, devendo também ser estabelecidos procedimentos para casos de desvios.

9.4 Área Vendas/Prestações de Serviços

9.4.1 Deverá manter-se a documentação em arquivo por um período de, pelo menos, 10 anos, por ser este o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 70º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

9.5 Área Tesouraria/Contabilidade

9.5.1 Apesar de a maioria das despesas ser paga por cheque, é desejável a constituição de um fundo de maneiio em numerário, da responsabilidade do tesoureiro, para fazer face apenas a despesas inadiáveis de pequeno montante, cujo valor (fixo) seria determinado em função das necessidades e reconstituído com periodicidade, no máximo, mensal.

9.5.2 O preenchimento dos cheques deverá ser efectuado por pessoa distinta das que o ve-nham a assinar, procedendo estas, apenas, à respectiva conferência e assinatura.

9.5.3 A movimentação das contas bancárias tituladas pelos CF deverá poder ser efectuada por dois de três funcionários, incluindo, necessariamente, o administrador e o tesou-reiro, intervindo o terceiro elemento apenas na ausência de um deles.

9.5.4 Os CF devem dispor de informação permanentemente actualizada das contas corren-tes com os bancos correspondentes às suas contas de Fundo de Maneio.

9.5.5 Deverá ser escrupulosamente respeitado o disposto no art.º 33º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como, se aplicável, no art.º 11º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro (CF Castelo de Vide).

9.6 Área qualidade dos serviços prestados

9.6.1 Deverá dar-se cumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Minis-tros n.º 189/96, publicitando adequadamente a existência do Livro de Reclamações.

I.2.3. Realização de despesas

9. Enquanto vigente o actual regime legal de enquadramento do INATEL, deverão os seus responsáveis zelar pelo rigoroso cumprimento dos regimes de realização de despesas pú-



Tribunal de Contas

blicas (DL n.º 197/99, de 08/06) e de contrato de empreitadas e concessão de obras públicas (DL n.º 59/99, de 02/03).

II. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

II.1. ÂMBITO

De acordo com os Programas de Fiscalização para 1999 e 2000 do Sector de Auditoria VII, a auditoria ao *Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores* (INATEL) incidiu sobre a gestão dos Centros de Férias. As análises respeitaram a 1996, 1997 e 1998; no entanto, no que concerne ao levantamento de circuitos internos, tanto administrativos como contabilísticos, o ano analisado foi o de 1999, ano em que decorreu a acção.

II.2. OBJECTIVOS

Os objectivos fixados e superiormente aprovados para a presente auditoria podem, sucintamente, descrever-se como segue:

1. Formar uma opinião objectiva e isenta sobre a forma como estão a ser geridos os Centros de Férias.
2. Examinar e avaliar os Sistemas de Controlo Interno existentes nas diversas áreas, tais como: compras, existências, serviços prestados, meios monetários, bancos, etc..
3. Apurar quais os instrumentos que determinam as regras de relacionamento entre Sede/Centros de Férias, e verificar se as mesmas estão a ser cumpridas.
4. Verificar se as operações existentes entre a Sede/Centros de Férias estão devidamente documentadas.
5. Apurar indicadores da gestão dos Centros de Férias e analisar genericamente a evolução do organismo na vertente económico-financeira, tendo por base os dados oficiais constantes dos *Relatórios e Contas* aprovados dos últimos três anos.
6. Analisar a conformidade dos documentos de prestação de contas relativos a 1998 com as Instruções contidas na Resolução n.º 1/93-2ªS.

No decorrer da auditoria, e dada a sua relevância, foi ainda considerado que se deveria efectuar uma análise à obra de remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul, visto ser este um dos abrangidos pela auditoria e a conclusão desta obra se achar incluída no triénio objecto da mesma.



II.3. METODOLOGIA

A execução da auditoria tomou em conta a singularidade do organismo auditado, tendo sido desenvolvidos os seguintes trabalhos:

Em primeiro lugar efectuou-se um estudo preliminar, tendo neste âmbito sido feita uma análise do *dossier* permanente do Instituto e recolha e sistematização de legislação aplicável e de artigos de imprensa, bem como de diversa documentação.

Com base nesta avaliação preliminar foi elaborado o Plano Global de Auditoria, onde foram definidos a natureza e âmbito da auditoria, seus objectivos e metodologia, fazendo parte desta um primeiro Programa de Trabalhos a executar na sede do INATEL, o qual mereceu aprovação do Conselheiro da Área.

Na Sede do INATEL foi feita uma visita às instalações, efectuadas reuniões com os responsáveis e executado o mencionado Programa de Trabalhos, o que permitiu a recolha de diversos elementos, tais como: regulamentos internos em vigor, orçamentos, relatórios, contas, planos de actividade, cópias de documentos utilizados internamente, etc.

Esta primeira abordagem teve por objectivo a obtenção de um melhor conhecimento do organismo, com base no qual se procedeu à selecção dos Centros de Férias a auditar e à elaboração do Programa de Trabalhos a executar nos mesmos.

O passo seguinte consistiu na execução deste Programa de Trabalhos em cada um dos Centros de Férias, seleccionados de acordo com os critérios enunciados em **V.1**, a saber: Albufeira, São Pedro do Sul (*Palace*) e Castelo de Vide.

II.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

De acordo com o preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citados, das partes pertinentes do relato, para alegar o que houvessem por conveniente, os responsáveis pela antiga Direcção do INATEL (até 20 de Fevereiro de 1996), bem como, quanto à totalidade do relato, os elementos que compuseram a Direcção após aquela data.

Todos os citados produziram alegações.

As respostas foram objecto de análise, tendo os respectivos comentários e eventuais citações sido introduzidos no texto, em tipo de letra diferente, nos pontos pertinentes.



Tribunal de Contas

Os comentários que, pela sua natureza genérica, não são passíveis dessa introdução, mas que se entende revestirem interesse para o presente relatório, serão seguidamente tratados neste ponto.

Nas suas alegações, vem o _____ mencionar as deficiências organizacionais e funcionais de que, em sua opinião, enfermava a Divisão de Contabilidade e Finanças à data da sua assunção de funções (Abril/Maio de 1994), considerando “... *não estarem reunidos os pressupostos mínimos que obviassem ou obstassem ao aparecimento de situações como as que o Digno Tribunal de Contas ... coloca.*” Afirma, ainda, ter procurado reestruturar os serviços, instituindo procedimentos e criando condições para tal, bem como propondo a realização de um estudo externo (o qual veio a ser adjudicado), que se pretendia resultasse num manual de procedimentos, para apoio àqueles serviços.

Nas alegações (conjuntas) produzidas pela actual Direcção, congratula-se esta “... *com a correcção profissional, institucional e pessoal com que foram desenvolvidos os trabalhos de auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas ... com a absoluta certeza que das questões suscitadas e das recomendações formuladas resultará uma adequada ponderação e correcção dos seus aspectos essenciais, o que muito enriquecerá e valorizará a instituição. ... Iguamente pelo facto de a presente auditoria ter levantado de forma isenta, clara, exhaustiva e tecnicamente correcta alguns problemas para os quais a Direcção do INATEL tem vindo em tempo útil a chamar a atenção ...*”.

Após extensa e pormenorizada introdução, na qual faz um enquadramento geral da situação do Instituto e de constrangimentos estruturais com que se confronta, bem como o arrolamento de diversas medidas correctivas entretanto assumidas ¹, e delinea um projecto de reforma estatutária e organizacional – já concluído e presente à tutela em Março de 1999 – sustentado em estudos previamente realizados por empresa de consultoria, procede a Direcção à apreciação em concreto de cada uma das questões levantadas no relato.

Entre outros aspectos, refere-se a Direcção às disposições do Regulamento e Quadro de Pessoal, à evolução dos recursos humanos e ao tema das regalias sociais.

Iguamente cumpre salientar a seguinte afirmação da Direcção:

“... *estamos disponíveis para, no imediato e na medida das disponibilidades técnicas, humanas e financeiras, dar acolhimento ao conjunto de recomendações formuladas, na convicção plena que assim se dará mais um importante contributo para a vida do INATEL.*”

Todas as respostas recebidas são reproduzidas na íntegra no **Anexo II** do presente relatório.

¹ E que serão objecto de referência nos pontos próprios do relatório.



II.5. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Como principais condicionantes deste trabalho, registre-se a dimensão do organismo em causa, bem como a dispersão geográfica das instalações, nomeadamente das que foram objecto desta auditoria.

Igualmente sentida foi a falta de uma Auditoria Interna adequadamente dotada e operante, cuja produção, nomeadamente nas áreas financeira e de gestão, teria sido elemento facilitador no desenvolvimento da presente acção.

Por último, afigura-se, ainda, relevante, fazer referência à receptividade e colaboração por parte de todos os que foram contactados no âmbito dos trabalhos executados - responsáveis e técnicos -, tanto na Sede, como em qualquer dos Centros de Férias visitados.

II.6. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

Teve-se conhecimento de um relatório da auditoria ao INATEL realizada pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade - IGMTS (Proc. n.º 56/96), oportunamente enviado à DGTC, que, com relevância para a presente auditoria, levanta a questão da controvérsia gerada no interior dos serviços sobre a aplicabilidade dos diplomas legais sobre realização de despesas com obras e aquisições de bens e serviços ao INATEL; de facto, tal aplicabilidade não tem sido aceite pacificamente pelos órgãos dirigentes do mesmo, sobretudo no que se refere ao DL n.º 211/79, de 12/07, resistência também verificada relativamente à aplicação do DL n.º 55/95, de 29/03, questão que se abordará no ponto **III.2.2**.

Além disso, esse relatório inclui um conjunto de observações às obras de remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul, as quais serão tidas em conta na parte deste relatório em que se efectua a respectiva análise (vd. ponto **V.5.4**).



III. CARACTERIZAÇÃO DO INATEL

III.1. OBJECTIVOS

O INATEL tem por fim proporcionar aos trabalhadores do activo e reformados uma melhoria da qualidade de vida, através do acesso a:

- ☑ meios e instrumentos de acção cultural, apoiando e promovendo, entre outras, a criação e o desenvolvimento de agrupamentos artísticos, a realização de conferências, a criação de bibliotecas, a organização de centros culturais, a edição de publicações, sempre tirando partido das potencialidades oferecidas por todos os meios disponíveis, nomeadamente audio-visuais;
- ☑ prática desportiva, apoiando a criação e desenvolvimento de grupos desportivos de trabalhadores, promovendo provas desportivas entre eles e fomentando o intercâmbio desportivo com organizações similares estrangeiras;
- ☑ ocupação recreativa, promovendo e apoiando iniciativas;
- ☑ benefícios de natureza social, nomeadamente criando, desenvolvendo e gerindo centros de férias e de repouso, parques de campismo e outros, intensificando o aproveitamento destas estruturas económicas de repouso e lazer, em períodos de menor utilização, por pensionistas e reformados.

Para atingir tais objectivos, o INATEL actua a nível nacional, mantendo com outras organizações sociais e com os departamentos e serviços governamentais os necessários contactos, podendo, ainda, celebrar protocolos com estes.

Por fim, anote-se que, para ter acesso às iniciativas e realizações do INATEL é necessário ser sócio deste, ou de alguma associação, agrupamento ou colectividade que tenha estabelecido cooperação com o INATEL.

III.2. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

III.2.1. *Generalidades*

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201º da Constituição, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, diploma que revoga o Decreto-Lei n.º 519-J2/79, de 29 de Dezembro, e que aprova os novos *Estatutos* do INATEL.



Tribunal de Contas

De acordo com os Estatutos, o INATEL é um instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, regendo-se pelo disposto nos Estatutos e respectivos regulamentos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico aplicável às empresas.

No que respeita ao regime de pessoal do INATEL, em geral, rege-se pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e, na especialidade, pelo disposto em regulamento próprio.

A **tutela** do INATEL é exercida pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade.

Em **Anexo I** indicam-se, de todos os diplomas e despachos relacionados com o organismo em causa, os considerados mais relevantes.

III.2.2. Aplicação da legislação da Administração Pública às despesas com aquisições do INATEL

O relatório de auditoria elaborado pela IGMTS e já referido no ponto **II.5** levanta, entre outras, a questão da aplicabilidade, ao INATEL, do regime jurídico de despesas com obras e aquisição de bens e serviços consubstanciado nos Decreto-Leis n.º 211/79, de 12/07, e n.º 55/95, de 29/03.

Face à importância do tema, interessa aqui analisar este assunto, pelo que a seguir se transcrevem alguns dos pontos tratados a fls. 1124 e seguintes do referido relatório:

“3 – Aplicabilidade / inaplicabilidade do DL n.º 211/79, de 12.07 ao INATEL

3.1 – Ainda no âmbito da vigência dos anteriores Estatutos do Inatel aprovados pelo Dec.-Lei n.º 519-J2/79 de 29.12 a questão da aplicabilidade do Dec.-Lei n.º 211/79 ao Inatel foi suscitada pela Direcção de então à Auditoria Jurídica do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, tendo esta concluído pela aplicabilidade daquele diploma legal ao Inatel com o despacho concordante do Ministro em 87.03.05...

3.2 – Os procedimentos adoptados no âmbito das despesas supracitadas têm constado de Ordens de Serviço que, até 89.01.31, ainda dedicaram referências à sujeição do Inatel ao Dec.-Lei n.º 211/79, omitindo-se tal referência após a divulgação da Ordem de Serviço n.º 593 de 89.05.31 (já na fase de vigência dos novos Estatutos)...

3.2.1 – É patente em todas as Ordens de Serviço uma preocupação de adaptação, flexibilização e simplificação de procedimentos face à lei...

3.2.2 – Somente em 95.10.25 através da Ordem de Serviço n.º 25, na sequência da aceitação pelos Órgãos do Inatel da aplicação do Dec.-Lei n.º 55/95 foram definidas regras com base nos procedimentos legais contidos neste diploma...



3.3 – A questão da não aplicabilidade do Dec.-Lei n.º 211/79 ao Inatel passou a constituir, após a publicação dos seus actuais Estatutos, facto consumado e pacificamente aceite pela Direcção constituída pelos Drs. em exercício de funções no período compreendido entre Fev./90 e Fev./96, se bem que o último membro referido tivesse sido substituído em 6 de Abril/94 pelo Eng. ...

3.3.1 – Todavia, este membro de Direcção nomeado para a mesma já no decurso do mandato dos restantes membros, viria a questionar aqueles acerca do processo de adjudicação referente à decoração do Centro de Férias de S. Pedro do Sul, face aos montantes das propostas apresentadas e à simplificação ou simplicidade dos procedimentos...

3.3.2 - Por força das dúvidas colocadas (pese embora o facto dos restantes membros da Direcção se manterem firmes quanto à defesa da tese da não sujeição do Inatel ao Dec.-Lei n.º 211/79, sendo certo porém que, pontualmente, se recorria ao Dec.-Lei n.º 211/79 como mera referência e não porque existisse vinculação ao mesmo) foi a questão colocada à Tutela, especificamente ao Secretário de Estado da Segurança Social da altura...

3.3.3 – Do resultado da consulta pronunciou-se a DGATG (Direcção-Geral de Apoio Técnico à Gestão) tendo a relatora do parecer concluído pela não sujeição do Inatel ao preceituado no Dec.-Lei n.º 211/79, com a concordância dos superiores hierárquicos respectivos, incluindo a do Secretário de Estado da Segurança Social de então...

7 – Aplicabilidade/inaplicabilidade do Dec.-Lei n.º 55/95 de 29.03 ao Inatel

7.1 – Também nesta matéria surgiram resistências à aplicação deste diploma. Se, relativamente ao Dec.-Lei n.º 211/79 se partiu do entendimento da Direcção após a publicação dos actuais Estatutos no sentido da não aplicação deste diploma e ulteriormente com o reconhecimento do SESS em 95.03.25, já quanto ao Dec.-Lei n.º 55/95 se verificou uma situação clara de protelamento na aplicação deste normativo.

7.1.1 – Em 95.06.23 a Direcção comunicou ao Secretário de Estado da Segurança Social com base em fotocópia de deliberação desta mesma Direcção em 95.06.21 acerca da sua posição quanto à não aplicabilidade do Dec.-Lei n.º 55/95 ao Inatel, acrescentando ter solicitado o parecer de jurisconsultos conceituados quanto à situação sub-judice...

7.2 - Contrariamente ao parecer da tutela no tocante à aplicabilidade do Dec.-Lei 211/79, neste caso a opinião solicitada vai no sentido da aplicabilidade do diploma acima ao Inatel...

7.3 – Face a tal parecer entendeu a Direcção, embora não muito convicta, mandar aplicar o Dec.-Lei n.º 55/95 ao Inatel. Para o efeito foi elaborada e divulgada a Ordem de Serviço n.º 25 de 95.10.25 ... e, posteriormente, em 95.11.02, através da Ordem de Servi-



Tribunal de Contas

ção n.º 26 procede à regulamentação das comissões de análise das propostas previstas no diploma aludido...

7.4 – Refira-se que o Dec.-Lei n.º 55/95, publicado em 95.03.29 entrou em vigor 60 dias após a data da sua publicação; todavia, a Direcção do Inatel somente em 1995.06.23 comunicou ao SESS da intenção de diligenciar no sentido da obtenção de parecer acerca da matéria em causa...

7.4.1 – Tal propósito obteve, tacitamente, a concordância do Secretário de Estado de então, pelo menos não se conhecem instruções ou orientações em sentido contrário.

7.4.1.1 – Porém, o que é facto, é que tendo o Dec.-Lei n.º 55/95 entrado em vigor 60 dias após a data da sua publicação, somente em 95.10.25 e através de Ordem de Serviço (ou seja, só após a transposição da lei para a ordem interna do instituto...) as disposições legais passaram a ter carácter de obrigatoriedade, de cumprimento.

7.4.1.2 – Entretanto, saliente-se, decorreram cerca de 5 meses sem que a lei fosse aplicada tendo, neste período, sido realizadas despesas diversas susceptíveis de aplicação das disposições legais em causa.

7.4.1.2.1 – Se bem que, como já se disse, determinados preceitos legais eram seguidos, pontualmente, não com um carácter de obrigatoriedade, mas apenas como mera referência, deixando antever, de algum modo, a necessidade de recorrer a tais mecanismos legais face à ausência, noutras áreas, de normas reguladoras de procedimentos.”

Concluindo sobre esta questão, cita-se ainda os técnicos da IGMTS que, no ponto 1 das CONCLUSÕES, consideram que

“no que concerne às despesas realizadas pelo INATEL com obras e aquisições de bens e prestações de serviços durante o período de Fevereiro de 1989 a Fevereiro de 1995 se terá como premissa o entendimento perfilhado pelos signatários da aplicabilidade àquele instituto do Decreto-Lei n.º 211/79 de 12 de Julho c/ as actualizações do D.L. 227/85 de 4 de Julho e demais legislação nesta matéria (designadamente o Decreto-Lei n.º 235/86 de 18 de Agosto) pelo que todos os processos analisados no âmbito da presente auditoria deveriam ter dado cumprimento ao preceituado nesses diplomas com as consequências legais daí decorrentes”.

Consideram ainda que (ponto 2)

“O despacho concordante de 95.03.22 do então Secretário de Estado da Segurança Social exarado no parecer da DGATG, que concluiu pela inaplicabilidade do Dec.-Lei n.º 211/79 ao INATEL salvaguarda, a partir daquela data, a não aplicação deste diploma ao INATEL sem embargo, porém, de discordarmos das conclusões do mesmo”.



Tribunal de Contas

O circunstancialismo descrito e os entendimentos perfilhados resultam da interpretação dada à natureza jurídica do INATEL, face ao disposto no art.º 1º dos seus Estatutos, aprovados pelo DL n.º 61/89, de 23/02. Nos termos dessa disposição legal, aquele é um instituto público, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, que se rege pelos Estatutos e respectivos regulamentos sendo-lhe aplicado, subsidiariamente, o regime das empresas públicas.

Esta definição levou alguns dirigentes do organismo a considerá-lo com natureza empresarial, afastando-se deste modo a aplicação, nomeadamente, da legislação sobre aquisição de bens e serviços a que estão sujeitos os demais institutos públicos, o que motivou a factualidade acima transcrita.

No preâmbulo do diploma referido, fundamenta-se o regime jurídico escolhido com a necessidade de uma *“gestão autónoma de tipo empresarial marcada por exigências de flexibilidade, rapidez e dinamismo de decisão”* a qual não afasta a componente social de intervenção do INATEL, característica essencial dos fins prosseguidos pelo Instituto. A remissão subsidiária para o regime das empresas públicas não implica, sem mais, a caracterização do organismo como empresa pública, falta-lhe um elemento essencial: a prossecução de um fim lucrativo, a obtenção de lucro. Se lhe falta esse elemento essencial para ser considerado empresa pública, se se trata efectivamente de um instituto público, não há fundamento jurídico que o afaste da legislação aplicável aos demais institutos públicos.

Tendo sido solicitado um parecer jurídico aos Professores Freitas do Amaral e João Caupers, sobre esta questão, cujos excertos são transcritos no relatório da IGMTS (fls. 1126 e seguintes), concluiu o Prof. F. Amaral que *“o INATEL é, do ponto de vista jurídico, ... uma quase-empresa pública”*. Para este Professor, uma *quase-empresa pública* é um ente híbrido, com características de instituto público e de empresa pública: têm atribuições dificilmente compatíveis com organizações de carácter empresarial, sendo por isso a sua actividade financiada em parte pelo Estado através de dotações orçamentais; por outro lado, *“Partilham com as empresas públicas ...uma especial intensidade de capacidades de auto-organização... a fiscalização por órgãos próprios e a contabilidade industrial ... afinal aquilo que marca o carácter empresarial...”*. Saliente-se contudo que a questão sobre a natureza dos institutos públicos em confronto com as empresas públicas tem sido objecto de vários estudos, com teses diferentes, nem sempre coincidentes. Alguns autores consideravam as empresas públicas como uma modalidade de institutos públicos, assentando a distinção *“no abstracto e nas atribuições dos institutos, conforme tenham funções de prestação ou de regulação, ou antes funções empresariais.”*²

Sobre esta matéria e em sede de contraditório, alegam os membros da Direcção em funções até 20 de Fevereiro de 1996, apresentando documentação comprovativa, que, perante as dúvidas suscitadas com a aprovação do novo Estatuto do INATEL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, foi produzido, pela Direcção de Serviços Jurídicos da Direcção-Geral de Apoio Técnico à Gestão do Ministério do Emprego e Segurança Social, um parecer, que veio a merecer despacho de concordância do Secretário de Estado da Segurança Social em 22 de Março de 1995, cujas conclusões apontavam

² MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, pág. 345.



Tribunal de Contas

para a inaplicabilidade da legislação sobre a realização de despesas públicas ao INATEL, facto que terá conduzido a Direcção à convicção da correcção da sua actuação.

Relativamente à inclusão do INATEL no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas também houve alguma resistência por parte das sucessivas Direcções, como se refere a fls. 1128 do relatório da IGSS. Consideravam que o Instituto estava isento de fiscalização prévia, “*o que, por maioria de razão, seria extensivo ao julgamento das Contas*”, os termos do art.º 14º/g), da Lei n.º 86/89, de 08/09.

A norma citada dispunha que “*os actos e contratos praticados ou celebrados por institutos públicos com natureza empresarial, contabilidade organizada segundo o Plano Oficial de Contabilidade e dotados de comissões de fiscalização, quando a sua gestão se reja por princípios de direito privado*” excluía-se da fiscalização prévia. A propósito da interpretação desta norma, a Resolução do TC de 21/12/89 veio esclarecer (ponto 2.1.1) que a aplicação daquela disposição pressupõe a verificação cumulativa de todos os requisitos aí referidos, isto é,

“para que se possam considerar excluídos do âmbito da fiscalização prévia, os actos e contratos devem ser praticados ou celebrados:

- a) por um instituto público;*
- b) que revista natureza empresarial;*
- c) possuindo contabilidade organizada segundo o POC;*
- d) sendo dotado de comissão de fiscalização;*
- e) e cuja gestão se reja por princípios de direito privado.”*

Para José Tavares e Lídio de Magalhães ³, “*a verificação cumulativa de todos os requisitos aqui mencionados só pode ocorrer, na prática, em empresas públicas, ou outros institutos públicos com uma natureza empresarial*”.

Durante a vigência da Lei n.º 86/89, os contratos celebrados pelo INATEL não foram submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas devido ao entendimento perfilhado, supra descrito.

Relativamente à fiscalização sucessiva, não há argumentos passíveis de excluir o Instituto, quer do âmbito do art.º 1º, quer do do art.º 17º da Lei n.º 86/89.

Refira-se que, face à nova Lei orgânica do TC, n.º 98/97, de 26/08, o INATEL está sujeito aos dois tipos de fiscalização, prévia e sucessiva (v., nomeadamente, os art.ºs 2º, 46º, 47º e 51º).

³ TAVARES, José e MAGALHÃES, Lídio, *Tribunal de Contas, Legislação Anotada*, Coimbra, 1990, Almeida, p. 83.



Tribunal de Contas

III.3. ÓRGÃOS

Os órgãos do INATEL são:

- O Conselho Geral;
- A Direcção;
- A Comissão de Fiscalização.

O *Conselho Geral* é composto por diversos representantes, a saber:

- Um por cada uma das seguintes áreas: Trabalho, Segurança Social, Finanças, Turismo, Cultura, Desportos e Juventude, designados pelos Ministros responsáveis;
- Um de cada uma das Regiões Autónomas;
- Um da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
- Dez das organizações sindicais de âmbito nacional.

A *Direcção* é composta por um presidente e dois vice-presidentes, nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela.

A *Comissão de Fiscalização* é composta por um presidente e dois vogais, dos quais um será obrigatoriamente revisor oficial de contas, nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade.

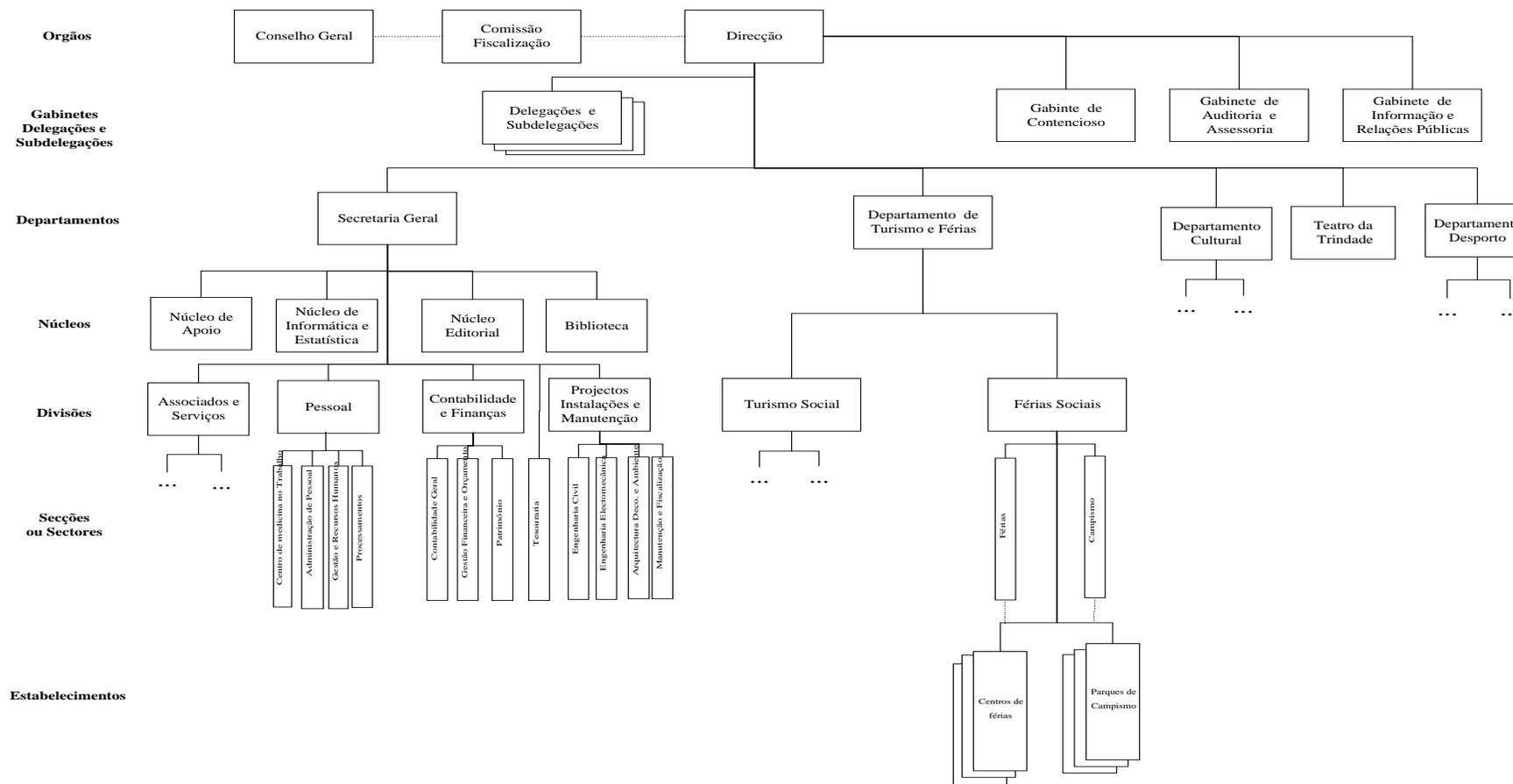
III.4. ESTRUTURA

O INATEL é composto por serviços centrais, delegações, subdelegações e serviços locais, tem sede em Lisboa e exerce a sua acção, de carácter cultural, desportivo, recreativo e social, em todo o território nacional.

No organograma parcial seguinte destaca-se a dependência funcional dos Centros de Férias, bem como outras unidades orgânicas com relacionamento com aqueles.



GRÁFICO I: INATEL – ORGANOGRAMA PARCIAL (REAL)





Tribunal de Contas

A Divisão de Férias Sociais depende hierarquicamente do Departamento de Turismo e Férias, o qual compreende igualmente a Divisão de Turismo Social.

É a este Departamento e respectivas Divisões, especialmente à Divisão de Férias Sociais, que compete assegurar a articulação entre a sede e os centros de férias, através de medidas e normas emitidas para o efeito.

De acordo com o Regulamento e no que respeita aos Centros de Férias, compete à Divisão de Férias Sociais:

- a)** Fixar os critérios e elaborar o plano anual de utilização dos centros;
- b)** Propor os preços de utilização dos mesmos;
- c)** Receber marcações e processar inscrições;
- d)** Emitir os documentos de receita de utilização e dos demais serviços prestados.

Actualmente, as tarefas definidas nas alíneas **c)** e **d)** são da competência dos centros de férias.

Compete, ainda, a esta Divisão, para além do referido nas antecedentes alíneas **a)** e **b)**, o seguinte:

- a)** Preparação dos elementos, respeitantes aos centros de férias, a inscrever no plano de actividades e orçamentos de exploração e investimento;
- b)** A aquisição de alguns bens, tais como loiças, atoalhados e outros;
- c)** Emissão de normas de funcionamento;
- d)** Levantamento e controlo de situações específicas, como, por exemplo, da qualidade das águas termais;
- e)** Procedimentos legais a considerar em aquisições de bens e serviços, tanto naquelas que são efectuadas pela divisão, como as efectuadas directamente pelos administradores dos centros de férias;
- f)** Análise e tratamento de informação diversa respeitante aos centros de férias, nomeadamente inquéritos e reclamações, bem como demais correspondência que os sócios decidam fazer chegar a esta Divisão;
- g)** Elaboração de estatísticas, tendo por base os balancetes mensais e anuais enviados pelos diversos administradores dos centros de férias;
- h)** Preparação de reuniões entre os administradores e os responsáveis da sede, e execução de todas as acções que se considerem úteis para o bom funcionamento dos centros de férias.

Note-se que a Tesouraria, embora tendo, necessariamente, existência real, não figura no organograma legal consignado no Despacho n.º 8163/99 do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, publicado em 23/04/99 no DR. n.º 95, II Série, o que, só se podendo considerar um lapso, não teve, no entanto, correcção até à data.



Tribunal de Contas

Como factor com relevância para o controlo interno e, conseqüentemente, para o presente trabalho, refira-se que o designado *Gabinete de Auditoria e Assessoria* apenas dispõe, para funções de auditoria, de um Técnico, licenciado em Direito, aposentado e funcionando em regime de tempo parcial. Não se questionando a competência e o empenho do Técnico em causa, nem tão-pouco a utilidade dos relatórios por ele produzidos (de cariz essencialmente operacional, com análises incidentes sobre o estado de conservação dos imóveis e equipamentos dos centros de férias, parques de campismo e parques desportivos), ressalta a necessidade de dotar este Gabinete com os meios humanos imprescindíveis a uma verdadeira e adequada auditoria interna, operante e competente, capaz de, em tempo útil, reportar à Direcção quaisquer aspectos carentes de intervenção por parte desta.

Em sede de contraditório, vem a Direcção informar “...*que foi recentemente aprovado pela Direcção um significativo reforço de meios para este sector...*”.

III.5. FINANCIAMENTO

Os meios previstos para financiamento dos diversos encargos inerentes à prossecução dos seus objectivos encontram-se previstos no art.º 51.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, sendo, essencialmente, receitas próprias, participações ou subsídios de entidades públicas, receitas obtidas pelas apostas mútuas desportivas, ou seja, recebidas através da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, e, ainda, dotações dos Orçamentos do Estado e da Segurança Social, estas veiculadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

No triénio em causa, esse financiamento apresenta-se como segue:

(em escudos)

	1996	1997	1998
Receitas próprias	5.649.118.027	6.222.177.977	6.361.867.487
Participações/Subsídios (*)	960.683.479	1.575.976.613	2.083.395.533
SCML	756.626.000	962.223.046	893.912.000
IGFSS	1.875.000.000	1.921.932.000	1.980.000.000
Total	9.241.427.506	10.682.309.636	11.319.175.020

Fonte: Relatórios e Contas 1996-98: Mapa comparativo entre os valores orçados e realizados.

(*) - Projectos Especiais

Da análise deste quadro, derivam as constatações, quer do pouco expressivo aumento em valor absoluto, quer da redução do peso relativo das Receitas Próprias ao longo do triénio (de 61% para 56%), face à subida mais acentuada de Participações/Subsídios.



III.6. PLANEAMENTO E CONTROLO

III.6.1. *Planos de Actividades*

Analisados os Planos de Actividades alusivos ao triénio em questão, verificou-se que a Direcção os tem apresentado regularmente, dando assim cumprimento à obrigação legal consignada na al. a) do n.º1 do art.º 49º do DL n.º 155/92, de 28/07 – Instrumentos de gestão previsional (planos de actividades); igualmente cumprido se demonstra o disposto no n.º 1 do art.º 2º do DL n.º 183/96, de 27/09 – Esquema tipo do plano e relatório de actividades.

III.6.2. *Relatórios de actividades*

Estes Relatórios são elaborados até 31 de Março do ano subsequente e enviados para o Conselho Geral até 15 de Abril, acompanhados do parecer da Comissão de Fiscalização (n.ºs 1 e 2 do art.º 59º do DL n.º 61/89, de 23/02).

A apreciação e a devida aprovação terá que ter lugar até 15 de Maio, uma vez que o Relatório e as Contas de cada exercício, bem como os pareceres da Comissão de Fiscalização e as deliberações tomadas pelo Conselho Geral, terão que ser enviados até 31 de Maio ao Ministro da tutela para homologação mediante despacho (n.ºs 2 e 3 do art.º 59º do DL n.º 61/89, de 23/02).

Decorrente da análise dos Relatórios dos anos em apreço, constatou-se que os mesmos, elaborados de acordo com o estatuído na al. a) do n.º1 do art.º 50º do DL n.º 155/92, de 28/07 – Obrigatoriedade da elaboração anual do plano e relatório de actividades –, seguiram o esquema consagrado pelo DL n.º 183/96, de 27/09, no seu art.º 2º, n.º 1 – Esquema tipo do plano e relatório de actividades.

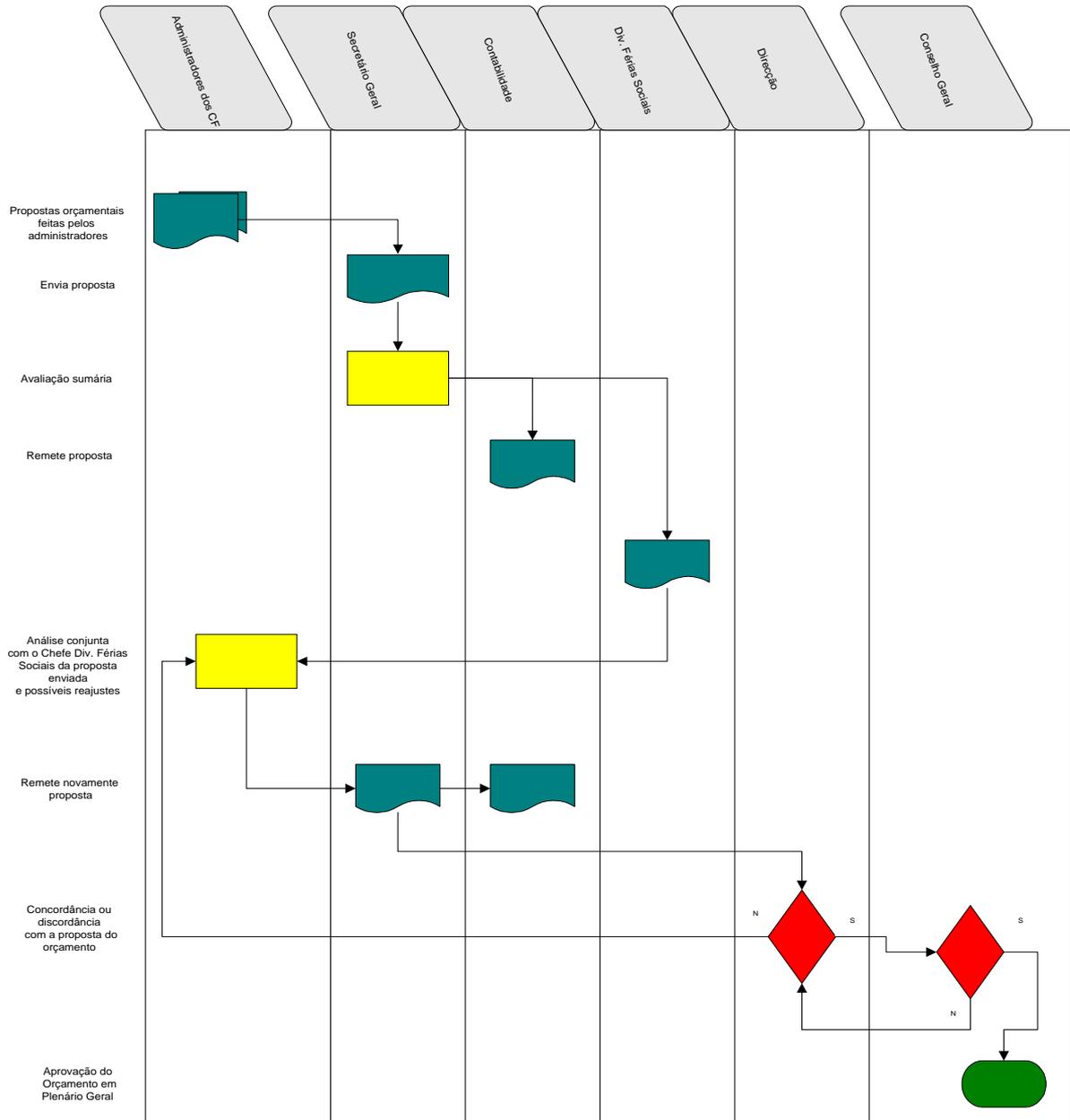
III.6.3. *Processo orçamental*

A elaboração do orçamento dos Centros de Férias, parte integrante do orçamento global do INATEL, é complexa e morosa, envolvendo obrigatoriamente, desde a proposta até à sua aprovação, os órgãos e entidades constantes do fluxograma seguinte.



Tribunal de Contas

GRÁFICO II: CIRCUITO DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DOS CF



Cumpridas as formalidades internas exigidas pelos Estatutos, incluindo a aprovação pelo Conselho Geral, os orçamentos de investimento e de exploração do INATEL serão apresentados até 15 de Dezembro ao Ministro da tutela, para efeitos de homologação – art.º 54º dos Estatutos aprovados pelo DL n.º 61/89, de 23 de Fevereiro.



Tribunal de Contas

III.6.4. Enquadramento contabilístico

Ao nível global do INATEL, a organização contabilística é estabelecida em conformidade com o Plano Oficial de Contabilidade, sendo documentos obrigatórios de prestação de contas o balanço, a demonstração de resultados e o relatório da Direcção.

No que toca à Contabilidade Analítica, verificou-se, em 1999, o início da implementação nos Centros de Férias deste instrumento fundamental para a gestão, o que vem facilitar a tomada de decisões por parte dos responsáveis, já que permitirá evidenciar, através dos custos e dos proveitos apurados, a forma como a actividade se desenrolou durante cada período de tempo.

Segundo o Manual de Procedimentos dos Centros de Férias, podem denominar-se como centros de custo “*os sectores do Centro de Férias*”. Existem, deste modo, para o INATEL e no que a estes Centros respeita, quatro centros de custo, distribuídos da seguinte forma:

CENTROS DE CUSTO	Administrativo	Administração
		Recepção
	Alojamento	Lavandaria
		Andares
	Alimentação	Bar
		Cozinha
		Restaurante
	Outros	Loja
		Manutenção

III.6.5. Manual de Procedimentos

O *Manual de Procedimentos* define as normas pelas quais todos os centros de férias se regem, reconduzindo assim à uniformização dos procedimentos.

Este Manual de Procedimentos traduz-se na compilação das normas já existentes mas que se encontravam dispersas em Ordens e Comunicações de Serviço, bem como de instruções e directrizes transmitidas pela hierarquia ou, ainda, de práticas adoptadas ao longo dos anos.

Está este Manual subdividido em quatro grupos:

- Administração
- Alojamento
- Alimentação e Bebidas (F&B)
- Uniformização do *software New Hotel e F&B*



Tribunal de Contas

Por sua vez, cada um destes quatro grupos divide-se em subgrupos, dos quais se destacam:

QUADRO I: MANUAL DE PROCEDIMENTOS - ESTRUTURA

Administração	Serviços de Contabilidade	Controlo de pontos de venda Tesouraria Folha de caixa	
	Estatística	Ocupação/Produção Balancetes Relatório Mensal Relatório previsional	
		Animação	
		Segurança UNIMED	
	Serviço de Transporte		
	Aquisição de Equipamento		
	Alojamento	Reservas/Recepção	Atendimento Recepção Procedimentos Diários
Andares/Quartos		Serviços de Quartos Serviço VIP	
Rouparia/Lavandaria			
Economato			
Alimentação e Bebidas	Cozinha/Copa		
	Restaurante		
	Bar		
	Serviço de Banquetes		
	Restaurante do Pessoal		
	Controlo dos Custos		
Uniformização do Software New Hotel e F&B			

No que respeita aos **aspectos positivos** do Manual, constata-se que este:

- para além de elucidar de uma forma simples determinadas definições, descreve sucintamente e de modo claro os vários procedimentos adequados à acção que o funcionário deverá executar. Por outro lado, salienta-se o facto de o quadro descritivo das acções e procedimentos ser acompanhado por observações pertinentes;
- procede à descrição dos circuitos documentais, bem como à forma do preenchimento dos documentos inerentes;
- descreve as funções/atribuições dos funcionários de forma específica e detalhada.

Por não ser abrangido por aquele Manual, seria de todo o interesse também a adopção de um manual contendo instruções e directrizes de manutenção de equipamentos e de instalações.

À data dos trabalhos de campo (finais de 1999), o Manual de Procedimentos encontrava-se ainda em fase inicial de aplicação, após haver sido aprovado pela Direcção, que fixara a data de 1 de Setembro de 1999 para a respectiva entrada em vigor.



Tribunal de Contas

III.7. INFORMÁTICA

No que respeita à Informática, quer nos centros de férias, quer na sede, tem esta sofrido transformações, dado que, em 1995, existiam apenas 10 PC na sede, dos quais 3 se encontravam no departamento de informática.

Por outro lado, ao nível dos CF era utilizado um *software* muito “pesado”; logo, e face às necessidades dos mesmos, foi essencial efectuar-se todo um levantamento das necessidades de *software* ao nível da recepção e da gestão de *stocks*. O novo *software* foi adquirido à **INFORMARCA**.

Assim, foram os centros de férias equipados com três sistemas:

- Front office* (Tarefas inerentes à recepção e gestão de reservas)
- Gestão de *stocks*⁴
- POS (Controlo de pontos de venda)⁵.

Refira-se, ainda, que todos os equipamentos colocados nos centros de férias são compatíveis com o ano 2000.

No que respeita às regras para utilização das aplicações, constatou-se que houve formação, relativamente às mesmas, nos centros de férias. Salienta-se, porém, que existem vários níveis de acesso à aplicação, sendo esses níveis definidos pelo Administrador do respectivo centro de férias. Por outro lado, encontram-se disponíveis, para consulta dos funcionários, os manuais relativos às aplicações.

Contudo, é de referir que o *software* produz determinado tipo de elementos estatísticos que não são utilizados.

Por sua vez, a assistência que os utilizadores necessitam referente ao *software* é dada pela própria empresa fornecedora. Já ao nível do *hardware*, esta é prestada, em primeira linha, pelo INATEL; porém, tratando-se de *hardware* específico, cabe à empresa fornecedora efectuar a manutenção.

Para efeitos, nomeadamente, de processamento contabilístico, foi adquirida uma aplicação (BaaN), a qual poderá vir a alterar significativamente o sistema vigente, na medida em que, possibilitando a utilização do POCP, vem permitir a elaboração simultânea dos diferentes mapas, nas várias perspectivas de prestação de contas e de informação para gestão, sem que para tal se torne necessário proceder à repetição dos lançamentos, com as consequentes celeridade e acrescentada fiabilidade do processo.

⁴ Sistema compatível com o ano 2000.

⁵ Funciona em alguns centros de férias.



Tribunal de Contas

Ainda a propósito da informatização da contabilidade, vêm os responsáveis assumir que, com este novo *software*, será possível “... *avançar definitivamente e de forma descentralizada com a contabilidade analítica, elemento fundamental para monitorar e avaliar a gestão.*”

III.8. PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TC

Sendo o INATEL uma entidade que presta contas ao Tribunal de Contas, e devendo estas ser remetidas até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitem (n.º 5 do art.º 52º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), constatou-se que, relativamente à Conta de 1998, tinha a mesma dado entrada tardiamente no Tribunal.

Por outro lado, e dado o facto de ter sido entregue à equipa de auditoria o Relatório e Contas de 1998, bem como o Plano de Actividades e os Orçamentos de Exploração e Investimentos, não se vislumbra razão para o facto de o Instituto não ter atempadamente remetido ao TC, pelo menos, alguma da documentação exigida pela Resolução n.º 1/93, de 21/01/93, nomeadamente:

- Relação nominal dos responsáveis;
- Cópia da acta da reunião de apreciação das contas pelo órgão competente;
- Alguns documentos de prestação de contas, nomeadamente:
 - Relatório da Gestão;
 - Relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas, quando emitidos;
 - Balanço;
 - Demonstração dos resultados;
 - Anexo ao balanço e à demonstração dos resultados
 - Mapas do controlo orçamental;
 - Demonstração da origem e aplicação de fundos, incluindo as variações dos fundos circulantes.
- Informações complementares sobre:
 - Organização administrativa;
 - Organização contabilística.

São conhecidos, de anteriores contactos, os problemas sentidos com a compatibilização da contabilidade patrimonial com a orçamental, reflectidos, nomeadamente, na dificuldade na elaboração do mapa da fluxos financeiros. Com a aplicação plena do Plano Oficial de Contabilidade para a Administração Pública, possibilitada pela aquisição de uma nova aplicação informática (“*Baan*”), que se encontra a ser testada, torna-se exigível que, de futuro, o INA-



Tribunal de Contas

TEL cumpra escrupulosa e atempadamente as obrigações que legalmente sobre ele impendem, em termos da prestação de contas ao Tribunal de Contas.

IV. SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA DO INATEL

Esta auditoria não tem por objectivo a análise económico-financeira do INATEL, sendo direccionada exclusivamente para aspectos da gestão dos Centros de Férias.

Não obstante, de modo a enquadrar a análise dos CF, considera-se necessário fazer, de modo muito sumário, uma análise de algumas das principais variáveis económico-financeiras do INATEL, com base nos *Relatórios e Contas* aprovados para o triénio 1996-98.

Essa análise, baseando-se nesses *Relatórios e Contas*, reflecte, necessariamente, as insuficiências destes e o facto de o Tribunal efectuar a presente análise não sanciona, de modo algum, essas insuficiências.

Dessas insuficiências, cumpre destacar as assinaladas num “*Relatório de Revisão Limitada a 31 de Dezembro de 1997*” às contas do INATEL efectuada pela *Sociedade de Revisores Oficiais de Contas Pereira Rosa, Vítor Ladeiro* e datado de 1 de Julho de 1998, o qual, sem quantificar globalmente a influência das deficiências detectadas, assinala o seguinte, com referência às contas do INATEL de 1997:

“3. No âmbito do nosso trabalho notámos diversas situações que afectam significativamente a representatividade das demonstrações financeiras acima referidas, salientando-se a deficiente valorização dos bens imobilizados e apuramento das respectivas amortizações, a subvalorização das responsabilidades por serviços passados por complementos de pensões de reforma a pagar a funcionários, o inadequado balanceamento entre os custos e os proveitos do exercício, nomeadamente no que se refere aos programas especiais de férias, os atrasos verificados no tratamento contabilístico das transacções de caixa, a existência de valores significativos em aberto nas conciliações bancárias não justificados, como por exemplo no caso do saldo de uma conta bancária no Banco Fonseca & Burnay, a insuficiência de provisão para devedores duvidosos, a inadequada manutenção e análise de saldos de algumas contas de balanço, especialmente no que se refere a contas de passagem, para além das limitações de capacidade do actual sistema informático, que em parte serão inerentes à complexidade das actividades desenvolvidas pelo Instituto.”

E acrescenta:

“4. A quantificação do impacto dessas situações sobre as demonstrações financeiras de 1997, de uma forma objectiva e rigorosa, não foi possível, devido às



Tribunal de Contas

limitações verificadas no âmbito das nossas análises, as quais estão expressas ao longo do nosso relatório.”

Não obstante, conclui adiante que o impacte global das situações identificadas como anómalas “...ao nível dos Capitais Próprios e dos Resultados do exercício será bastante significativo”.

Também no “Relatório de Revisão Limitada a 31 de Dezembro de 1998”, da responsabilidade da mesma Sociedade, se refere, em consonância com os pontos acabados de citar:

“3. No âmbito do nosso trabalho notámos diversas situações que afectam significativamente a representatividade das demonstrações financeiras acima referidas, salientando-se: i) a deficiente valorização dos bens imobilizados e apuramento das respectivas amortizações; ii) a subvalorização das responsabilidades por serviços passados por complementos de pensões de reforma a pagar a funcionários; iii) o inadequado balanceamento de proveitos e custos; iv) a deficiente apresentação de algumas rubricas de balanço e de resultados; v) a ausência de corte anual das operações de tesouraria; vi) a ausência de justificação para valores significativos em aberto nas conciliações bancárias; vii) a insuficiência de provisão para devedores duvidosos; viii) a inadequada manutenção e análise de saldos de algumas contas de balanço, especialmente no que se refere a contas de passagem.”

E:

“4. A quantificação do impacte global destas situações nas demonstrações financeiras de 1998 não foi possível, devido à natureza e extensão das limitações verificadas no âmbito das nossas análises, as quais estão expressas ao longo deste relatório.”

IV.1. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

IV.1.1. Orçamento de Exploração

Os Quadros II e III sintetizam a execução orçamental, respectivamente quanto às receitas e às despesas, neles se comparando os valores das rubricas, nos anos em causa.

IV.1.1.1. RECEITA

Assim, no tocante à receita, a situação é a seguinte:



Tribunal de Contas

QUADRO II: ORÇAMENTO DE EXPLORAÇÃO - RECEITAS

(em contos)

Discriminação	1996				1997				1998			
	Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental		Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental		Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3)=(2-1)	Índice (4)=(2/1)*100			Desvio (3)=(2-1)	Índice (4)=(2/1)*100			Desvio (3)=(2-1)	Índice (4)=(2/1)*100
Exploração												
Sede	1.640.860,0	1.636.742,0	(4.118,0)	99,7	2.080.840,0	1.965.864,0	(114.976,0)	94,5	3.021.069,0	2.244.903,0	(776.166,0)	74,3
Delegações	345.197,0	406.965,0	61.768,0	117,9	388.004,0	255.516,0	(132.488,0)	65,9	378.110,0	212.092,0	(166.018,0)	56,1
Centros de férias	2.330.658,0	2.423.711,0	93.053,0	104,0	2.745.350,0	2.732.132,0	(13.218,0)	99,5	3.029.313,0	2.878.874,0	(150.439,0)	95,0
Parques de campismo	137.708,0	147.789,0	10.081,0	107,3	80.160,0	33.622,0	(46.538,0)	41,9	52.099,0	49.158,0	(2.941,0)	94,4
Instalações desportivas	86.918,0	96.206,0	9.288,0	110,7	121.390,0	84.868,0	(36.522,0)	69,9	123.423,0	100.072,0	(23.351,0)	81,1
Teatro da Trindade	15.200,0	24.466,0	9.266,0	161,0	48.258,0	64.882,0	16.624,0	134,4	80.672,0	86.252,0	5.580,0	106,9
Residencial Infante Santo	89.460,0	66.902,0	(22.558,0)	74,8								
Supermercado SSMES	414.960,0	255.131,0	(159.829,0)	61,5	81.930,0	15.396,0	(66.534,0)	18,8				
Turismo da 3ª idade e termalismo	400.000,0	515.216,0	115.216,0	128,8								
Turismo Sénior		445.468,0	445.468,0									
Projectos especiais			0,0		1.259.545,0	1.575.977,0	316.432,0	125,1	1.921.037,0	2.083.395,0	162.358,0	108,5
Bomba de gasolina de Oeiras			0,0		246.500,0	299.512,0	53.012,0	121,5	317.229,0	314.295,0	(2.934,0)	99,1
Restaurante de Setúbal			0,0		77.764,0	38.213,0	(39.551,0)	49,1	30.000,0	39.058,0	9.058,0	130,2
Transferências												
IGFSS	983.850,0	975.000,0	(8.850,0)	99,1	865.000,0	864.971,0	(29,0)	100,0	682.000,0	682.000,0	0,0	100,0
SCML	493.500,0	517.532,0	24.032,0	104,9	493.500,0	625.372,0	131.872,0		580.954,0	580.954,0	0,0	100,0
Total	6.938.311,0	7.511.128,0	572.817,0	108,3	8.488.241,0	8.556.325,0	68.084,0	100,8	10.215.906,0	9.271.053,0	(944.853,0)	90,8

Fonte: Relatório e Contas 96/98 - Mapa comparativo entre os valores orçados e os realizados

De uma leitura do quadro antecedente, releva, de imediato, no total das receitas do INATEL, a preponderância dos Centros de Férias. Por ordem de importância, seguem-se-lhes a Sede e os designados Projectos Especiais, estes com expressão apenas em 1997 e 98.

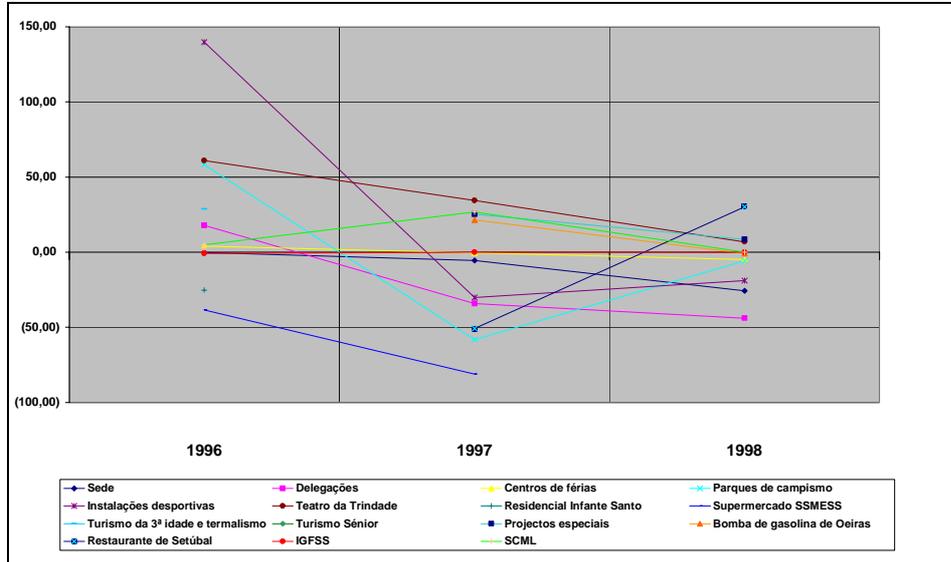
A execução orçamental do *Orçamento de Exploração – Receitas* tem decrescido, atingindo no ano de 1998 apenas 90,8%, em contraste com os anos de 1996 e 1997, em que se obteve uma execução de 108,3 e 100,8%, respectivamente.

Ainda no tocante ao ano de 1998 salientam-se três rubricas com índice de execução superior a 100%. Assim, e por ordem decrescente, tem-se o “Restaurante de Setúbal”, os “Projectos Especiais” e o “Teatro da Trindade”.

O gráfico subsequente vem facilitar a leitura dos desvios das receitas:



GRÁFICO III: PERCENTAGEM DOS DESVIOS DAS RECEITAS - EXPLORAÇÃO



Como resulta evidente do gráfico anterior, os desvios percentuais verificados entre a execução orçamental e a previsão têm vindo a reduzir-se – situando-se o respectivo leque, em 1998, largamente no interior do intervalo $]-50\%, +50\%[$ –, o que parece indiciar um esforço bem sucedido de maior rigor neste processo orçamental, embora os desvios continuem, ainda, a ser muito significativos.

IV.1.1.2. DESPESA

No tocante à despesa, a situação é a seguinte:



Tribunal de Contas

QUADRO III: ORÇAMENTO DE EXPLORAÇÃO - DESPESA

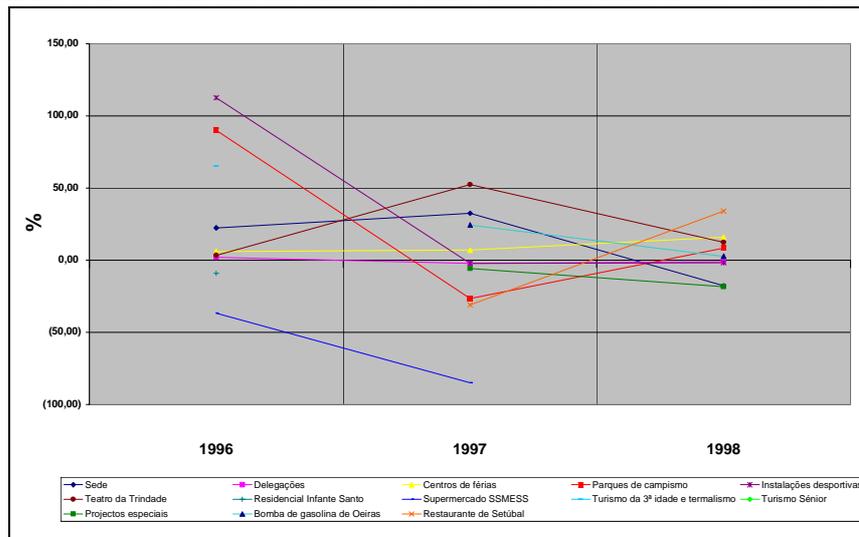
Discriminação	1996				1997				1998			
	Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental		Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental		Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3)=(2-1)	Índice (4)=(2/1)*100			Desvio (3)=(2-1)	Índice (4)=(2/1)*100			Desvio (3)=(2-1)	Índice (4)=(2/1)*100
Exploração												
Sede	2.688.530,0	3.290.800,0	602.270,0	122,4	2.950.820,0	3.908.906,0	958086,0	132,5	4.083.325,0	3.359.677,0	(723.648,0)	82,3
Delegações	977.640,0	997.377,0	19.737,0	102,0	1.085.071,0	1.060.103,0	(24.968,0)	97,7	1.113.331,0	1.101.534,0	(11.797,0)	98,9
Centros de férias	2.121.818,0	2.250.677,0	128.859,0	106,1	2.258.971,0	2.415.591,0	156.620,0	106,9	2.367.283,0	2.745.227,0	377.944,0	116,0
Parques de campismo	123.739,0	118.576,0	(5.163,0)	95,8	111.484,0	81.901,0	(29.583,0)	73,5	97.962,0	106.194,0	8.232,0	108,4
Instalações desportivas	264.726,0	264.029,0	(697,0)	99,7	298.453,0	291.976,0	(6.477,0)	97,8	333.055,0	327.010,0	(6.045,0)	98,2
Teatro da Trindade	116.500,0	120.480,0	3.980,0	103,4	151.564,0	231.199,0	79.635,0	152,5	190.362,0	213.984,0	23.622,0	112,4
Residencial Infante Santo	82.149,0	74.689,0	(7.460,0)	90,9								
Supermercado SSMESS	424.345,0	268.732,0	(155.613,0)	63,3	131.653,0	19.631,0	(112.022,0)	14,9				
Turismo da 3ª idade e termalismo	261.000,0	431.033,0	170.033,0	165,1								
Turismo Sénior		265.151,0	265.151,0									
Projectos especiais			0,0		1.205.160,0	1.136.780,0	(68.380,0)	94,3	1.839.505,0	1.502.329,0	(337.176,0)	81,7
Bomba de gasolina de Oeiras			0,0		234.974,0	292.371,0	57.397,0	124,4	302.328,0	310.553,0	8.225,0	102,7
Restaurante de Setúbal			0,0		60.095,0	41.463,0	(18.632,0)	69,0	36.273,0	48.628,0	12.355,0	134,1
Total	7.060.447,0	8.081.544,0	1.021.097,0	114,5	8.488.245,0	9.479.921,0	991.676,0	111,7	10.363.424,0	9.715.136,0	(648.288,0)	93,7

Fonte: Relatório e Contas 96/98 - Mapa comparativo entre os valores orçados e realizados

Ao contrário da situação constatada na execução orçamental da receita, no que toca à despesa a Sede assume a liderança, em termos de valor, sendo seguida pelos Centros de Férias e pelos Projectos Especiais (em 1997 e 98).

Para facilitar a visualização da distribuição da percentagem dos desvios das despesas elaborou-se o seguinte gráfico.

GRÁFICO IV: PERCENTAGEM DOS DESVIOS DAS DESPESAS - EXPLORAÇÃO



À semelhança do já referido para a receita, também aqui resulta evidente o progresso no rigor colocado no processo orçamental, situando-se, neste caso, os desvios percentuais numa banda ainda mais estreita (-20% a +35%), que necessita de ser ainda mais encurtada.



Tribunal de Contas

IV.1.2. Orçamento de Investimento

O quadro seguinte (Quadro IV) sintetiza a execução orçamental do Orçamento de Investimentos, no triénio em apreço.

QUADRO IV: EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - INVESTIMENTOS

(em contos)

Discriminação	1996				1997				1998			
	Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental		Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental		Orçado (1)	Realizado (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)*100			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)*100			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)*100
Subsídios												
IGFSS	905.000,0	900.000,0	(5.000,0)	99,4	1.057.000,0	1.056.961,0	(39,0)	100,0	1.298.000,0	1.298.000,0	0,0	100,0
SCML	228.000,0	239.094,0	11.094,0	104,9	265.816,0	336.851,0	71.035,0	126,7	312.921,0	312.958,0	37,0	100,0
Proveitos e Ganhos Financeiros	50.000,0	176.586,0	126.586,0	353,2	60.000,0	166.169,0	106.169,0	276,9	40.000,0	106.246,0	66.246,0	265,6
Proveitos e Ganhos Extraordinários	10.000,0	414.619,0	404.619,0	4146,2		566.004,0	566.004,0			330.917,0	330.917,0	
Total Proveitos	1.193.000,0	1.730.299,0	537.299,0	145,0	1.382.816,0	2.125.985,0	743.169,0	153,7	1.650.921,0	2.048.121,0	397.200,0	124,1
Investimentos Financeiros												
Partes de capital						500,0	500,0					
Outras aplicações financeiras						250.000,0	250.000,0					
Imobilizações corpóreas												
Edifícios e outras construções	812.315,0	262.594,0	(549.721,0)	32,3	1.764.375,0	1.300.627,0	(463.748,0)	73,7	1.331.920,0	634.052,0	(697.868,0)	47,6
Equipamento básico	215.998,0	183.891,0	(32.107,0)	85,1	259.111,0	223.593,0	(35.518,0)	86,3	382.114,0	335.780,0	(46.334,0)	87,9
Equipamento de transporte	9.810,0	22.278,0	12.468,0	227,1	14.620,0	13.289,0	(1.331,0)	90,9	11.730,0	43.344,0	31.614,0	369,5
Ferramentas e utensílios	10.683,0	8.879,0	(1.804,0)	83,1	17.465,0	21.213,0	3.748,0	121,5	25.309,0	15.198,0	(10.111,0)	60,0
Equipamento administrativo	80.188,0	134.051,0	53.863,0	167,2	145.933,0	119.712,0	(26.221,0)	82,0	119.527,0	109.160,0	(10.367,0)	91,3
Outras imobilizações corpóreas	400,0	61,0	(339,0)	15,3		23.396,0	23.396,0			2.191,0	2.191,0	
Imobilizações incorpóreas												
Despesas de instalação	750,0		(750,0)		10.000,0	10.657,0	657,0	106,6				
Despesas de investigação e desenvolvimento			0,0			7.520,0	7.520,0					
Despesas de publicidade do turismo sénior		29.849,0	29.849,0									
			0,0									
Imobilizações em curso			0,0									
Obras novas	393.500,0		(393.500,0)		168.500,0		(168.500,0)	0,0	490.000,0		(490.000,0)	0,0
Obras em curso (a)	250.000,0	109.251,0	(140.749,0)	43,7	379.500,0	98.400,0	(281.100,0)	25,9	150.000,0	84.804,0	(65.196,0)	56,5
Total dos custos	1.773.644,0	750.854,0	(1.022.790,0)	42,3	2.759.504,0	2.068.907,0	(690.597,0)	75,0	2.510.600,0	1.224.529,0	(1.286.071,0)	48,8

(a) O valor referente a 1998 desta rubrica, registado em dois mapas de execução orçamental – Investimentos (págs. 175 e 198), não coincide.

Fonte: Relatórios e Contas 96 a 98

A execução orçamental dos **proveitos** foi, em 1996, de 145%, enquanto que no ano de 1997 se verificou um aumento, passando para 153,7%. Já em 1998, este crescendo na execução orçamental não se verificou, tendo a mesma alcançado 124,1%.

Em termos absolutos, este desvio, em 1996, 1997 e 1998, foi de cerca de (+) 537.299 contos, (+) 743.169 contos e (+) 397.200 contos, respectivamente, com um comportamento diversificado:



Tribunal de Contas

- ☑ Os subsídios – **IGFSS**, de maior significado no conjunto dos proveitos em 1996, apresentavam uma execução de 99,4%, enquanto que nos dois anos ulteriores apresentaram uma execução de 100%;
- ☑ Os subsídios – **SCML** tiveram, relativamente ao ano de 1996, uma execução de 104,9%, sendo o seu desvio positivo de 11.094 contos.

Assim, em relação aos subsídios provenientes da SCML e do IGFSS, pode dizer-se que ambos tiveram uma execução igual ou superior a 100%.

Relativamente a 1996 e no que respeita às receitas, podem destacar-se os “Proveitos e Ganhos Financeiros”, dado que excederam as previsões em 126.586 contos, o que corresponde a (+) 253,2%. Em 1997 esse desvio foi de 106 169 contos; já em 1998, verifica-se que o orçado foi de cerca de 40.000 contos, enquanto que o realizado foi de 106.246 contos, o que originou um desvio positivo de 66.246 contos.

Os 330.917 contos registados em “Proveitos e Ganhos Extraordinários”, são explicados, segundo o Relatório e Contas de 1998, pela *“transferência efectuada da conta 27.45 – Subsídios de Investimento, para a conta 7983 – Subsídios para Investimento, (...), que corresponde às amortizações efectuadas do Investimento realizado após 1993”*, o que se encontra de acordo com as normas estabelecidas no POC.

A análise do quadro anterior permite ainda evidenciar, no que respeita aos **custos**, o seguinte:

- ☑ A execução orçamental do total dos custos no primeiro ano de análise foi apenas de 42,3%.
- ☑ No ano de 1997, ainda relativamente aos custos, apura-se um *“boom”*, isto é, a sua execução passou para 75%, decaindo novamente para 48,8% em 1998.

Somente no ano de 1997 se verificou um investimento financeiro. Este atingiu um total de 250.500 contos, sendo que, destes, 250.000 contos estão inseridos na rubrica “Outras aplicações Financeiras”, enquanto que os 500 contos restantes dizem respeito a parte de capital, como fundador, na **Fundação Cartão do Idoso** ⁶. Este total de 250.500 contos representa 11,8% dos investimentos.

A aplicação financeira – constituída no Montepio Geral por um prazo de 8 anos, a uma taxa bruta de remuneração anual contratada de 4,75% – referente aos 250.000 contos destina-se a garantir o pagamento de complementos de reforma aos trabalhadores do INATEL (cfr. Acta da Direcção n.º 2501, de 28/11/97) ⁷.

⁶ Vide *Estatuto* desta Fundação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102/97, de 28 de Abril.

⁷ Conforme Regulamento do Complemento da Pensão de Reforma aprovado por Despacho, de 7 de Agosto de 1991, do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional, ao abrigo do n.º 3 do art.º 68º dos Estatutos do INATEL, revogado - com efeitos para os trabalhadores admitidos a partir de 01/01/98 - por Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais de 31 de Março de 1998.



Tribunal de Contas

Segundo informação dos responsáveis

“Esta aplicação financeira será reforçada anualmente na medida das disponibilidades orçamentais apuradas em cada momento”,

acrescentando

“No curto prazo, e atentos os custos envolvidos serem da ordem dos 3,5 a 4 milhões de contos, não haverá qualquer possibilidade de constituir formalmente um Fundo de Pensões com meios financeiros próprios ...”

A rubrica “Edifícios e Outras Construções” registou uma execução reduzida, pois, em 1996 e 1998 não atingiu os 50%, apresentando o grau de execução mais elevado (73,7%) em 1997, com o valor de 1 301 milhares de contos, valor esse que representa, aproximadamente, o dobro do realizado em 1998 e o quántuplo do de 1996. Assinale-se, ainda, que esta rubrica representa, em relação ao total dos custos, 62,9% em 1997, 51,8% em 1998 e, em 1996, apenas 35%.

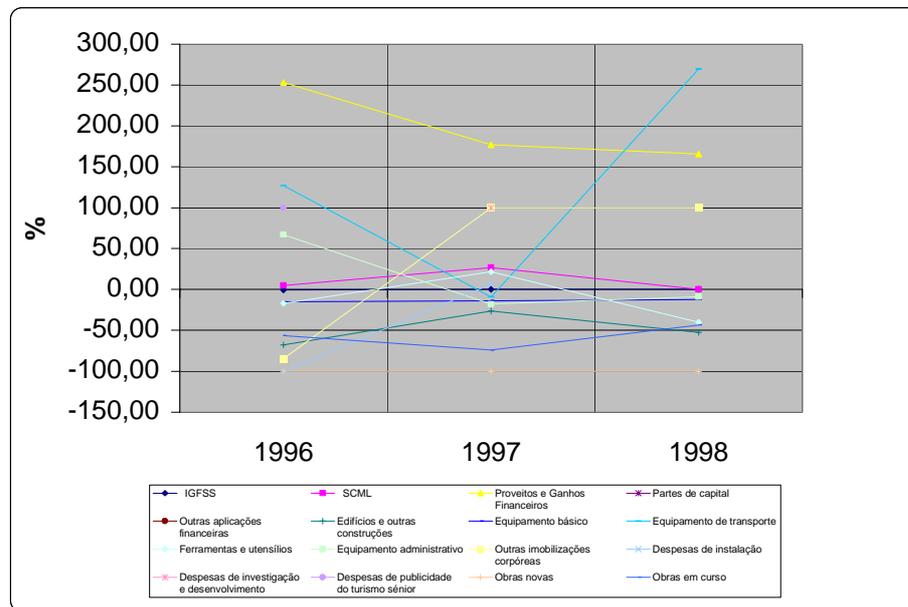
Com relação directa com esta rubrica, é de notar, no âmbito das imobilizações em curso, a baixa execução verificada nas “Obras em curso” (43,7%, 25,9% e 56,5%), bem como o facto de a rubrica “Obras novas”, apesar de apresentar sempre dotações, nunca conhecer qualquer execução.

Das restantes rubricas, apenas “Equipamento básico” e “Equipamento administrativo” apresentam, em termos de execução orçamental, valores relevantes (acima de 100 000 contos). A primeira tem vindo a sofrer incrementos significativos já que, apresentando em 1996 o valor de 183 891 contos, passou para 223 593 e 335 780 contos, respectivamente em 1997 e 1998. Evolução inversa se verifica na segunda daquelas rubricas, que, partindo dos 134 051 contos de 1996, passou para 119 712 e 109 160 contos nos dois anos seguintes.

Tal como se procedeu para o Orçamento de Exploração, construiu-se o Gráfico V, o qual espelha os desvios percentuais observados entre a previsão e a realização, em termos de Orçamento de Investimentos:

GRÁFICO V: PERCENTAGEM DOS DESVIOS DOS INVESTIMENTOS

Verifica-se que, sendo esta aplicação financeira de 250 000 contos, a Provisão para pensões registada no Balanço é apenas de 150 000 contos. Sobre esta provisão, é recorrente, designadamente nos relatórios da Comissão de Fiscalização, a observação de que não existe qualquer estudo actuarial que identifique as responsabilidades do INATEL neste domínio, sendo, contudo, a provisão constituída manifestamente insuficiente.



É manifesta a falta de rigor colocada na elaboração deste tipo de orçamento, verificando-se execuções que variam entre os 100% negativos (cujo caso paradigmático é o da rubrica “Obras novas”, sem qualquer execução no triénio) e um valor superior a 269% no “Equipamento de transporte” em 1998. De notar, ainda, que o facto de a rubrica “Proveitos e ganhos extraordinários” apresentar, em 1996, um desvio superior aos **4 000** pontos percentuais determinou a exclusão desta série do gráfico antecedente.

IV.1.3. *Apreciação do processo de orçamentação*

Da análise efectuada nos pontos antecedentes, decorre que o processo de elaboração do orçamento, quer de exploração, quer de investimento, requer maior cuidado e rigor; de facto, essa carência é patente na variabilidade das taxas globais de execução verificadas no triénio – 42% a 154%.



Tribunal de Contas

IV.2. ANÁLISE FINANCEIRA

IV.2.1. Evolução e Comparação dos Balanços no Triénio

Comparando os balanços dos anos em análise (Quadro V), constata-se, quanto ao Activo, que o **imobilizado corpóreo**, em 1996, representava 69,2 % do total do activo líquido, em 1997, 72,6% e, em 1998, 73,9%. É no último ano do triénio em causa que o imobilizado corpóreo atinge o seu valor máximo de 12.196.410 contos.

QUADRO V: EVOLUÇÃO E COMPARAÇÃO DOS BALANÇOS 1996/98

	1996		1997		1998		△		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	96/97	97/98	96/98
Activo									
Imobilizado Incorpóreo	22.399	0,2	13.786	0,1	6.897	0,0	(38,5)	(50,0)	(69,2)
Imobilizado Corpóreo	10.126.298	69,2	11.240.751	72,6	12.196.410	73,9	11,0	8,5	20,4
Investimentos Financeiros			250.500	1,6	250.500	1,5		0,0	
Imobilizado Líquido	10.148.697	69,4	11.505.037	74,4	12.453.807	75,5	13,4	8,2	22,7
Existências	110.931	0,8	188.661	1,2	105.346	0,6	70,1	(44,2)	(5,0)
Dívidas de terceiros - c.p.	255.118	1,7	465.556	3,0	831.184	5,0	82,5	78,5	225,8
Disponibilidades	3.665.595	25,1	2.936.653	19,0	2.159.299	13,1	(19,9)	(26,5)	(41,1)
Acréscimos e Diferimentos	450.007	3,1	377.481	2,4	943.954	5,7	(16,1)	150,1	109,8
Total do Activo Líquido	14.630.348	100,0	15.473.388	100,0	16.493.590	100,0	5,8	6,6	12,7
Capital Próprio e Passivo									
Capital Próprio									
Capital	8.099.291	55,4	8.099.291	52,3	8.099.291	49,1	0,0	0,0	0,0
Reservas de Reavaliação	474.065	3,2	474.065	3,1	474.065	2,9	0,0	0,0	0,0
Resultados Transitados	180.987	1,2	201.776	1,3	10.352	0,1	11,5	(94,9)	(94,3)
Resultados Líquidos do Exercício	20.789	0,1	(191.424)	(1,2)	(485.554)	(2,9)	(1020,8)	153,7	(2435,6)
Total do Capital Próprio	8.775.132	60,0	8.583.708	55,5	8.098.154	49,1	(2,2)	(5,7)	(7,7)
Passivo									
Provisões para Pensões (a)	130.000	0,9	150.000	1,0	150.000	0,9	15,4	0,0	15,4
Dívidas a terceiros - c.p.	650.624	4,4	671.443	4,3	541.181	3,3	3,2	(19,4)	(16,8)
Acréscimos e Diferimentos	5.074.593	34,7	6.068.237	39,2	7.704.255	46,7	19,6	27,0	51,8
Total do Passivo	5.855.217	40,0	6.889.680	44,5	8.395.436	50,9	17,7	21,9	43,4
Total do Capital Próprio e do Passivo	14.630.349	100,0	15.473.388	100,0	16.493.590	100,0	5,8	6,6	12,7

(a) Estas provisões são, conforme expresso em sucessivos Pareceres da Comissão de Fiscalização e em relatório de auditor externo, manifestamente insuficientes, mesmo não existindo estudo actuarial que identifique as responsabilidades reais.

NOTA: Eventuais divergências nos valores apresentados resultam de arredondamentos.

Fonte: Relatórios e Contas 96/98

Por outro lado, verifica-se que as **dívidas de terceiros a curto prazo** ascenderam a 255.118 contos no ano de 1996, subindo para 465 556 contos em 1997 (aumento de 82,5%) e para 831 184 contos em 1998 (aumento de 78,5%), atingindo no triénio um acréscimo global de 225,8%.

Tendo em atenção a composição destas dívidas, observa-se que os **clientes de cobrança duvidosa** representavam 50,63% do valor daquela rubrica em 1996. Relativamente aos outros anos em estudo, 1997 e 1998, esta componente apresenta um decréscimo em termos relativos, respectivamente de 32,2% e 20,6%. Este decréscimo em valores relativos é acompanhado



Tribunal de Contas

do pelos valores absolutos em 1997, com 193.213 contos. No ano de 1998 esta tendência já não se verifica, subindo o valor desta rubrica para 198.422 contos.

O INATEL tem provisionados 71,3% da rubrica **clientes de cobrança duvidosa curto prazo** em 1996, sendo que, ao longo dos anos de 1997 e 1998, estas provisões, apesar de reconhecidas como insuficientes pela Comissão de Fiscalização, têm vindo a decrescer, para 69,6% e 66,6%, respectivamente.

Quanto às **disponibilidades**, observa-se uma diminuição ao longo do triénio, quer em termos absolutos, quer em termos relativos. Esta diminuição foi, de 1996 para 1997 e em valores absolutos, de 728.942 contos, enquanto que, de 1997 para 1998, foi de 777.354 contos, correspondendo a uma variação negativa no triénio, em termos relativos, de 41%.

Os 3.665.595 contos de disponibilidades representavam 25,1% do total do activo líquido no ano de 1996, enquanto que, em 1997, os 2.936.653 contos traduziam apenas 19% do total do activo. No último ano de análise os valores existentes simbolizavam apenas 13,1% (2.159.299) contos.

Os **acréscimos e diferimentos** evidenciam uma tendência evolutiva positiva no período em análise de 110%, representando, em 1998, 5,7% do Activo.

Quanto ao outro membro do Balanço e, concretamente, à rubrica **capital**, constata-se que esta se manteve constante em termos de valor absoluto (8.099.291 contos), enquanto que, em valores relativos, representou, ao longo do triénio, 55,4%, 52,3% e 49,1%.

Os **resultados líquidos do exercício** revelaram, ao longo do triénio, um decréscimo de 506 343 contos, passando de um valor positivo de 20 789 para um valor negativo de 485 554 contos (a este propósito, veja-se o ponto **IV.3**).

As **dívidas a terceiros a curto prazo**, ascenderam, em 1997, a um valor de 671.443 contos, contrastando com os 650.624 contos de 1996, aumento que representou 3,2% destas dívidas. Já em 1998 aquela subida não se confirma, registando-se o valor de 541.181 contos, ou seja, um decréscimo de 19,4% (130.262 contos).

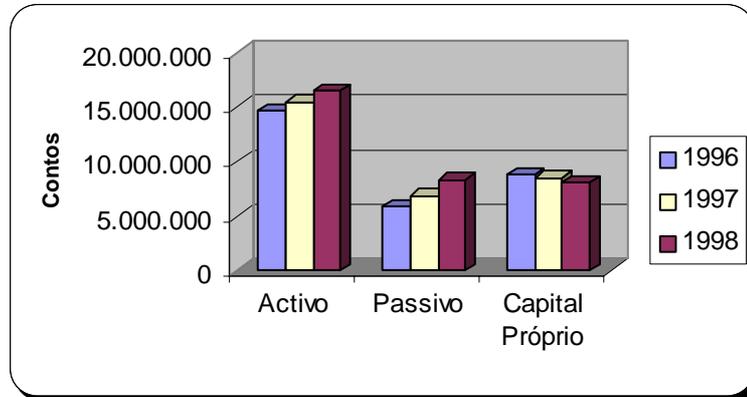
Em 1997 registou-se uma melhoria no **prazo médio de pagamento**. Essa melhoria não se manteve em 1998, ou seja, o prazo médio de pagamento passou para 4,6 meses, quando era, no ano de 1997, de 5,9 meses.

Os **acréscimos e diferimentos** apresentaram, no período, um peso relativo face ao agregado Capital Próprio e Passivo, que variou entre 35% e 47%, atingindo 7 704 255 contos em 1998, o que representou uma variação positiva de cerca de 52% no triénio.

Comparam-se de seguida, de uma forma gráfica, os valores dos activo (líquido), passivo e capital próprio, relativamente aos anos 1996, 97 e 98:



GRÁFICO VI: ACTIVO, PASSIVO E CAPITAL PRÓPRIO



De 1996 para 1997 verificou-se um incremento de 843 040 contos no **activo líquido**. Em relação a 1998 registou-se um crescimento de 1 020 202 contos relativamente ao ano anterior.

O **passivo** registou, nos períodos de 1996/97 e 1997/98, um crescimento, em termos de valores absolutos, de 1 034 463 e de 1 505 756 contos, respectivamente, tendo partido de um valor de 5.855.217 contos no final de 1996.

No que se refere ao **capital próprio**, em 1998 verificou-se uma variação negativa em relação ao exercício de 1997 de (-) 485 554 contos. Esta situação é explicada pela evolução dos resultados líquidos, que passaram de (-) 191 424 contos para (-) 485 554 contos.

Segundo informa a Direcção do INATEL,

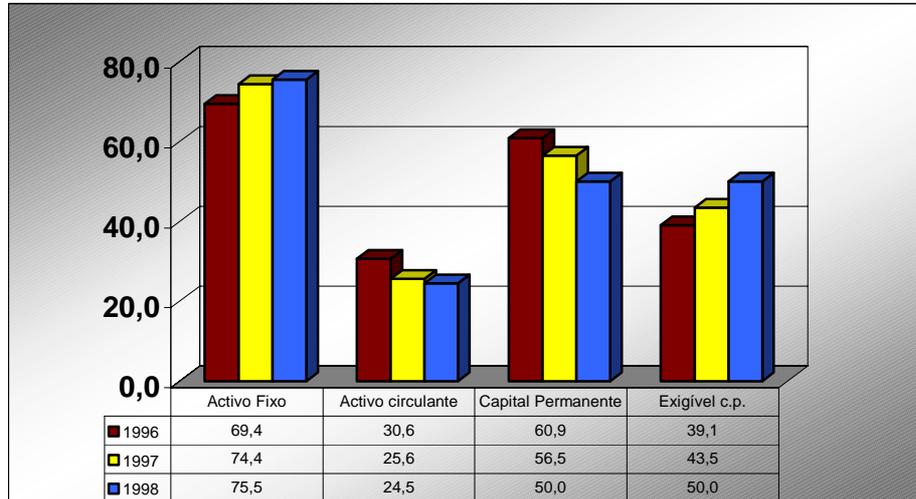
“A actual situação financeira do Instituto traduz-se numa redução dos Capitais Próprios de 2,9 milhões de contos de 1997 para 1999, a qual decorre, fundamentalmente, do elevado volume de investimentos efectuados no período e da redução do volume de subsídios atribuídos à exploração (menos 0,7 milhões de contos que em igual período anterior)...”

IV.2.2. Estrutura patrimonial

Os balanços referentes ao triénio (1996/98), têm a seguinte representação esquemática:



GRÁFICO VII: ESTRUTURA PATRIMONIAL



Relativamente aos anos de 1996 e 97, verifica-se que o activo é essencialmente financiado por capitais permanentes, os quais têm registado um decréscimo ao longo do triénio. Já em 1998 aquele financiamento se reparte, de forma sensivelmente igual, entre as duas categorias consideradas.

Por outro lado, verifica-se que o activo fixo tem um peso bastante grande relativamente ao total dos activos, constatando-se que tem vindo a crescer, representando, em 1996, 97 e 98, 69,4%, 74,4% e 75,5%, respectivamente.



Tribunal de Contas

IV.3. ANÁLISE ECONÓMICA - DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS (EVOLUÇÃO E COMPARAÇÃO NO TRIÉNIO 1996/98)

IV.3.1. INATEL

No Quadro VI apresenta-se o mapa da evolução e comparação das Demonstrações de Resultados Líquidos no triénio.

QUADRO VI: EVOLUÇÃO E COMPARAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS 1996/98

(em contos)

Rubricas	1996		1997		1998		△ %		
	valor	%	valor	%	valor	%	96/97	97/98	96/98
Custos e Perdas									
CMVMC	1.312.705	16,3	1.140.645	12,2	1.283.697	12,8	(13,1)	12,5	(2,2)
FSE	3.560.672	44,3	3.790.075	40,6	4.094.605	40,9	6,4	8,0	15,0
Custos c/ pessoal	2.316.579	28,8	2.739.403	29,3	3.104.057	31,0	18,3	13,3	34,0
Amortizações do imob. corp. e inc	476.222	5,9	670.196	7,2	438.599	4,4	40,7	(34,6)	(7,9)
Provisões	154.618	1,9	100.000	1,1			(35,3)	(100,0)	(100,0)
Impostos	13.972	0,2	3.451	0,0	9.523	0,1	(75,3)	175,9	(31,8)
Outros custos operacionais	200.236	2,5	902.667	9,7	1.093.003	10,9	350,8	21,1	445,9
Custos operacionais	8.035.004	100,0	9.346.437	100,0	10.023.484	100,0	16,3	7,2	24,7
Amortiz. prov. aplic. financeiras									
Juros e custo similares	4	0,4	8	0,0			100,0	(100,0)	(100,0)
Outros	1.063	99,6	87.432	100,0	89.804	100,0	8125,0	2,7	8348,2
Custos financeiros	1.067	100,0	87.440	100,0	89.804	100,0	8094,9	2,7	8316,5
Custos correntes	8.036.071	100,0	9.433.877	100,0	10.113.288	100,0	17,4	7,2	25,8
Custos perdas extraordinários	45.474	100,0	46.044	100,0	80.483	100,0	1,3	74,8	77,0
Custos antes dos impostos	8.081.545	100,0	9.479.921	100,0	10.193.771	100,0	17,3	7,5	26,1
Impostos s/rendimento exercício									
Total dos Custos	8.081.545	100,0	9.479.921	100,0	10.193.771	100,0	17,3	7,5	26,1
Proveitos e Ganhos									
Vendas/Prestação de serviços	4.726.413	63,6	5.365.829	63,9	5.856.644	63,6	13,5	9,1	23,9
Proveitos suplementares	38.522	0,5	26.844	0,3	84.487	0,9	(30,3)	214,7	119,3
Subsídios à exploração	2.245.945	30,2	1.538.592	18,3	1.307.658	14,2	(31,5)	(15,0)	(41,8)
Trabalhos p/ própria empresa		0,0	20.954	0,2	26.223	0,3	100,0	25,1	100,0
Outros proveitos operacionais	416.143	5,6	1.440.295	17,2	1.931.229	21,0	246,1	34,1	364,1
Proveitos operacionais	7.427.023	100,0	8.392.514	100,0	9.206.241	100,0	13,0	9,7	24,0
Rendimentos de títulos negociáveis									
Outras aplicações financeiras									
Outros									
Outros juros proveitos similares									
Outros	222.408	100,0	208.665	100,0	143.261	100,0	(6,2)	(31,3)	(35,6)
Proveitos financeiros	222.408	100,0	208.665	100,0	143.261	100,0	(6)	(31)	(36)
Proveitos correntes	7.649.431	100,0	8.601.179	100,0	9.349.502	100,0	12,4	8,7	22,2
Proveitos ganhos extraord.	452.903	5,6	687.319	7,4	358.714	3,7	51,8	(47,8)	(20,8)
Total dos proveitos	8.102.334	100,0	9.288.498	100,0	9.708.216	100,0	14,6	4,5	19,8

Fonte: Relatório e Contas 96/98

Assim, os proveitos totais de 1996 foram de 8.102.334 contos, tendo atingido os custos totais os 8.081.545 contos. O resultado líquido apresenta-se, assim, positivo, com um valor de 20.789 contos.

Poder-se-á dizer que este valor se deve ao facto de os resultados financeiro e extraordinário terem sido positivos, no montante de 221.341 contos (= 222 408 – 1 067) e de 407.429 contos (= 452.903 – 45.474), respectivamente.



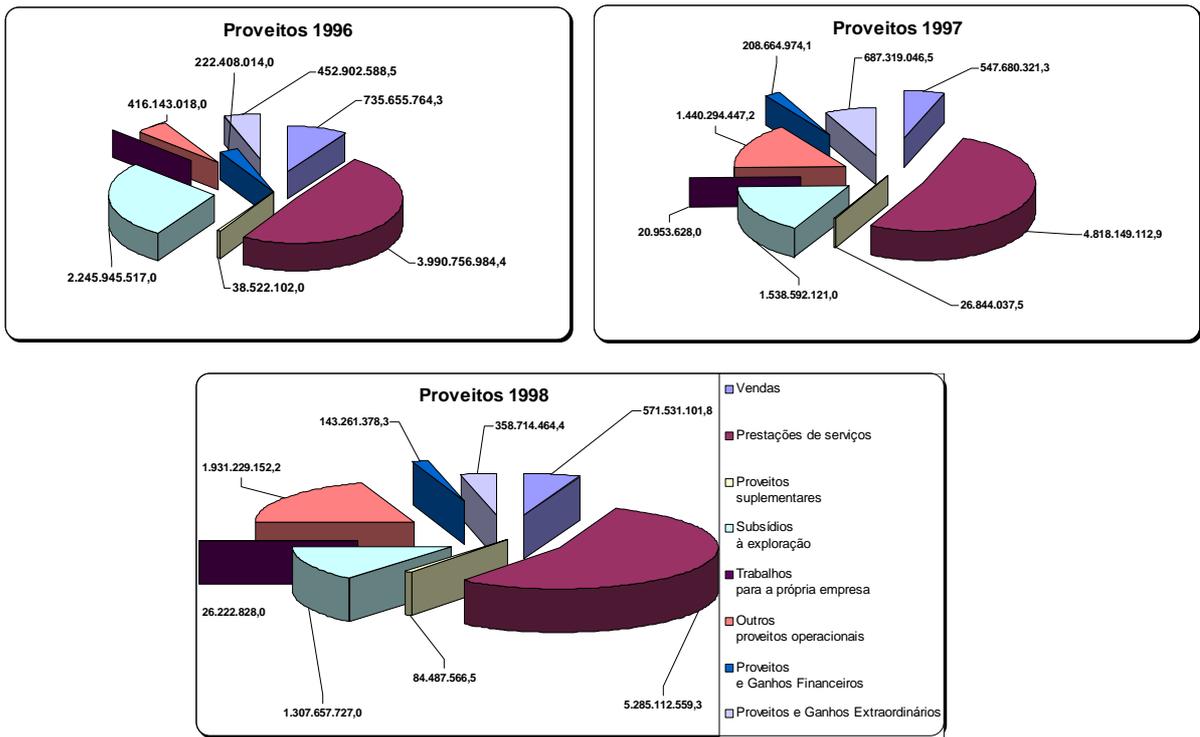
Tribunal de Contas

Nos dois anos subsequentes verifica-se que os totais dos proveitos foram de 9.288.498 e de 9.708.216 contos, enquanto que os custos alcançaram o montante de 9.479.921 e 10.193.771 contos, respectivamente. Assim, e tendo presentes estes valores, constata-se que os resultados líquidos dos anos de 1997 e 1998 atingiram os valores negativos de 191.423 e 485.555 contos.

Ainda decorrente da leitura do quadro, verifica-se que, para o ano de 1998, os custos operacionais foram de 10.023.484 contos, contrapondo-se-lhes os 9.206.241 contos resultantes de proveitos operacionais registados para o mesmo ano.

Os gráficos seguintes foram elaborados com vista a facilitar a percepção da distribuição dos proveitos e dos custos pelas rubricas respectivas:

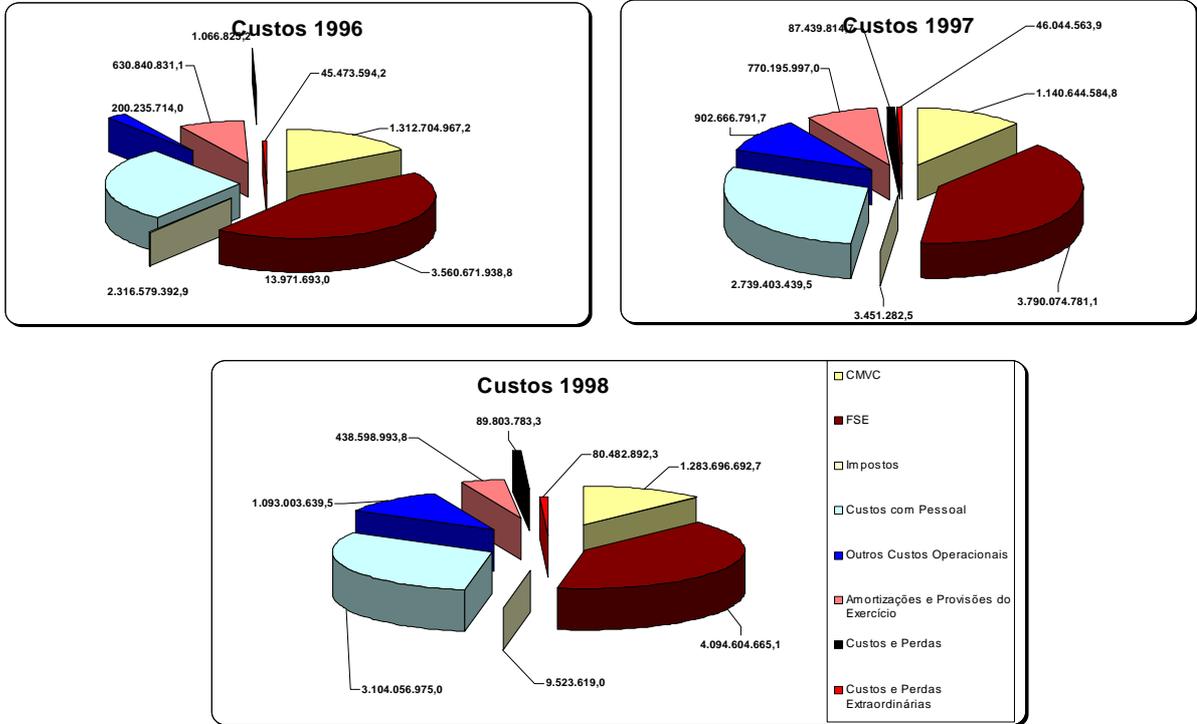
GRÁFICO VIII: PROVEITOS 1996/98





Tribunal de Contas

GRÁFICO IX: CUSTOS 1996/98



O quadro seguinte expressa os resultados ao longo do triénio em análise:

QUADRO VII: RESULTADOS 1996/98

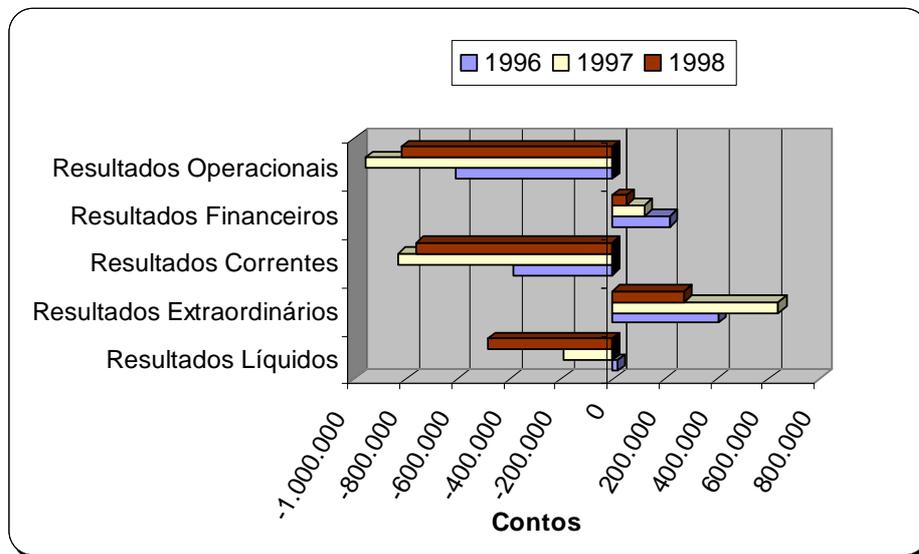
	(em contos)		
	1996	1997	1998
Resultados Operacionais	(607.981)	(953.923)	(817.243)
Resultados Financeiros	221.341	121.225	53.457
Resultados Correntes	(386.640)	(832.698)	(763.786)
Resultados Extraordinários	407.429	641.275	278.231
Resultados Líquidos	20.789	(191.423)	(485.555)

Os quais, graficamente, se traduzem da seguinte forma:

GRÁFICO X: RESULTADOS 1996/98



Tribunal de Contas



Se atendermos aos resultados do exercício dos anos em análise, constata-se que, em relação aos:

- ☑ **Resultados operacionais:** estes têm sido sempre negativos, tendo atingido o seu mínimo em 1997 com (-) 953.923 contos. Em 1998, estes resultados registaram uma ligeira melhoria, apesar de ainda serem negativos;
- ☑ **Resultados financeiros:** têm vindo a sofrer um decréscimo, no entanto mantêm-se positivos, tal como se constata do gráfico;
- ☑ **Resultados correntes:** acompanham os operacionais, isto é, de 1996 a 1998 os referidos resultados apresentam-se negativos, com os valores de (-) 386.640, (-) 832.698 e (-) 763.786 contos, respectivamente;
- ☑ **Resultados extraordinários:** tal como os financeiros, estes resultados mantiveram-se positivos ao longo do triénio, tendo conhecido um máximo em 1997, com 641.275 contos;
- ☑ **Resultados líquidos:** apenas no primeiro ano em análise se verificou um resultado positivo de 20.789. Nos anos subsequentes, os mesmos tiveram uma quebra acentuada, atingindo valores negativos de, respectivamente, (-) 191.423 e (-) 485.555 contos nos anos de 1997 e 1998, donde resulta, em termos acumulados, que os **resultados transitados**, após este último ano, passarão a ser negativos em cerca de 475 mil contos.



Tribunal de Contas

IV.3.2. INATEL e Centros de Férias

No Quadro VIII compara-se, em relação às principais rubricas de proveitos e custos operacionais, bem como quanto aos resultados, o total do INATEL com os seus CF, bem como se analisa a posição relativa destes.

QUADRO VIII: DRL - INATEL E CENTROS DE FÉRIAS

		(em escudos)				
Código	Descrição	ANO	TOTAL INATEL	Centros Férias	Posição Relativa dos Centros de Férias (%)	
PROVEITOS	71	Vendas	1996	735.655.764,3	455.900.850,8	62,0
		1997	547.680.321,3	191.539.834,0	35,0	
		1998	571.531.101,8	216.103.006,7	37,8	
	72	Prestações de serviços	1996	3.990.756.984,4	1.985.874.470,5	49,8
			1997	4.818.149.112,9	2.496.492.378,5	51,8
			1998	5.285.112.559,3	2.640.094.595,9	50,0
	73	Proveitos suplementares	1996	38.522.102,0	22.962.153,0	59,6
			1997	26.844.037,5	16.070.552,0	59,9
			1998	84.487.566,5	14.277.778,5	16,9
	74	Subsídios à exploração	1996	2.245.945.517,0	0,0	0,0
			1997	1.538.592.121,0	0,0	0,0
			1998	1.307.657.727,0	0,0	0,0
	75	Trabalhos para a própria empresa	1996		0,0	
			1997	20.953.628,0	0,0	0,0
			1998	26.222.828,0	3.172.442,0	12,1
	76	Outros proveitos operacionais	1996	416.143.018,0	14.780.620,0	3,6
			1997	1.440.294.447,2	303.220,0	0,0
			1998	1.931.229.152,2	3.061.241,0	0,2
78	Proveitos e Ganhos Financeiros	1996	222.408.014,0	8.810.475,2	4,0	
		1997	208.664.974,1	5.038.442,9	2,4	
		1998	143.261.378,3	1.095.895,1	0,8	
79	Proveitos e Ganhos Extraordinários	1996	452.902.588,5	2.285.368,9	0,5	
		1997	687.319.046,5	22.688.109,8	3,3	
		1998	358.714.464,4	1.068.904,5	0,3	
TOTAIS dos PROVEITOS OPERACIONAIS		1996	7.427.023.385,7	2.479.518.094,3	33,4	
		1997	8.392.513.667,9	2.704.405.984,5	32,2	
		1998	9.206.240.934,8	2.876.709.064,1	31,2	
CUSTOS	61	CMVC	1996	1.312.704.967,2	1.013.276.312,9	77,2
			1997	1.140.644.584,8	750.855.634,6	65,8
			1998	1.283.696.692,7	871.050.042,1	67,9
	62	FSE	1996	3.560.671.938,8	389.854.454,9	10,9
			1997	3.790.074.781,1	432.806.826,8	11,4
			1998	4.094.604.665,1	476.281.650,2	11,6
	63	Impostos	1996	13.971.693,0	4.673.882,5	33,5
			1997	3.451.282,5	2.467.645,5	71,5
			1998	9.523.619,0	0,0	0,0
	64	Custos com Pessoal	1996	2.316.579.392,9	902.850.012,0	39,0
			1997	2.739.403.439,5	1.143.822.560,5	41,8
			1998	3.104.056.975,0	1.312.953.425,0	42,3
	65	Outros Custos Operacionais	1996	200.235.714,0	15.000,0	0,0
			1997	902.666.791,7	632.309,0	0,1
			1998	1.093.003.639,5	8.233.751,5 (1)	0,8
	66 e 67	Amortizações e Provisões do Exercício	1996	630.840.831,1	12.580.200,0 (2)	2,0
			1997	770.195.997,0	0,0	0,0
			1998	438.598.993,8	0,0	0,0
68	Custos e Perdas Financeiros	1996	1.066.825,2	262.764,9	24,6	
		1997	87.439.814,7	83.501.770,9	95,5	
		1998	89.803.783,3	76.060.988,4	84,7	
69	Custos e Perdas Extraordinários	1996	45.473.594,2	1.854.084,5	4,1	
		1997	46.044.563,9	1.504.139,0	3,3	
		1998	80.482.892,3	647.449,3	0,8	
TOTAIS dos CUSTOS OPERACIONAIS		1996	8.035.004.537,0	2.323.249.862,3	28,9	
		1997	9.346.436.876,6	2.330.584.976,4	24,9	
		1998	10.023.484.585,1	2.668.518.868,8	26,6	
RESULTADOS OPERACIONAIS		1996	(607.981.151,3)	156.268.232,0	(25,7)	
		1997	(953.923.208,7)	373.821.008,1	(39,2)	
		1998	(817.243.650,3)	208.190.195,3	(25,5)	
RESULTADOS FINANCEIROS		1996	221.341.188,8	8.547.710,3	3,9	
		1997	121.225.159,4	(78.463.328,0)	(64,7)	
		1998	53.457.595,0	(74.965.093,3)	(140,2)	
RESULTADOS EXTRAORDINÁRIOS		1996	407.428.994,3	431.284,4	0,1	
		1997	641.274.482,6	21.183.970,8	3,3	
		1998	278.231.572,1	421.455,2	0,2	
RESULTADOS LÍQUIDOS		1996	20.789.031,8	165.247.226,7	794,9	
		1997	(191.423.566,7)	316.541.650,9	(165,4)	
		1998	(485.554.483,2)	133.646.557,2	(27,5)	

(1) Inclui 5.694.150,0 de Impostos e Taxas; (2) Inclui apenas amortizações
 Fonte: Total INATEL - Relatório e Contas 96, 97 e 98; Centros Férias - Mapas fornecidos pela Div. Contabil. e Finanças.



Tribunal de Contas

Ao analisar o quadro supra, onde se espelham os proveitos, os custos e os resultados do INATEL, bem como a posição relativa dos centros de férias, verifica-se que:

- ☑ O peso relativo das “**Vendas**” dos CF no total do INATEL apresentou uma quebra acentuada de 1996 para 97 (de 62,0% para 35,0%), mantendo-se, em 1998, com 37,8%;

A Direcção justifica esta quebra

“...fundamentalmente, em virtude de terem aparecido nos resultados duas rubricas que, por si só, representaram 1,5 milhões de contos em 97 e 2,4 em 98, a saber os Projectos Especiais e Bomba de Gasolina de Oeiras, o que desvirtuava os valores reais.”

- ☑ Os valores absolutos apresentados denotam um crescimento nas “**Prestações de serviços**”, embora não muito acentuado. A posição relativa dos centros de férias em 1996 era de 49,8% do total da referida rubrica do INATEL. Esta relação teve um ligeiro incremento no ano de 1997, tendo atingido 51,8%, enquanto que no ano de 1998 apresenta um decréscimo de 1,8%;
- ☑ Relativamente aos “**Proveitos suplementares**”, nota-se que, nos dois primeiros anos, os montantes existentes, nesta rubrica, nos centros de férias, totalizavam 59,6 e 59,9%, respectivamente. No ano de 1998, representavam apenas 16,9% do total do seu valor;
- ☑ Os “**Subsídios à exploração**” têm vindo a decrescer de importância, quer em valores absolutos, quer em peso relativo, no total dos proveitos do INATEL, tendo passado de 2 245 946 para 1 307 658 contos no triénio;
- ☑ 77,2 % do total dos “**CMVC**” referem-se aos centros de férias no ano de 1996, enquanto que, nos dois anos seguintes, esta percentagem foi apenas de 65,8 e de 67,9%;
- ☑ Os valores apresentados dos “**FSE**” dos centros de férias mantiveram a sua posição relativa ao longo dos três anos, cerca de 11%, sendo que, em valores absolutos, estes oscilaram entre 389 854 contos, no primeiro ano, e 476 281 contos, no último ano em análise;
- ☑ Os “**Custos c/ pessoal**” nos CF têm uma expressão relativa, no triénio, crescente e sempre acima de um terço do total (39%, 41,8% e 42,3%). De notar que estes encargos concorrem, em 1997 e 98, para mais de 1/3 das Vendas (já que, em 1996, representaram 62%) e para valores na ordem dos 50% das Prestações de serviços do INATEL;

Em sede de contraditório, a Direcção do INATEL vem afirmar, após concordar com o que se referiu, que

“...não obstante o grande esforço que tem vindo a ser feito, continua a ser evidente um déficite de pessoal qualificado, designadamente nas áreas de informática, contabilidade, economia e engenharia, por exemplo.”



Tribunal de Contas

Por outro lado,

“... não pode deixar de se ter em conta a redução do horário de trabalho de 45 para 40 horas, o que, atenta a natureza da laboração, obrigou a um aumento significativo de recursos humanos.”

- ☑ Os “**Custos e perdas financeiros**” apresentaram, nos CF, uma subida exponencial de 1996 para 1997, quer em valor absoluto, quer em peso relativo, passando de 24,6% (263 contos) para 95,5% (83 502 contos), sofrendo apenas uma diminuição em 1998 – 84,7% (76 061 contos);

Esta subida justifica-se, segundo a Direcção

*“...em virtude de terem sido instalados **POS Visa** nas diferentes unidades e de terem começado a ser contabilizadas as respectivas comissões, o que foi completamente inovador.”*

- ☑ Os CF apresentaram, no triénio, valores de “**Resultados operacionais**” e “**Resultados líquidos**” sempre positivos (atingindo um máximo em 1997), ao contrário do observado no conjunto do INATEL.



Tribunal de Contas

V. CENTROS DE FÉRIAS AUDITADOS

V.1. SELECÇÃO DOS CENTROS DE FÉRIAS A VISITAR

No Quadro IX seguinte apresenta-se, de uma forma sintética, os elementos que contribuíram, em maior ou menor grau, para a análise e posterior selecção dos centros de férias a auditar.

QUADRO IX: ELEMENTOS RELEVANTES PARA A SELECÇÃO DOS CF

Descrição	ANO	Praia				Termas				Campo			TOTALS
		Albufeira	"Um lugar ao Sol"	Foz do Arelho	Motel Continental	Lusitano	Palace	Serra da Estrela	Quinta da Torre	Quinta do Castelo	Cerveira	Castelo de Vide	
Aumentos inventário (em contos)	1996	22.391,0	1.163,0	38.628,0	11.188,0	13.045,0	132.335,0	10.171,0	6.448,0	17.322,0	6.820,0	28.610,0	288.121,0
	1997	19.594,0	15.685,0	30.726,0	21.458,0	6.262,0	102.245,0	4.157,0	77.859,0	6.973,0	5.830,0	18.676,0	309.465,0
	1998	32.075,0	319.325,0	131.494,0	12.203,0	5.326,0	5.105,0	11.981,0	23.865,0	6.116,0	17.289,0	20.155,0	584.934,0
Taxa	1996	53,41	b)	53,89	43,95	55,24	b)	58,11	19,30	45,60	56,65	70,63	
Ocupação/Quarto	1997	54,60	b)	55,32	58,61	65,56	83,53 a)	56,09	21,38	51,49	67,88	69,53	
	1998	59,67	b)	56,44	70,29	66,22	77,49	51,96	20,59	62,87	71,65	67,02	
Dormidas	1996	137.843	17.537	60.879	49.989	28.270	0	20.446	18.250	23.978	44.118	11.368	412.678
	1997	144.337	5.060	58.716	62.835	32.457	37.688	16.185	15.509	20.839	41.543	11.419	446.588
	1998	155.854	6.265	60.049	74.842	33.317	44.448	19.299	18.660	34.371	53.315	11.142	511.562
N.º quartos		308	37 e 2 vivendas	127	138	70	77	48	105	81	97	22	
Refeições	1996	495.366	68.849	218.258	186.923	98.283	13.937	69.274	83.521	90.371	149.723	48.001	1.522.506
	1997	553.727	52.228	233.809	221.945	117.374	142.261	63.570	88.879	102.708	161.603	46.577	1.784.681
	1998	577.969	50.833	22.512	224.548	129.485	167.117	73.023	128.396	110.871	176.515	47.130	1.708.399

a) Tx calculada desde Abril inclusivé

b) Fechado

Nota: Não foram incluídos os centros de férias, Infante Santo, Porto Santo e Santo da Serra

Fontes: Relatório e Contas 96/98, Mapa taxas de ocupação/quarto, Mapa de aumentos ao inventário geral em 31 de Dezembro 96/98

A apreciação do quadro permite-nos ter a percepção clara da relação de grandeza entre os Centros de Férias e a respectiva evolução de valores no triénio em causa.

Verificando-se que a tipologia dos centros de férias do INATEL apresenta três vertentes distintas, nomeadamente **Praia**, **Termas** e **Campo**, optou-se por seleccionar um centro representativo de cada uma destas valências.

Ponderados os diversos itens constantes do quadro e considerando, ainda, que:

- Independentemente do grupo onde está representado, o INATEL Albufeira, com os seus 308 quartos, é o maior dos centros de férias, contrastando com o de Castelo de Vide, que tinha, no período em análise, apenas 22 quartos;
- Por outro lado, salienta-se o facto de que, no *Relatório e Contas de 96*, o centro de Castelo de Vide ter sido considerado pelo próprio INATEL “*um modelo de excelência no âmbito dos equipamentos hoteleiros do INATEL*”;



Tribunal de Contas

- No *Relatório e Contas de 1997* destaca-se o facto da reabertura do centro *Palace* no referido ano,

optou-se por seleccionar, como objecto de auditoria, os centros de **Albufeira, S. Pedro do Sul** (*Palace*) e **Castelo de Vide**.

V.2. CARACTERIZAÇÃO

Apresentam-se, seguidamente, os três centros seleccionados, de acordo com as seguintes características:

- Características físicas;
- Organização;
- Administração;
- Elementos financeiros (proveitos, custos e resultados).

V.2.1. *Caracterização Física*

Na caracterização física, conforme Quadro X, dá-se relevo à situação geográfica, aos serviços disponibilizados, qualidades do alojamento, taxa de ocupação e número de dormidas e de refeições.



QUADRO X: CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS CF VISITADOS

Descrição	Praia	Termas	Campo	TOTALS	
	Albufeira	Palace	Castelo de Vide		
Distrito	Faro	Viseu	Portalegre		
Concelho	Albufeira	S. Pedro do Sul	Castelo de Vide		
Sala de Restaurante	S	S	S		
Bar	S i)	S	S		
Esplanada		S	S		
Salão de Baile		S			
Sala para Reuniões	S	S			
Selfservice	S				
Parque de Estacionamento	S	S			
Salão/Sala de Jogos	S	S			
Parque Infantil	S	S			
Circuito de Manutenção		S			
Aluguer de BTT	S	S	S		
Posto de Venda	S				
Jardim		S			
Baby Sitting	S				
Piscina	S h)				
Campo Polivalente	S g)				
Campo de Ténis	S f)				
Quartos	Número	308 e)	77 d)	39 c)	
	Casa de banho privativa	S	S	S	
	Ar condicionado			S	
	Aquecimento central	S	S		
	Telefone	S	S	S	
	Televisão	S	S	S	
Taxa Ocupação	Música		S	S	
	1996	61,31	b)	70,78	
	1997	64,20	67,05 a)	71,10	
Dormidas	1998	69,32	79,07	69,38	
	1996	137.843	0	11.368	149.211
	1997	144.337	37.688	11.419	193.444
	1998	155.854	44.448	11.142	211.444
Refeições	1996	495.366	13.937	48.001	557.304
	1997	553.727	142.261	46.577	742.565
	1998	577.969	167.117	47.130	792.216

Fontes: Relatório e Contas 96/98, Mapa de taxas de ocupação/quarto

a) Tx. calculada desde Abril inclusivé

b) Fechado

c) Estão distribuídos por dois edifícios, "Jardim" e "S. Paulo", com 22 e 17 quartos respectivamente. O edifício "Jardim" encontra-se em pleno funcionamento, o edifício "S. Paulo" está encerrado.

d) Os quartos estão distribuídos apenas por um edifício, denominado "Palace".

e) Estão distribuídos por três edifícios: "Principal", "Praia" e "Turismo".

f) Possui dois campos de ténis, dotados com parede bate-bolas.

g) Equipado com bancadas e iluminação, destinado à prática de diversas modalidades desportivas.

h) Piscina situada em local de zona reservada e ajardinada com bar privativo.

i) Tem 3 bares, dispersos pelos "edifício principal" e "edifício da praia".



Tribunal de Contas

V.2.2. Organização

Na organização de um CF, tomando como exemplo o CF de Albufeira, encontram-se os seguintes serviços:

- ☑ **Contabilidade/Tesouraria** – Serviço no qual se efectuam tarefas relacionadas com entradas e saídas de dinheiro e respectivo registo em folha de caixa, bem como a (pré)classificação de documentos a remeter à Sede para contabilização.
- ☑ **Reservas/Recepção** - Serviço encarregado do acolhimento dos utentes e gestão das reservas efectuadas, funciona por turnos e é assegurado, em grande parte, por pessoal contratado.
- ☑ **Andares/Quartos** –Serviço que tem a seu cargo as diversas limpezas e arrumações a efectuar nas áreas de alojamento, e que é supervisionado por uma funcionária com a categoria de governanta.
- ☑ **Rouparia/Lavandaria** – Serviço onde são tratadas todas as roupas utilizadas pelo centro e, ainda, roupas dos utentes a pedido destes.
- ☑ **Economato** – Serviço que se ocupa das compras e recepção dos bens, bem como da gestão de *stocks*.
- ☑ **Cozinha/Copa** – Serviço assegurado por diversas pessoas, sob a responsabilidade de um chefe de cozinha, o qual se preocupa com a requisição dos bens necessários à confecção das refeições a servir, controlo da respectiva confecção e controlo dos custos das ementas, tarefa esta que executa em parceria com o responsável pelas compras.
- ☑ **Restaurante** – Serviço assegurado por diversos empregados de mesa e um chefe de mesa, aos quais compete o controlo do acesso ao mesmo, das bebidas consumidas e todas as tarefas necessárias ao funcionamento deste.
- ☑ **Bares** – Este centro de férias tem quatro bares, dois no edifício principal, um no edifício da praia e um junto à piscina.

Os serviços que integram a estrutura do Centro de Férias de São Pedro do Sul, não diferem muito daqueles que foram referidos no atrás exposto para o centro de férias de Albufeira.

Nessas diferenças incluem-se a ausência de piscina, a existência de apenas um bar e, dada a menor dimensão, os serviços são assegurados por menos efectivos, muitos dos quais contratados a termo.



Tribunal de Contas

Igualmente, no que ao CF de Castelo de Vide respeita, as principais diferenças derivam da reduzida dimensão do mesmo, a qual se reflecte no número de trabalhadores ao serviço, na respectiva polivalência e na simplificação de circuitos.

V.2.3. *Administração*

Todos os CF são dotados dos serviços e do pessoal necessários ao respectivo funcionamento, sendo geridos por um Administrador, cujas competências se encontram definidas no *Regulamento da Estrutura, Organização, Competência e Funcionamento* dos serviços do INATEL, a saber:

- Assegurar a gestão dos estabelecimentos em termos que permitam a plena realização dos fins para que foram criados;
- Contratar e dispensar pessoal, dirigi-lo e zelar pela sua conduta;
- Manter a higiene e salubridade do equipamento e propor superiormente as reparações e demais aquisições que se afigurem necessárias;
- Elaborar, em tempo, relatórios e outros indicadores de gestão.

Quanto à aquisição de bens de equipamento, o Administrador apenas pode adquirir bens cujo procedimento seja passível de ajuste directo – isto é, quando o valor da despesa não ultrapasse o limite fixado por delegação de competências (no período em análise, 150.000\$00) –, caso contrário, todo o processo é realizado na sede.

V.2.4. *Análise Comparativa de Proveitos, Custos e Resultados*

Nos quadros XI e XII comparam-se os proveitos, os custos e os resultados dos centros de férias visitados no decurso da auditoria (Albufeira, *Palace* e Castelo de Vide).



Tribunal de Contas

QUADRO XI: COMPARAÇÃO DOS PROVEITOS E DOS CUSTOS (ANOS 1996/98) – CF VISITADOS

C	C	D	Descrição	Centros	Ano						△ %			96/97	97/98				
					1996		1997		1998		97/96	98/97	98/96						
					1996	%	1997	%	1998	%									
P	R	O	Vendas	Albufeira	66.819.046,0	9,3	73.561.641,0	9,0	79.129.251,0	9,3	10,1	7,6	18,4	6.742.595,0	5.567.610,0				
				Palace		0,0	5.626.198,0	2,8	7.519.052,0	3,3		33,6			5.626.198,0	1.892.854,0			
					Castelo de Vide	1.805.400,5	3,0	1.673.137,0	2,4	1.682.053,0	2,5	(7,3)	0,5	(6,8)		(132.263,5)	8.916,0		
				72	Prestações de serviços	Albufeira	642.807.821,0	89,8	736.064.029,5	90,2	764.241.412,9	90,1	14,5	3,8	18,9	93.256.208,5	28.177.383,4		
						Palace	18.852,0	5,2	187.262.172,5	92,5	217.596.236,0	96,5	993227,9	16,2	1154134,2	187.243.320,5	30.334.063,5		
					Castelo de Vide	57.487.208,0	95,7	64.714.839,5	93,3	62.997.687,0	93,4	12,6	(2,7)	9,6	7.227.631,5	(1.717.152,5)			
				73	Proveitos suplementares	Albufeira	1.565.734,0	0,2	2.088.152,0	0,3	1.957.207,5	0,2	33,4	(6,3)	25,0	522.418,0	(130.944,5)		
						Palace	209.577,0	57,8	455.767,0	0,2	67.640,0	0,0	117,5	(85,2)	(67,7)	246.190,0	(388.127,0)		
					Castelo de Vide	90.542,0	0,2	98.650,0	0,1	9.733,0	0,0	9,0	(90,1)	(89,3)	8.108,0	(88.917,0)			
				74	Subsídios à exploração	Albufeira		0,0		0,0		0,0					0,0	0,0	
						Palace		0,0		0,0		0,0						0,0	0,0
					Castelo de Vide		0,0		0,0		0,0						0,0	0,0	
				75	Trabalhos para a própria empresa	Albufeira		0,0		0,0		0,0						0,0	0,0
						Palace		0,0		0,0		0,0						0,0	0,0
					Castelo de Vide		0,0		0,0	2.680.000,0	4,0						0,0	2.680.000,0	
				76	Outros proveitos operacionais	Albufeira	1.170.050,0	0,2	101.080,0	0,0	2.444.345,0	0,3	(91,4)	2318,2	108,9	(1.068.970,0)	2.343.265,0		
						Palace	61.700,0	17,0		0,0		0,0	(100,0)			(100,0)	(61.700,0)	0,0	
					Castelo de Vide	202.000,0	0,3		0,0		0,0	(100,0)			(100,0)	(202.000,0)	0,0		
				78	Proveitos e Ganhos Financeiros	Albufeira	2.916.298,0	0,4	2.316.263,3	0,3	255.310,1	0,0	(20,6)	(89,0)	(91,2)	(600.034,7)	(2.060.953,2)		
						Palace	36.698,0	10,1	364.798,0	0,2	213.180,0	0,1	894,1	(41,6)	480,9	328.100,0	(151.618,0)		
	Castelo de Vide	471.857,0	0,8	225.226,0	0,3	55.107,0	0,1	(52,3)	(75,5)	(88,3)	(246.631,0)	(170.119,0)							
79	Proveitos e Ganhos Extraordinários	Albufeira	448.130,4	0,1	1.963.856,5	0,2	548.377,5	0,1	338,2	(72,1)	22,4	1.515.726,1	(1.415.479,0)						
		Palace	36.049,0	9,9	8.724.388,5	4,3		0,0	24101,5	(100,0)	(100,0)	8.688.339,5	(8.724.388,5)						
	Castelo de Vide		0,0	2.684.832,0	3,9		0,0		(100,0)		2.684.832,0	(2.684.832,0)							
TOTAIS dos PROVEITOS				Albufeira	715.727.079,4	100,0	816.095.022,3	100,0	848.575.904,0	100,0	14,0	4,0	18,6	100.367.942,9	32.480.881,7				
		Palace	362.876,0	100,0	202.433.324,0	100,0	225.396.108,0	100,0	55685,8	11,3	62013,8	202.070.448,0	22.962.784,0						
		Castelo de Vide	60.057.007,5	100,0	69.396.684,5	100,0	67.424.580,0	100,0	15,6	(2,8)	12,3	9.339.677,0	(1.972.104,5)						
C	U	S	CMVC	Albufeira	231.993.850,4	44,6	210.297.284,7	36,8	240.317.281,5	38,4	(9,4)	14,3	3,6	(21.696.565,7)	30.019.996,8				
				Palace	550.547,5	1,0	48.267.654,5	27,4	54.594.164,0	30,2	8667,2	13,1	9816,3	47.717.107,0	6.326.509,5				
					Castelo de Vide	19.100.129,0	27,7	18.050.465,0	22,4	18.199.149,0	20,5	(5,5)	0,8	(4,7)	(1.049.664,0)	148.684,0			
				62	FSE	Albufeira	97.188.408,2	18,7	96.370.785,5	16,9	94.876.132,7	15,2	(0,8)	(1,6)	(2,4)	(817.622,7)	(1.494.652,8)		
						Palace	7.230.340,0	12,8	36.713.191,0	20,8	30.658.620,2	16,9	407,8	(16,5)	324,0	29.482.851,0	(6.054.570,8)		
					Castelo de Vide	14.790.857,5	21,4	14.816.832,0	18,4	18.537.695,5	20,9	0,2	25,1	25,3	25.974,5	3.720.863,5			
				63	Impostos	Albufeira	562.912,0	0,1	40.158,0	0,0		0,0	(92,9)	(100,0)	(100,0)	(522.754,0)	(40.158,0)		
						Palace	66.448,0	0,1		0,0		0,0	(100,0)		(100,0)	(66.448,0)	0,0		
					Castelo de Vide	107.215,0	0,2	50.000,0	0,1		0,0	(53,4)	(100,0)	(100,0)	(57.215,0)	(50.000,0)			
				64	Custos com Pessoal	Albufeira	189.356.095,0	36,4	230.403.486,5	40,4	256.193.830,5	41,0	21,7	11,2	35,3	41.047.391,5	25.790.344,0		
						Palace	47.487.377,5	84,4	86.030.424,5	48,8	93.510.030,0	51,7	81,2	8,7	96,9	38.543.047,0	7.479.605,5		
					Castelo de Vide	34.305.574,0	49,7	42.082.617,5	52,2	48.038.706,5	54,0	22,7	14,2	40,0	7.777.043,5	5.956.089,0			
				65	Outros Custos Operacionais	Albufeira		0,0		0,0	1.674.708,0	0,3					0,0	1.674.708,0	
						Palace		0,0		0,0	105.229,0	0,1					0,0	105.229,0	
					Castelo de Vide		0,0		0,0	628.321,0	0,7					0,0	628.321,0		
				66	Amortizações do Exercício (a)	Albufeira	730.299,0	0,1		0,0		0,0	(100,0)			(100,0)	(730.299,0)	0,0	
						Palace	901.506,0	1,6		0,0		0,0	(100,0)			(100,0)	(901.506,0)	0,0	
					Castelo de Vide	759.965,0	1,1		0,0		0,0	(100,0)			(100,0)	(759.965,0)	0,0		
				68	Custos e Perdas Financeiras	Albufeira	50.610,0	0,0	33.700.814,0	5,9	32.156.007,8	5,1	66489,2	(4,6)	63436,9	33.650.204,0	(1.544.806,2)		
						Palace	7.050,0	0,0	5.145.102,7	2,9	1.751.196,3	1,0	72880,2	(66,0)	24739,7	5.138.052,7	(3.393.906,4)		
	Castelo de Vide	7.500,0	0,0	4.215.463,8	5,2	3.489.018,4	3,9	56106,2	(17,2)	46420,2	4.207.963,8	(726.445,4)							
69	Custos e Perdas Extraordinárias	Albufeira	131.390,0	0,0	1,0	0,0	145.513,0	0,0	(100,0)	14551200,0	10,7	(131.389,0)	145.512,0						
		Palace	32.854,0	0,1		0,0	325.000,0	0,2	(100,0)		889,2	(32.854,0)	325.000,0						
	Castelo de Vide		0,0	1.429.024,0	1,8		0,0		(100,0)		1.429.024,0	(1.429.024,0)							
TOTAIS dos CUSTOS				Albufeira	520.013.564,6	100,0	570.812.529,7	100,0	625.363.473,5	100,0	9,8	9,6	20,3	50.798.965,1	54.550.943,8				
		Palace	56.276.123,0	100,0	176.156.372,7	100,0	180.944.239,5	100,0	213,0	2,7	221,5	119.880.249,7	4.787.866,8						
		Castelo de Vide	69.071.240,5	100,0	80.644.402,3	100,0	88.892.890,4	100,0	16,8	10,2	28,7	11.573.161,8	8.248.488,1						
RESULTADOS LÍQUIDOS				Albufeira	195.713.514,8		245.282.492,6		223.212.430,5		25,3	(9,0)	14,1	49.568.977,8	(22.070.062,1)				
		Palace	(55.913.247,0)		26.276.951,3		44.451.868,5		(147,0)	69,2	(179,5)	82.190.198,3	18.174.917,2						
		Castelo de Vide	(9.014.233,0)		(11.247.717,8)		(21.468.310,4)		24,8	90,9	138,2	(2.233.484,8)	(10.220.592,6)						

(a) - Em 1997 e 1998 não foram efectuadas amortizações, em virtude de a Direcção pretender que fossem feitos inventários em todos os CF, os quais constituiriam base correcta para tal cálculo.

Fonte: INATEL - Divisão de Contabilidade e Finanças



Tribunal de Contas

QUADRO XII: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS (ANOS 1996/98) – CF VISITADOS

(em contos)

Descrição	ANO	Praia	Termas	Campo	TOTAIS
		Albufeira	Palace	Castelo de Vide	
Resultados Exploração	1996	192.531	(55.946)	(9.479)	127.106
	1997	274.703	22.333	(8.513)	288.523
	1998	254.710	46.315	(18.034)	282.991
Resultados Financeiros	1996	2.866	30	464	3.360
	1997	(31.385)	(4.780)	(3.990)	(40.155)
	1998	(31.901)	(1.538)	(3.434)	(36.873)
Resultados Extraordinários	1996	317	3	-	320
	1997	1.964	8.724	1.256	11.944
	1998	403	(325)	-	78
Resultados Líquidos	1996	195.713	(55.913)	(9.014)	130.786
	1997	245.282	26.277	(11.248)	260.311
	1998	223.212	44.452	(21.468)	246.196

No cômputo geral, verifica-se que, no ano de **1996**, apenas em Albufeira os proveitos se situaram acima dos custos, conduzindo a um resultado líquido positivo de 195.713 contos. Ainda com referência a este ano, o resultado negativo de (-)55.913 contos do *Palace* é explicado pelo encerramento do centro. Os resultados líquidos negativos [(-) 9 014 contos] de Castelo de Vide revelam a fraca rentabilidade deste CF, devida, essencialmente, à reduzida dimensão do mesmo – já que, dos 39 quartos, apenas 22 se encontravam em funcionamento – o que não permite compensar os custos, nomeadamente os “custos com o pessoal”, equivalentes a cerca de 50% do total daqueles.

Já em **1997**, constata-se que existe uma alteração nos resultados líquidos no centro de férias “Palace”, pois estes deixam de ser negativos para passarem a ter um valor positivo de 26 277 contos. Este efeito advém da reabertura do centro, a qual, só neste ano, provocou uma variação nas “prestações de serviços” na ordem dos 187 262 contos. Por outro lado, em Castelo de Vide, mantém-se o valor negativo dos resultados em questão: apesar de ter havido um aumento nos totais dos proveitos, estes não chegaram para cobrir a totalidade dos custos.

Os resultados líquidos em **1998**, em termos de sinal, mantiveram-se iguais ao ano transacto. Constata-se, também, que, em relação ao centro de férias de Albufeira, os totais dos proveitos tiveram uma variação positiva de 4%, mas, por outro lado, também se verificou um crescimento nos custos, na ordem dos 9,6%, fazendo com que estes resultados diminuíssem.

Ainda em 1998, em S. Pedro do Sul (*Palace*), nota-se que, relativamente ao ano anterior, os proveitos sofreram um aumento, em valor absoluto, de 22 963 contos, enquanto que os custos sofreram um acréscimo de apenas 4 788 contos; logo, esta relação vai influenciar os resultados líquidos no sentido positivo, uma vez que, em 1997, estes mesmos resultados registaram um valor de 26 277 contos e em 1998 passaram para 44 452 contos.

Relativamente ao centro de férias de Castelo de Vide, constata-se que, não só os resultados líquidos se mantiveram negativos, como ainda agravaram o seu valor. Esta natureza de resul-



Tribunal de Contas

tados é justificada pelo aumento dos custos nas rubricas de FSE e Custos com o Pessoal, cujos montantes representavam 21% e 54%, respectivamente, do total dos custos.

Segundo os responsáveis

“a realização de Cursos de Formação, particularmente, na área de Organização e Gestão de Serviços de Restaurante, a criação e implementação, em curso do primeiro Manual de Procedimentos do INATEL, para a área hoteleira, a criação de uma equipa de acompanhamento d controlo de gestão, autónoma da Divisão de Férias, no Departamento de Turismo, uma maior centralização das compras, o cumprimento das metas fixadas em Plano de Actividades, são medidas de aplicação simultânea que irão contribuir para inverter a tendência negativa detectada.”

Saliente-se, por último, o acentuado crescimento, de 1996 para 1997, dos custos e perdas financeiros.

V.2.5. Indicadores de gestão

De acordo com os objectivos aprovados para a presente auditoria e a fim de permitir uma visão global da forma como decorre a gestão dos CF, construiu-se, como instrumento auxiliar da análise, o seguinte painel de indicadores que, embora simplificado, se pretendeu adaptado à realidade da indústria hoteleira:

- PESSOAL**
 - N.º de trabalhadores
 - Regime contratual
 - Custo por trabalhador
 - Grau de utilização dos recursos humanos

- PRODUTIVIDADE**
 - Valor acrescentado por trabalhador
 - Valor acrescentado por trabalhador *versus* custo por trabalhador

- RENDIBILIDADE**
 - Margem bruta
 - Estadas *versus* resultados brutos

- OUTROS**
 - Taxa de ocupação hoteleira
 - Quota de mercado no total dos CF

A inexistência de valores fiáveis relativos aos activos dos CF inviabiliza o cálculo de outros indicadores que seria importante conhecer, como seja, por exemplo, o da relação entre activos afectos e resultados.

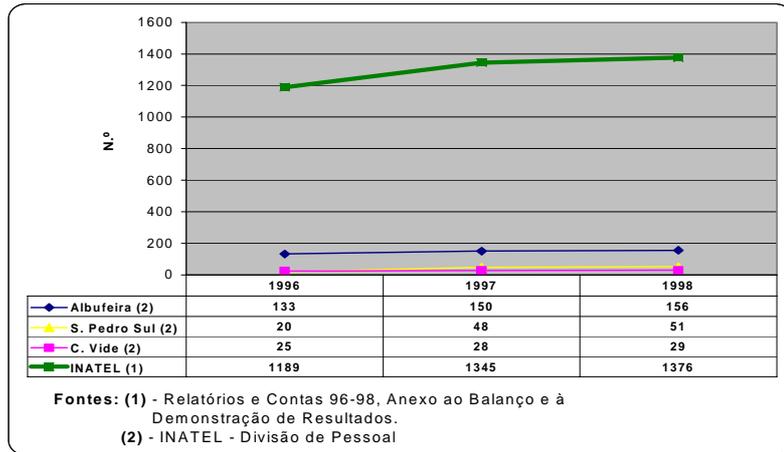


Tribunal de Contas

V.2.5.1. PESSOAL

Ao longo do triénio 1996-98, observou-se um aumento dos efectivos ao serviço do INATEL, como seguidamente se demonstra:

GRÁFICO XI: N.º MÉDIO DE TRABALHADORES



Como igualmente se pode concluir da observação dos dados acima, a evolução do número de pessoas ao serviço dos CF auditados acompanha a tendência verificada para o Instituto. De facto, os CF de Albufeira e Castelo de Vide apresentam, no triénio, acréscimos neste indicador de cerca de 17% e de 16%, respectivamente, enquanto que o de S. Pedro do Sul regista um aumento de 155%, resultante da reabertura em 1997.

No total do INATEL, o volume de contratação a termo por áreas funcionais foi, em 1998, a seguinte:

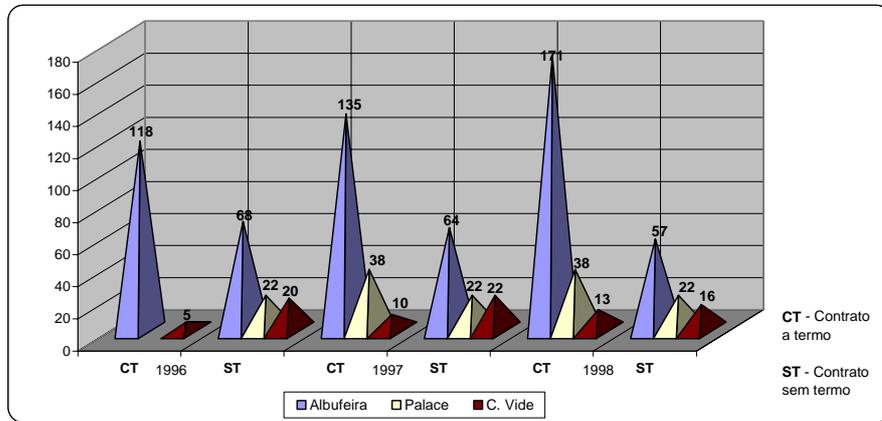
Centros de Férias e Parques de Campismo	454
Restantes serviços	237

Verifica-se uma grande subida na contratação a termo. A situação nos CF visitados, reportada a 31 de Dezembro de cada ano em análise, consta do Gráfico XII.

Refira-se que os responsáveis, nas suas alegações, vêm afirmar que, actualmente, *“... verifica-se uma redução lenta e sustentada da contratação a termo, sem prejuízo do carácter sazonal da actividade desenvolvida nos Centros de Férias e consequente peso daquela.”*



GRÁFICO XII: PESSOAL DOS CF – REGIME CONTRATUAL



Em 1997, ano da reabertura do centro de férias de S. Pedro do Sul, os funcionários com contrato sem termo (do quadro) representavam, em valores relativos, 36,7%, enquanto que, em valores absolutos, se mantinham os 22 funcionários. No que se refere aos contratados a termo, verifica-se que, em termos relativos, estes representavam 63,3%, ou seja, eram em número de 38 os trabalhadores que se encontravam nesta circunstância.

Tal como demonstra o gráfico, no centro de férias de S. Pedro do Sul e no ano de 1998, o número total de funcionários manteve-se igual ao do ano transacto, independentemente do tipo de contrato.

Por outro lado, em Albufeira verifica-se, no triénio, o aumento do número dos contratos a termo, acompanhado de um decréscimo dos sem prazo.

O caso do CF de Castelo de Vide contraria a tendência geral, já que, a uma diminuição de pessoal efectivo, no triénio, acompanhada de um aumento do número de contratados a termo, correspondeu, no mesmo período, um incremento dos custos por trabalhador. Esta aparente anomalia pode encontrar explicação na dificuldade de contratação de mão-de-obra especializada na região, o que justificaria algum empolamento dos custos respectivos.

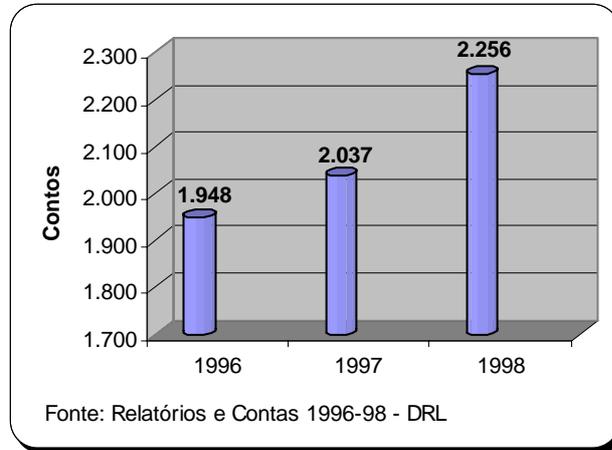
Refira-se, por último, que, considerando o total dos 3 CF, a percentagem de pessoal efectivo em relação ao contratado a termo tem vindo a diminuir ao longo do triénio, passando de 89%, em 1996, para 43%, em 1998.

Verifica-se, ao longo do triénio, que os custos com o pessoal do INATEL mostraram uma evolução semelhante à do número de trabalhadores, como se expressa no gráfico seguinte:



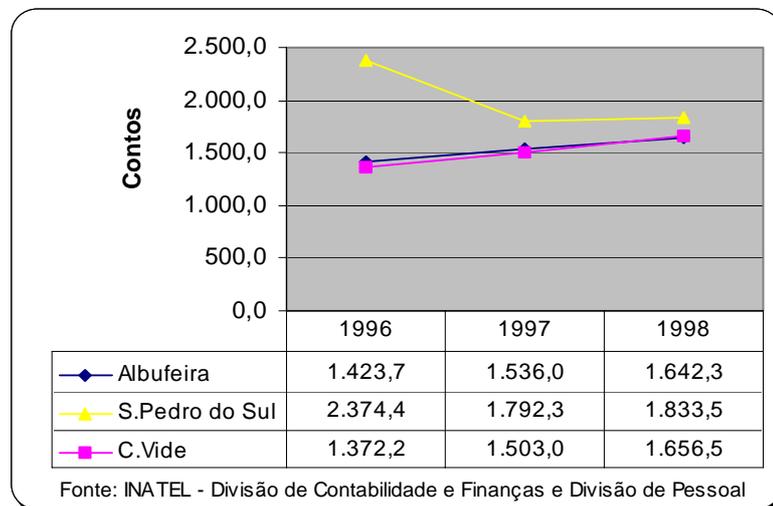
Tribunal de Contas

GRÁFICO XIII: CUSTO POR TRABALHADOR (CT)⁸ - INATEL



No que aos custos com os trabalhadores dos CF que se auditaram respeita, foi a seguinte a evolução observada:

GRÁFICO XIV: CUSTO POR TRABALHADOR – CF VISITADOS



Ao analisar estes custos, verifica-se, no centro de férias de S. Pedro do Sul – encerrado ao público em 1996 e, por consequência, dotado, nesse período, apenas com os 20 funcionários do quadro – um decréscimo abrupto do ano de 1996 para 97. Tal fica a dever-se à admissão de pessoal em regime de contrato a termo, logo menos oneroso.

⁸ $CT = \frac{\text{Total de Custos c/ Pessoal}}{\text{N.º Médio de Trabalhadores}}$



Tribunal de Contas

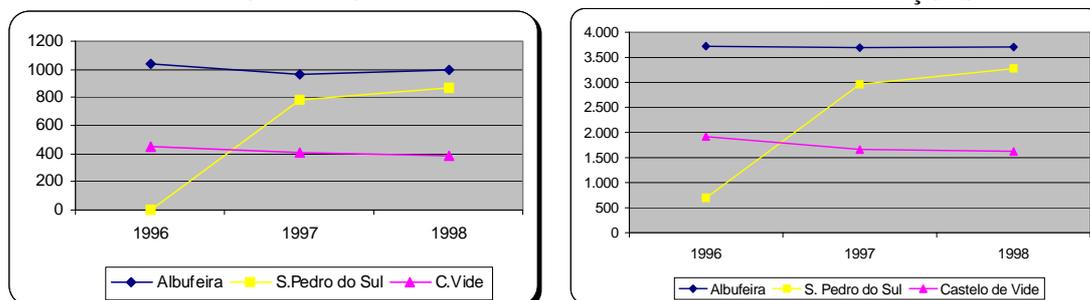
No que diz respeito ao CF de Albufeira, a par de o número de trabalhadores ter evoluído de forma positiva ao longo de triénio em análise, constata-se uma oscilação no mesmo sentido em relação aos custos por trabalhador, já que estes registaram valores de 1.423,7 contos em 1996, 1.536,0 contos no ano de 1997 e 1.642,3 contos em 1998, representando um acréscimo de 15% no triénio.

No centro de férias de Castelo de Vide constata-se que o custo por trabalhador cresce de 1996 para 1997, isto é, o seu valor absoluto sofre uma subida de 130,8 contos, bem como no último ano do triénio em estudo, passando este para 1.656,5 contos, observando-se um crescimento de 10% por ano.

De um modo geral, pode dizer-se que existe uma tendência de convergência deste indicador para os 3 CF considerados.

Outro indicador que é possível calcular pode ser designado como “Grau de utilização dos recursos humanos”⁹ e está retratado no Gráfico XV.

GRÁFICO XV: GRAU DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS
DORMIDAS **REFEIÇÕES**



Fonte: Relatórios e Contas 1996-98

Quanto a este indicador, que visa avaliar a ocupação produtiva dos recursos humanos, verifica-se que os CF de Albufeira e de S. Pedro do Sul (este desde 1997, ano da reabertura) apresentam valores muito próximos, denotando, até, uma convergência de 1997 para 1998.

A situação comparativamente anómala observada em Castelo de Vide deriva da sua pequena dimensão, já que apenas dispunha, no período em análise, de 22 quartos, o que não lhe permitia ser tão rendível quanto os outros dois centros, porquanto existe um número mínimo de trabalhadores indispensável ao funcionamento de um estabelecimento desta natureza, independentemente da respectiva dimensão.

É previsível a alteração desta situação aquando da entrada em funcionamento do novo edifício (*S. Paulo*), o qual acrescentará 17 quartos (ou 77%) à capacidade instalada deste CF, sem que tal implique uma variação proporcional dos efectivos ao serviço.

⁹
$$\frac{\text{N.º de Estadas ou N.º de Refeições Servidas}}{\text{N.º Médio de Trabalhadores}}$$

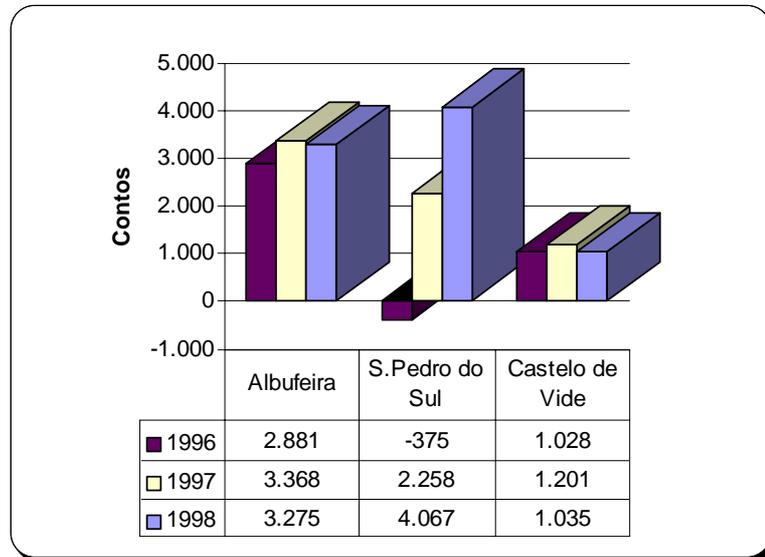


Tribunal de Contas

V.2.5.2. PRODUTIVIDADE

Na sequência da análise, veja-se agora a evolução, no triénio, do valor acrescentado bruto por trabalhador ¹⁰, com referência aos CF auditados:

GRÁFICO XVI: VALOR ACRESCENTADO BRUTO POR TRABALHADOR (VAT) – CF VISITADOS



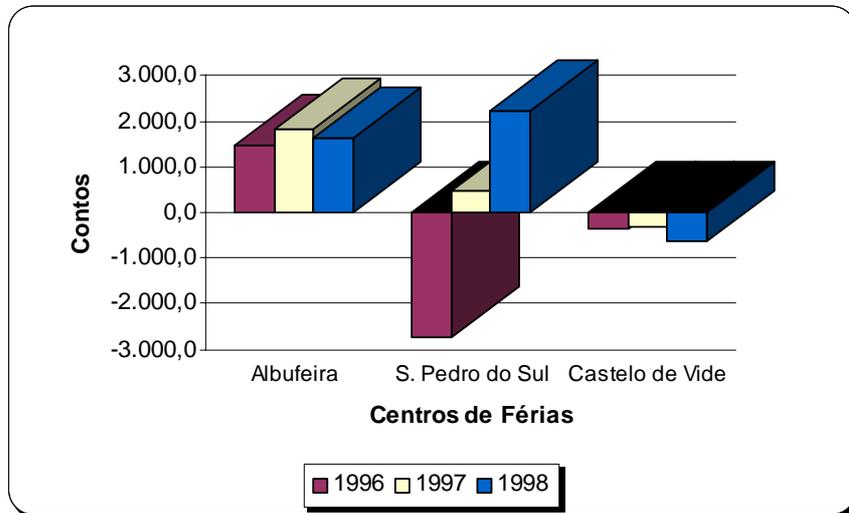
Observa-se que, globalmente, este indicador apresenta, no triénio, uma tendência crescente, embora com um pico em 1997. O valor negativo de S. Pedro do Sul em 1996 deve-se, tão-só, à respectiva reentrada em funcionamento no decurso de 1997.

A diferença entre estes valores e os custos por trabalhador, anteriormente apresentados, tem a seguinte expressão gráfica:

¹⁰ Ou seja: (Vendas + Prestações de Serviços + Proveitos Suplementares + Trabalhos para a Própria Empresa + Outros Proveitos Operacionais – CMVC – FSE – Outros Custos Operacionais) / N.º Médio de Trabalhadores.



GRÁFICO XVII: VAT - CT



O valor fortemente negativo apresentado pelo CF de S. Pedro do Sul em 1996 deve-se, naturalmente, ao facto da não laboração deste centro nesse ano. A não contabilização na conta “75-Trabalhos para a própria empresa” dos trabalhos realizados pelos funcionários durante esse período - já que todos eles executaram todo o tipo de tarefas consideradas úteis e necessárias, tais como jardinagem, tratamento do mobiliário, decoração, etc. -, influencia também, em certa medida, este indicador.

Os valores sistematicamente negativos atingidos no CF de Castelo de Vide reflectem a falta de dimensão deste CF para que se possa tornar rendível.

V.2.5.3. RENDIBILIDADE

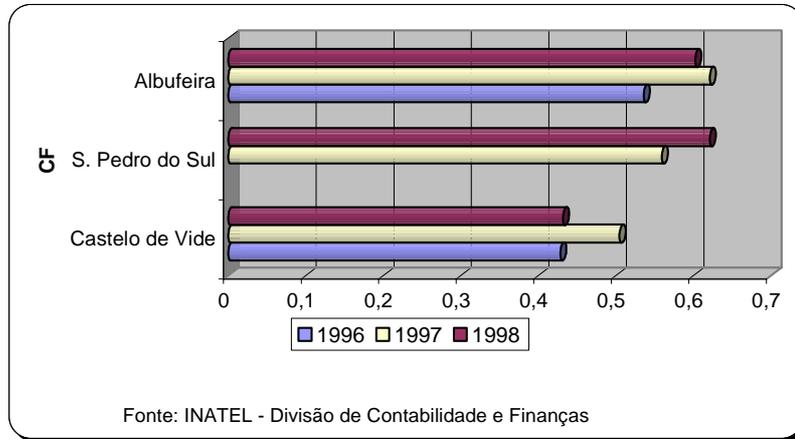
Uma indicação de rendibilidade pode ser colhida, na falta de outros indicadores, no que se pode designar como “Margem bruta”, considerando nos *inputs* apenas o CMVC e os FSE ¹¹.

GRÁFICO XVIII: MARGEM BRUTA

$$^{11} \frac{(\text{Vendas} + \text{Prestações de Serviços}) (\text{CMVC} + \text{FSE})}{\text{Vendas} + \text{Prestações de Serviços}}$$



Tribunal de Contas

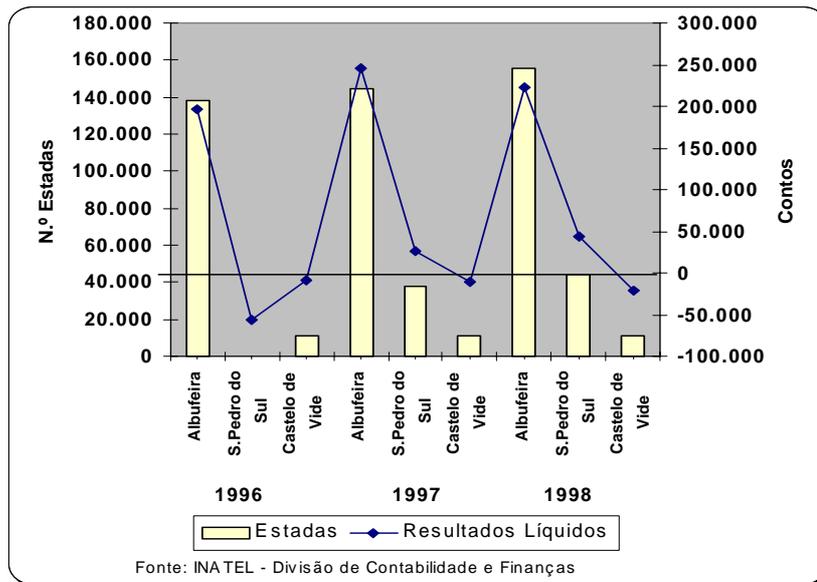


Este indicador demonstra, em todos os casos, um nível entre os 0,43 e 0,62, sendo que, pelas razões já aduzidas, o CF de Castelo de Vide apresenta os valores mais baixos. Não se refere o valor de 1996 correspondente a S. Pedro do Sul, já que o indicador em causa não tem sentido, face à situação de encerramento verificada nesse ano.

De notar que em dois casos (Albufeira e Castelo de Vide) se assiste a uma quebra neste indicador de 1997 para 1998, ficando o respectivo valor, no entanto, acima do de 1996.

Ainda no que toca à avaliação da rentabilidade, veja-se agora o cotejo do número de estadas verificadas (vd. ponto V.2.1) com os resultados líquidos obtidos (vd. ponto V.2.4):

GRÁFICO XIX: ESTADAS VS. RESULTADOS LÍQUIDOS



Mais uma vez se pode observar a constância da ocorrência de resultados negativos no CF de Castelo de Vide, situação agravada em 1998.



Tribunal de Contas

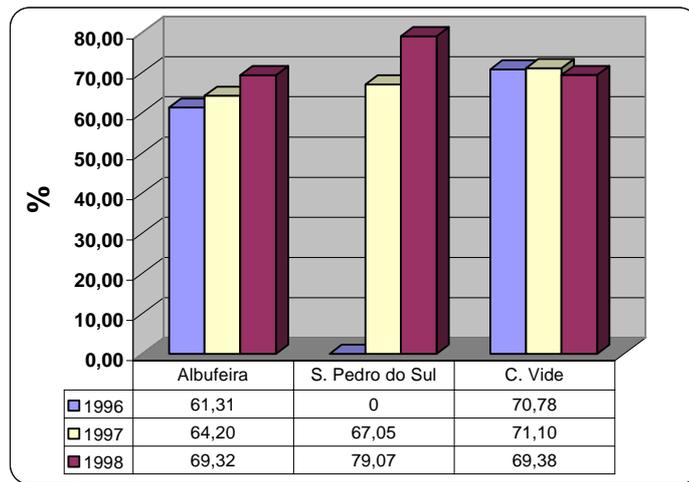
Pelo contrário, S. Pedro do Sul apresenta resultados líquidos positivos (à excepção, naturalmente, de 1996) e crescentes, em consonância com o número de estadas.

Já no que toca ao CF de Albufeira, verifica-se, apesar de uma subida constante no número de estadas, um decréscimo dos resultados de 1997 para 1998.

V.2.5.4. OUTROS

A taxa de ocupação hoteleira ¹² é um indicador que permite inferir da relação entre a oferta turística e a procura.

GRÁFICO XX: TAXA DE OCUPAÇÃO HOTELEIRA



Como se pode observar no Gráfico XX, este indicador de desempenho, que relaciona as estadas efectivas com as potenciais, não sofre grandes variações no triénio, excepção feita a S. Pedro do Sul em 1996, dado o respectivo encerramento nesse ano.

Do gráfico apresentado ressalta a evolução positiva, no triénio, deste indicador, com a única excepção de Castelo de Vide em 1998, o qual, no entanto, evidencia, nos outros dois anos (1996-97), as taxas de ocupação mais elevadas dos 3 CF analisados.

As taxas de ocupação variaram, no triénio, entre os 61,3% de Albufeira em 1996 e os 79,1% relativos a S. Pedro do Sul em 1998, valores apreciáveis, mormente se se tiver em conta que este indicador só teoricamente ou em períodos limitados do ano será passível de atingir os 100%.

¹² $\frac{\text{N.º de dormidas}}{\text{N.º de camas} * 365} * 100$

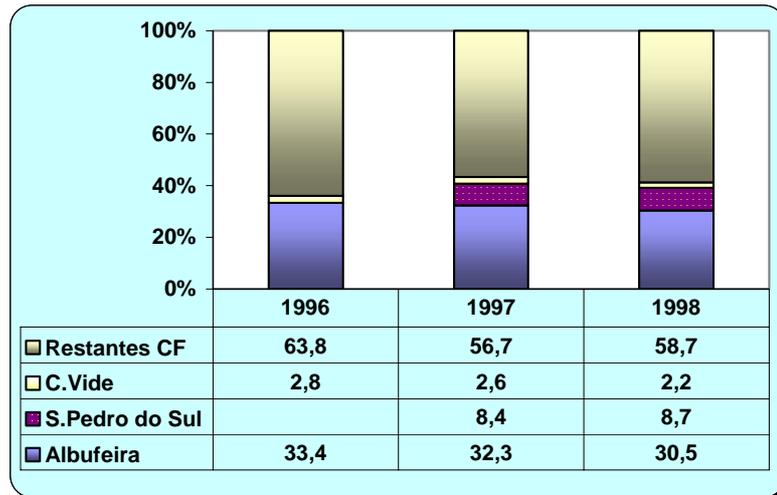
Onde N.º de camas = N.º de quartos * 2.



Tribunal de Contas

O peso relativo da procura de cada um dos CF é aferido pelo indicador Quota de Mercado ¹³. Assim:

GRÁFICO XXI: QUOTA DE MERCADO NO TOTAL DOS CF



O CF de Albufeira apresenta uma quota de mercado que, ao longo do triénio, tem vindo a decrescer - enquanto que, como se viu, a taxa de ocupação hoteleira cresceu no mesmo período -, situação que deriva, muito provavelmente, do aumento da oferta. Saliente-se, no entanto, que pertence a este centro a maior quota do mercado dos CF do INATEL (sempre acima dos 30%).

Por outro lado, e apesar de se ter verificado, em S. Pedro do Sul e no ano de 1998, uma taxa de ocupação hoteleira de 79,1%, em termos de quota de mercado este CF representa apenas 8,7%, situação que se deve a duas causas distintas: a este Centro, apesar da área de que dispõe, não possuir um número elevado de quartos, e também ao facto de a sua capacidade produtiva não estar, em 1997 e 1998, a ser totalmente utilizada.

No que diz respeito ao CF de Castelo de Vide, a quota de mercado tem vindo a diminuir ligeiramente ao longo dos anos pelos motivos já expostos.

¹³ $\frac{\text{N.º de Estadas no CF}}{\sum \text{N.º de Estadas no CF}} * 100$



Tribunal de Contas

V.3. TRABALHO DE CAMPO NOS CF

V.3.1. *Áreas de incidência*

Tendo em conta a natureza e os objectivos da auditoria, seleccionaram-se, no programa de trabalhos superiormente aprovado, as seguintes áreas sobre as quais incidiria a análise:

- Compras
- Gestão de *stocks*
- Pessoal
- Imobilizado
- Vendas/Prestações de serviços
- Tesouraria
- Contabilidade
- Qualidade dos serviços prestados.

Para cada uma destas áreas e tendo em conta a especificidade respectiva, foram utilizadas as técnicas de auditoria que permitissem compreender quais as tarefas executadas e respectiva forma de realização. Assim, de acordo com o “*Manual de Auditoria e Procedimentos, volume I*” do Tribunal de Contas, utilizaram-se técnicas tais como:

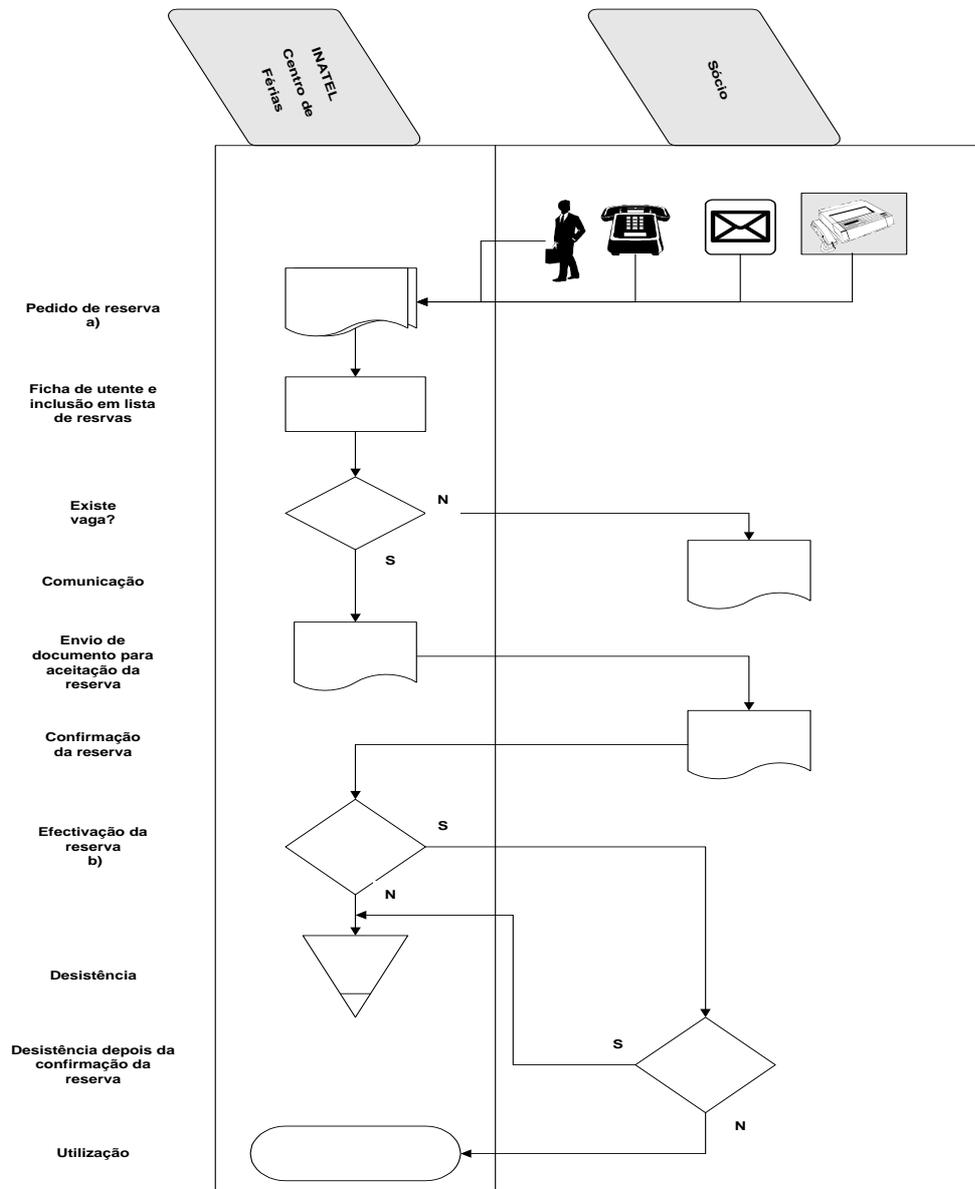
- Inspeção
- Observação
- Entrevista
- Testes:
 - De procedimento
 - De conformidade
 - Analíticos.



V.3.2. Circuitos relevantes comuns

Por se entender revestir-se de interesse para o melhor entendimento da análise do sistema de controlo interno a que se procede no ponto seguinte, apresenta-se seguidamente, sob forma esquemática, a descrição de alguns circuitos, comuns aos CF visitados.

GRÁFICO XXII: CIRCUITO DAS RESERVAS

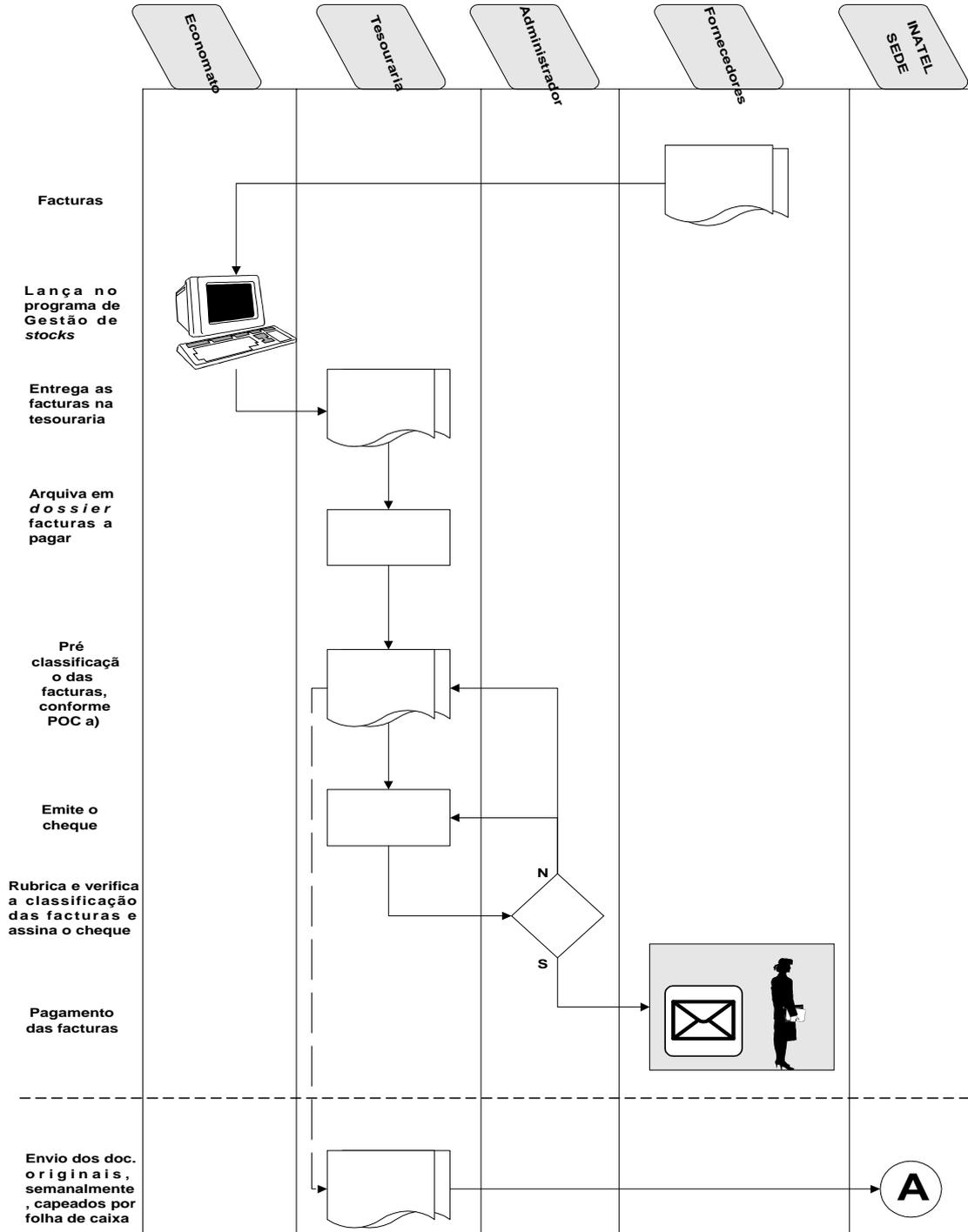


- a) Para o Centro de Férias de Albufeira, os pedidos de reserva para os meses de Julho e Agosto só são aceites através de impresso próprio, enviado por *fax* ou por via postal.
- b) A efectivação da reserva dá-se com a entrega do montante correspondente a dois dias no regime de Alojamento e Pequeno Almoço, no prazo de 10 dias consecutivos após a comunicação para o efeito. Esta entrega monetária poderá ser feita em numerário, cheque, vale postal ou telegráfico, à ordem do INATEL e endereçado ao centro de férias respectivo.



Tribunal de Contas

GRÁFICO XXIII: TRAMITAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE DESPESA (CF)



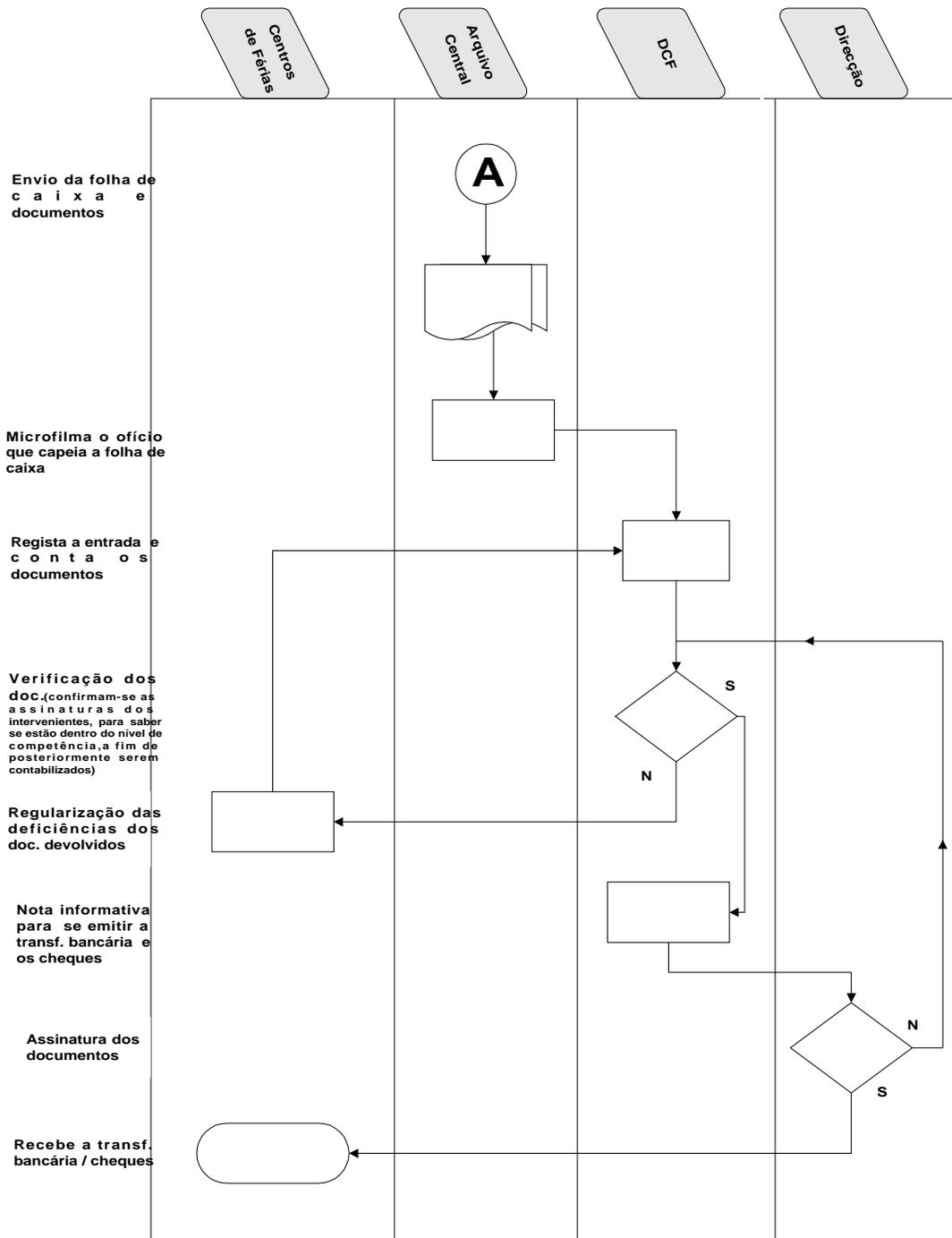
a) O carimbo é colocado antes da apresentação das facturas e respectivo cheque ao administrador.



Tribunal de Contas

Concluído o processo de realização da despesa com o respectivo pagamento, o CF envia à Sede, capeada por Folha de Caixa, toda a documentação inerente, para efeitos de verificação da legalidade e da regularidade dessa despesa, seu tratamento contabilístico e posterior reconstituição do fundo de maneiio em poder do CF.

GRÁFICO XXIV: TRAMITAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE DESPESA (CF – SEDE)





V.4. AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO

Sucintamente, e para cada uma das áreas analisadas, é de referir o seguinte ¹⁴:

V.4.1. Área Compras/Gestão de stocks

Ainda que mencionadas separadamente – por força da incompatibilidade, em termos de controlo interno, destas funções –, em termos de programa de trabalhos, afigura-se mais correcto abordar estas duas áreas em conjunto, já que, na prática, elas assim funcionam e em total dependência.

V.4.1.1. OBSERVAÇÕES

V.4.1.1.1 CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA

As tarefas inerentes a estas áreas são asseguradas por três pessoas, duas que se ocupam da compra e recepção dos bens, e outra que se ocupa da gestão de *stocks* em termos administrativos, ou seja, de todo o registo informático da entrada e saída dos bens.

A pessoa a quem, normalmente, compete a realização das compras, é a mais antiga no serviço.

As notas de encomenda, numeradas, são elaboradas com base nas ementas e nas requisições internas efectuadas ao armazém. Estas últimas são elaboradas na presença do responsável pelas compras, em virtude de o único livro de requisições se encontrar em seu poder.

No que respeita aos custos de produção das refeições, verificou-se serem estes calculados com base na discriminação dos géneros, efectuada, nas ementas, pelo Chefe da cozinha.

Um dos bares efectua diariamente compras directas - de bolos frescos - telefonicamente, sem emissão, portanto, de nota de encomenda.

¹⁴ A Direcção, nas suas alegações, afirma:

“Considerando que a auditoria promovida pelo Tribunal de Contas teve por objecto os anos de 1996 a 1998, e tendo a noção da pertinência do apontado na maior parte dos casos referidos, importa referir que em 1999 e 2000 foram introduzidos nos Centros de Férias em particular e na gestão do Departamento de Turismo em geral novos procedimentos...”



Os fornecedores são seleccionados tendo em conta os preços e qualidade dos artigos, sendo esta selecção da competência do administrador e do responsável das compras. É este quem normalmente discute os preços, atitude necessária dadas as elevadas quantidades que são adquiridas. Não foi, no entanto, observada evidência documental desta selecção.

A recepção e o controlo de quantidade e qualidade, efectuados, em princípio, com base na guia de remessa, são também da responsabilidade da pessoa que decide o que comprar.

O responsável das compras tem na sua posse a chave dos armazéns onde se encontram guardados os diversos bens.

Na ausência daquele responsável, essa chave pode ser utilizada por um dos outros técnicos que com ele trabalham, ou seja, pelo ajudante ou pela pessoa que executa as tarefas administrativas de controlo dos bens. A este último compete, também, assegurar todas as tarefas das compras na ausência do responsável, e, ainda, elaborar informaticamente diversos documentos que servem de base à elaboração dos relatório e balancete a enviar à sede mensalmente.

No que respeita ao armazenamento dos diferentes bens a consumir, pode dizer-se que os mesmos estão razoavelmente armazenados, as instalações são boas (distribuindo-se por três zonas: bebidas, conservação em frio e geral) e a principal separação de tipo de bens também se verifica; poderia, no entanto, para facilidade de arrumação dos diversos artigos, proceder-se a uma divisão do armazém principal, utilizando para o efeito paredes amovíveis ou estantes adequadas e funcionais.

Não foi detectada evidência da realização de contagens físicas periódicas.

V.4.1.1.2 CENTRO DE FÉRIAS DE SÃO PEDRO DO SUL

Estas áreas são asseguradas, normalmente, por duas pessoas: uma - detentora da categoria de fiel de armazém - que se ocupa principalmente das compras e outra da gestão de *stocks*. Na ausência daquele, a pessoa que actualmente se ocupa da gestão de *stocks* substitui-o nas suas funções.

Extraordinariamente, o encarregado do restaurante exerce funções de gestão de *stocks* e de compras.

Os dois técnicos partilham o mesmo espaço físico, o mesmo equipamento e a responsabilidade pelo controlo físico dos bens.



Tribunal de Contas

A movimentação física dos bens envolve, no entanto, diversas outras pessoas, designadamente o pessoal da cozinha, que levanta o que necessita do armazém, registando a saída do bem numa designada *ficha de movimentos*, documento que se encontra no economato.

No que concerne à selecção dos fornecedores, só são efectuadas consultas ao mercado na eventualidade de aquisição de novos produtos; as poucas consultas efectuadas são-no telefonicamente, não existindo documentação comprovativa das mesmas. Por regra, a selecção é feita de entre os fornecedores que se apresentam e deixam as suas tabelas de preços, isto porque a política do centro de férias nesta matéria é, desde que os bens a adquirir mantenham a qualidade e não sofram aumentos significativos, conservar os mesmos fornecedores ao longo dos anos.

A decisão de comprar o quê e quando é, normalmente, do ecónomo, o qual se baseia nas ementas e em mapas que lhe chegam diariamente, obtidos através do programa *New Hotel*, contendo informação sobre o número de refeições a servir.

Não são emitidas notas de encomenda (ou documento semelhante) aos fornecedores, sendo estes que as elaboram.

Quem compra recebe a mercadoria e procede à respectiva conferência.

A gestão de *stocks* é feita informaticamente, utilizando o programa *New F & B*, programa que, embora contendo algumas deficiências, não está a ser utilizado na íntegra, por falta de tempo do técnico da área.

A principal deficiência que o programa *F & B* apresenta é o não abatimento automático às existências dos bens consumidos nos diversos serviços. Assim, apenas se obtém o valor existente em armazém através do registo das entradas (efectuado através da factura ou guia de remessa) e das saídas (com base nas requisições internas efectuadas pelos diversos sectores), o que implica a inexistência de controlo dos bens em poder dos vários sectores.

A informação obtida neste sector, nomeadamente os *outputs* do programa anteriormente referido e a imputação da mão de obra utilizada nos diversos sectores, é utilizada pelo administrador, não só na gestão do centro de férias, como para produção dos relatórios a enviar à sede.

As condições de armazenamento são, em geral, boas, existindo separação de armazenamento por tipo de produtos, encontrando-se os produtos com maior risco de serem objecto de furto, tais como certas bebidas, em local de mais difícil acesso.

As contagens físicas são realizadas pelos próprios responsáveis por estas áreas, não tendo, no entanto, sido detectada evidência documental da respectiva realização.



V.4.1.1.3 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

Neste centro de férias as compras e a gestão de *stocks* são asseguradas por uma só pessoa, a qual tem a categoria de despenseiro, facto que, só por si, elimina qualquer possibilidade de controlo numa área em que os riscos são frequentes. Acresce, ainda, que a mesma pessoa é responsável pela manutenção dos vários equipamentos e do próprio edifício, dada a inexistência de um serviço com essa finalidade.

As compras são realizadas tendo como base as ementas e o número de refeições que se prevê virem a ser servidas, decisão que, com base na experiência já adquirida, é, normalmente, da competência do despenseiro, intervindo o administrador sempre que necessário.

A escolha dos fornecedores recai sobre aqueles que apresentam preços compatíveis com a qualidade dos produtos a adquirir, de acordo com informação dada pelo despenseiro, inexistindo prova documental da selecção dos fornecedores, já que os contactos são efectuados telefonicamente.

Também neste CF as notas de encomenda são emitidas pelos fornecedores; porém, segundo informação do despenseiro, este é um dos documentos que vai ser introduzido, a curto prazo, no sector.

Depois de recepcionadas as mercadorias, verificando quantidades e qualidade, estas são arrumadas de acordo com a disposição considerada mais apropriada, tanto no que respeita à conservação dos produtos, como ao seu manuseamento.

A gestão dos *stocks* é efectuada informaticamente, utilizando o mesmo programa que nos outros dois centros de férias, tendo o administrador acesso directo, no seu computador, à informação obtida neste sector, como, por exemplo, ficha por produto, mapa diário com o custo das refeições, inventários, etc..

O controlo das existências em armazém, da competência do despenseiro, tem a sua realização condicionada pela disponibilidade de tempo deste funcionário.

Do que se expôs e das verificações efectuadas é possível retirar as seguintes conclusões e recomendações:



V.4.1.2. CONCLUSÕES

V.4.1.2.1 COMUNS

Não existe segregação de funções, uma vez que as funções das pessoas que controlam estas duas áreas quase se sobrepõem, substituindo-se os funcionários mutuamente, consoante as necessidades, chegando, mesmo, num caso (S. Pedro do Sul), a observar-se a colaboração eventual do encarregado do restaurante. No CF de Castelo de Vide existe apenas uma pessoa encarregada de todas as tarefas inerentes a estas áreas¹⁵.

Informam os responsáveis:

“Apesar da organização estrutural de alguns Centros de Férias, sobretudo os de menor dimensão, determinar a necessidade de grande polivalência dos empregados, alguns problemas de ausência na desejável e necessária segregação de funções foram equacionados e resolvidos com a entrada em vigor do Manual de Procedimentos para os Centros de Férias.

*...
No caso apresentado, e na impossibilidade de existir um empregado para as compras e outro para recepcionar mercadorias, foi estabelecido que estas fossem recepcionadas conjuntamente pelo funcionário responsável pelo economato e pelo chefe da secção requisitante.”*

V.4.1.2.2 ESPECÍFICAS

V.4.1.2.2.1 CENTRO DE FÉRIAS DE SÃO PEDRO DO SUL

Não é emitido qualquer documento comprovativo da requisição dos bens a adquirir.

Os bens levantados para a cozinha não são objecto de requisição interna.

¹⁵ No mesmo sentido, refere-se no já citado *Relatório de Revisão Limitada* às contas de 1997, efectuado pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas Pereira Rosa, Vítor Ladeiro:

“Tanto quanto conseguimos apurar, não estão instituídos procedimentos de inventariação, que garantam o apuramento das respectivas quantidades em armazém no fim de cada período contabilístico, por pessoas independentes das que diariamente controlam esses activos.

Nestes termos, não conseguimos concluir acerca da validade do saldo desta rubrica nem dos inerentes consumos do exercício, o que é particularmente relevante na actividade dos Centros de Férias, enquanto instrumento privilegiado de controlo de operações de hotelaria.”, afirmação que é repetida *ipsis verbis* em idêntico Relatório com referência a 1998.



Tribunal de Contas

A aplicação utilizada na gestão de *stocks*, apesar de não ser utilizada totalmente, apresenta a limitação de não proceder automaticamente ao abate dos bens consumidos.

A este propósito, informa a Direcção que, desde a entrada em vigor do Manual de Procedimentos

*“... todas as compras são efectuadas de acordo com o impresso de ‘Pedido de Compra’, aí previsto, após ter sido devidamente preenchido e autorizado.”*e

... todos os artigos entregues pelo economato, o são em contrapartida de ‘requisição interna’ devidamente preenchida e autorizada.”

V.4.1.2.2 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

As mercadorias não se encontram devidamente armazenadas: os produtos de higiene e limpeza estão arrumados junto dos produtos alimentares, situação que se deve, em grande parte, à falta de condições de armazenamento.

O despenseiro trabalha em condições muito precárias, envolvendo mesmo algum risco, já que o piso do compartimento onde desempenha a sua função apresenta fraca estabilidade; acresce, ainda, o problema da falta de climatização daquele espaço que fica, assim, sujeito a grandes amplitudes térmicas.

V.4.1.3. RECOMENDAÇÕES

V.4.1.3.1 COMUNS

Deverá efectuar-se uma definição clara das tarefas específicas e dos seus responsáveis, separando, na medida do possível, funções incompatíveis, recorrendo, se necessário, à rotação de pessoal e a um controlo mais estreito das operações.

Deverá proceder-se, com base, nomeadamente, na experiência adquirida, a uma adequada previsão de aquisições, a consubstanciar em plano anual, a apreciar pelos responsáveis da unidade orgânica da sede que superintende na gestão dos CF, do qual deveria constar indicação de *stocks* mínimos e máximos, bem como do ponto de encomenda de cada bem.

A selecção dos fornecedores deverá encontrar-se devidamente justificada e documentada.



Todas as aquisições deverão ser autorizadas pelo Administrador ou seu substituto.

Deverão efectuar-se contagens físicas periódicas (incluindo, sempre, a do final do ano) e seu confronto com os registos de existências, bem como o estabelecimento de procedimentos em caso de apuramento de desvios

Situação *“regularizada com a implementação das normas previstas no Manual de Procedimentos”*, segundo a Direcção do INATEL.

V.4.1.3.2 ESPECÍFICAS

V.4.1.3.2.1 CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA

Todos os responsáveis dos serviços deverão possuir um livro de requisições internas, previamente numerado, bem como todas as aquisições deverão ser tituladas por nota de encomenda.

Deverá manter-se registo dos documentos que acompanham os fornecimentos.

V.4.1.3.2.2 CENTRO DE FÉRIAS DE SÃO PEDRO DO SUL

Todas as aquisições deverão ser tituladas por nota de encomenda ou documento equivalente.

O abastecimento da cozinha deverá ser titulado por requisição interna, assinada pelo responsável respectivo.

Deverá potenciar-se a utilização da aplicação informática para gestão de *stocks*.

V.4.1.3.2.3 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

Todas as aquisições deverão ser tituladas por nota de encomenda.

Deverá manter-se registo dos documentos que acompanham os fornecimentos.

Deverão ser criadas condições de higiene e segurança no trabalho adequadas ao exercício das funções em causa.



Tribunal de Contas

V.4.2. Área Pessoal

V.4.2.1. OBSERVAÇÕES

V.4.2.1.1 CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA

Esta área é da responsabilidade do administrador, o qual conta, para este efeito, com o apoio de uma funcionária com a categoria de rececionista, que desempenha igualmente funções inerentes à categoria.

A maior parte do pessoal é contratado a termo certo, existindo um impresso designado *ficha de inscrição*, o qual serve de apoio ao recrutamento.

Os contratos são elaborados de acordo com minutas aprovadas pela sede, à qual são enviados para serem assinados e autenticados, ficando o original na sede, uma cópia no centro de férias e outra na posse da pessoa contratada.

Todos os documentos necessários à contratação são também elaborados e tratados pelo centro de férias - preenchimento de impressos e envio para os respectivos organismos públicos, ficha de pessoal etc. -, sendo os respectivos originais remetidos à sede.

O controlo do trabalho realizado é da competência dos diversos responsáveis por cada sector, informação que é transmitida por escrito e tratada pela pessoa atrás mencionada, a qual elabora informaticamente as folhas de ponto do pessoal efectivo e contratado, das quais constam todas as ausências verificadas, justificadas e injustificadas, e que, após visadas pelo administrador e enviadas à sede, servem de base para o processamento, por esta, dos ordenados.

V.4.2.1.2 CENTRO DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL

Os procedimentos adoptados são muito idênticos aos atrás indicados para o centro de férias de Albufeira; no entanto, não será demais referir o seguinte:

O centro de férias de São Pedro do Sul tem ao seu serviço pessoal que não detém, em muitos casos, a categoria correspondente às funções que desempenha.

Grande parte do pessoal ao serviço encontra-se na situação de contratado a termo, situação que não se afigura a mais correcta, uma vez que a procura deste centro não é grandemente afectada pela sazonalidade.



Tribunal de Contas

Os procedimentos administrativos, tanto no que respeita à contratação de pessoal como ao controlo do trabalho realizado, assentam nas orientações da sede e na experiência da pessoa responsável por esta área.

V.4.2.1.3 **CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE**

O pessoal, efectivo e contratado a termo, ao serviço deste centro de férias é em número diminuto, dadas as reduzidas dimensões do mesmo.

Em termos administrativos, os procedimentos adoptados são semelhantes aos já referidos para os outros dois centros.

Pese embora a reduzida dimensão deste CF (única razão pela qual o sistema vigente funciona), no que respeita ao controlo de trabalho realizado verifica-se a sua inadequação, já que não existe supervisão da respectiva realização e correspondente registo.

A Folha de Ponto, a enviar à sede para efeitos de processamento de vencimentos, é elaborada por um dos recepcionistas.

V.4.2.2. CONCLUSÕES

V.4.2.2.1 **COMUNS**

A sede centraliza, quer a documentação original relativa à contratação, quer o processamento dos vencimentos.

Falta de pessoal qualificado, com formação nas áreas contabilística, económica e informática.

V.4.2.2.2 **ESPECÍFICAS**

V.4.2.2.2.1 **CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA**

Dada a variação da actividade deste CF, derivada da sazonalidade da procura e da grande dimensão do mesmo, constata-se o recurso sistemático à contratação de pessoal a termo certo.



Tribunal de Contas

V.4.2.2.2 CENTRO DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL

Apesar da pouca variação sazonal que se verifica na actividade deste CF, constata-se o recurso sistemático à contratação de pessoal a termo certo.

A propósito desta afirmação, informa a Direcção que:

“No que concerne ao peso da contratação a termo no Centro de Férias de S. Pedro do Sul é importante reter que estamos perante uma unidade que esteve encerrada durante largo período de tempo, ..., e que apenas reabriu em 1997, altura em que, em face das novas realidades e serviços a disponibilizar aos utentes, foi necessário redimensionar os efectivos.

Nesse momento, por opção que teve a ver com o facto de estarmos perante pessoal extremamente jovem e a receber formação, ..., recorreu-se à contratação a termo certo por ser aquela que melhor se adequava aos objectivos pretendidos e aos superiores interesses do INATEL, sendo certo que a esta data ... já está em curso o processo de integração das pessoas nos quadros de pessoal do INATEL.”

V.4.2.2.3 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

Não existe um sistema fiável de controlo do trabalho realizado.

V.4.2.3. RECOMENDAÇÕES

V.4.2.3.1 ESPECÍFICAS

V.4.2.3.1.1 CENTRO DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL

Deverá ponderar-se, considerando todos os seus efeitos – nomeadamente, a nível da eficiência, em vista de maior especialização e estabilidade e menores tempos de formação – a utilidade de recrutamento de pessoal efectivo.

V.4.2.3.1.2 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

Deverão criar-se condições que permitam um efectivo controlo do trabalho realizado, bem como do respectivo registo, supervisionados regularmente pelo administrador, mormente face à perspectiva de aumento da dimensão do CF.



V.4.3. Área Imobilizado

V.4.3.1. OBSERVAÇÕES

V.4.3.1.1 COMUNS

Nos termos do n.º 1 do art.º 50º do DL n.º 61/89, de 23/02

“Todos os bens do património mobiliário e imobiliário de que o INATEL seja detentor, a qualquer título, serão registados em inventário anual reportado a 31 de Dezembro de cada ano, nele se discriminando a natureza jurídica do título de afectação definitiva ou temporária”.

Na senda deste normativo, a **Ordem de Serviço n.º 12/95**, sobre o património – inventário, afirma que

“Nos termos do art.º 13º do Regulamento da Estrutura, Organização, Competência e Funcionamento dos Serviços do INATEL, compete à Divisão de Contabilidade e Finanças organizar e manter actualizado o inventário geral dos bens patrimoniais através da Secção de Património.”

Ainda, em reunião de 95/06/07, acta n.º 2375, a Direcção deliberou o seguinte:

“Aprovar o classificador geral do cadastro e inventário dos bens patrimoniais.

Aprovar os impressos para o cadastro e inventário dos bens móveis e imóveis, (...), e modelo de auto de abates de bens inventariados.

Determinar a realização por todos os serviços do INATEL de uma “contagem física” intercalar dos bens móveis, com duração útil presumível superior a um ano, respeitando-se os seguintes procedimentos:

- (...)
- *A contagem física intercalar dos bens móveis contará com o apoio técnico da Secção de Património da Divisão de Contabilidade e Finanças.*
- *A partir de 1 de Janeiro de 1996, todos os bens entrados nos diferentes centros de custo, depois de registados na Divisão de Contabilidade e Finanças, serão **obrigatoriamente etiquetados** no local a que se destinam com etiqueta fornecida pelos serviços centrais.”¹⁶*

¹⁶ Destaques nossos.



Tribunal de Contas

O quadro abaixo mostra quais os centros de férias que elaboraram inventários ao longo do triénio:

	1996	1997	1998
Albufeira			
Caparica			
Castelo de Vide	s	s	s
Cerveira			
Entre-os-Rios	s	s	
Feira			
Foz do Arelho			
Infante Santo	s		
Luso	s		
Manteigas			
Madeira			
Oeiras			
Porto Santo			
S. Pedro do Sul			s

Observou-se que em nenhum centro visitado os bens entrados e os já existentes nos diferentes centros de custos foram etiquetados, não cumprindo assim a Ordem de Serviço primeiramente citada.

Constata-se, ainda, que apenas dois centros (Castelo de Vide e S. Pedro do Sul) tinham feito inventário em 1998, apesar de não terem os seus bens etiquetados.

A necessidade de adquirir novos equipamentos é constatada, muitas vezes, pelo pessoal, seja porque o equipamento existente já não responde às necessidades sentidas pelo seu utilizador, ou porque a avaria destes é de tal forma grave que não justifica a reparação. Estas e outras razões possíveis são normalmente dadas a conhecer pelos diversos responsáveis ao administrador, quer em reuniões, quer em contactos directos, quer, ainda, por meio de requisições emitidas pelo chefe de manutenção ou do economato (caso do CF de Albufeira). Compete ao administrador a decisão de adquirir ou pedir à sede para comprar; os processos de aquisição são todos enviados à sede.

Não são feitos levantamentos físicos, controlo necessário quando se pretende a confirmação da existência dos bens e da respectiva permanência na posse do INATEL.

A este propósito, informam os actuais responsáveis:

“... apesar de o património ainda não estar completamente informatizado, tem havido um esforço recente de inventariação de todas as situações patrimoniais quer do ponto de vista da actualização dos registos quer dos dados contabilísticos.

...

Acréscce que apesar da adopção estatutária do POC a verdade é que o INATEL não efectuou quaisquer amortizações do seu imobilizado até 1995, sendo que os custos operacionais até essa data não podiam ter qualquer



realismo, pela falta de inclusão dos custos associados à depreciação do diverso património.

...

Assim, embora tendo consciência da necessidade de efectuar um inventário rigoroso que permita apurar e eventualmente regularizar situações, ... só este ano essa tarefa será empreendida, nos exactos termos em que é recomendado pelos Srs. auditores.

...

Importa ainda chamar a atenção para o facto de estar neste momento em fase de preparação o lançamento de procedimento de contratação pública para intervenção neste domínio, visando:

- 1. A inventariação de todo o activo imobilizado ...*
- 2. Constituição de um cadastro actualizado;*
- 3. Celebração de um contrato de gestão contínua de imobilizado.”*

V.4.3.1.2 ESPECÍFICAS

V.4.3.1.2.1 CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA

No que respeita a esta área, verificou-se que o centro de férias de Albufeira não faz inventário do seu imobilizado.

A única informação, aliás incompleta, sobre o imobilizado deste CF é a existente na sede, constante de fichas manuscritas e cuja valorização é efectuada com base nas facturas dos fornecedores.

V.4.3.1.2.2 CENTROS DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL E CASTELO DE VIDE

Verifica-se a elaboração de um inventário anual, o qual é enviado à sede, onde é conferido e rectificado se necessário, sendo estas rectificações, posteriormente, transmitidas ao centro de férias, prática que, aliás, sempre foi seguida. Acontece, porém, em Castelo de Vide, que nem todos os itens se encontram valorizados, já que, tendo o INATEL adquirido o edifício juntamente com o recheio, não foi feita a distinção dos respectivos valores. Actualmente, com base nas aquisições e abates anuais fazem-se as alterações ao inventário do ano anterior.

No entanto, os bens não se encontram identificados, não se procedendo à respectiva verificação física.



V.4.3.2. CONCLUSÕES

Insuficiência ou, mesmo, inexistência (CF Albufeira) de controlo dos bens do imobilizado a nível dos CF.

O controlo destes bens pela Sede mostra-se insuficiente e inadequado, não contemplando o respectivo controlo físico.

V.4.3.3. RECOMENDAÇÕES

Deverá providenciar-se pela elaboração e manutenção de um inventário valorizado de todos os bens afectos aos CF, bem como proceder-se à identificação desses mesmos bens ¹⁷.

A validação desse inventário, com recurso a contagens físicas, deverá ser efectuada numa base periódica (pelo menos, no final de cada exercício) e com a intervenção de elemento(s) da sede, permitindo o confronto com os dados contabilísticos, devendo também ser estabelecidos procedimentos para casos de desvios.

¹⁷ Com relevância nesta área, e em sintonia com o que conclui e se refere neste relatório, o já por diversas vezes citado *Relatório de Revisão Limitada* a 31 de Dezembro de 1997 salienta o seguinte quanto a imobilizações corpóreas:

“No âmbito das nossas análises às rubricas relativas a imobilizações constatámos diversas situações anómalas, que vão da respectiva valorização ao controlo e manutenção destes dados contabilísticos, passando pelo apuramento do valor das correspondentes amortizações.

....

... dada a ausência de registos auxiliares de imobilizado que permitam o controlo físico e contabilístico desses bens, não é possível avaliar a razoabilidade dos saldos destas rubricas.

Desde já notamos a necessidade de proceder-se à inventariação dos activos fixos do Instituto, atribuindo-lhes os respectivos valores de aquisição ou, no caso de bens incorporados e doados, identificando os respectivos valores de realização/alienação, mediante avaliações independentes. Ao mesmo tempo deverá proceder-se ao registo destes dados no sistema auxiliar de controlo do património, reconstruindo-se as amortizações, de um modo individual ou por grupos homogéneos de bens.”

O correspondente *Relatório*, relativo a 1998, reafirma textualmente os primeiro e terceiro parágrafos antes citados.



V.4.4. Área Vendas/Prestações de Serviços

V.4.4.1. OBSERVAÇÕES

V.4.4.1.1 COMUNS

A principal receita inscrita nestas rubricas, como não poderia deixar de ser, é o valor referente à utilização dos alojamentos e às refeições servidas.

Assim sendo, aquilatou-se da consistência da aplicação das *Condições Gerais de Utilização* (CGU) dos centros de férias - aprovadas, anualmente, pela sede - tendo por base a verificação de um conjunto de processos desta área (de notar que, no CF de S. Pedro do Sul, a análise incidiu sobre alguns processos recentes, uma vez que os referentes aos três anos em estudo já haviam sido destruídos, por decisão da anterior administradora). Desse exame resultou que, de um modo geral, são respeitadas aquelas CGU, bem como a tabela de preços superiormente aprovada.

O processo de registo inicia-se com uma ficha de reserva, base a partir da qual se elaboram os subsequentes documentos, tais como: ficha de cliente, ofícios, factura e respectivos recibos.

A decisão sobre qualquer situação extraordinária relativamente às CGU é da competência do administrador.

No que respeita ao alojamento de grupos, aos quais poderão ser concedidas facilidades especiais, as respectivas reservas podem ser efectuadas junto do centro de férias, através das diversas delegações do INATEL ou da sede. Quando efectuadas por via da sede ou das delegações, o centro de férias emite uma nota de transferência em nome da delegação ou serviço da sede que enviou o grupo, sendo da responsabilidade destes a respectiva facturação.

Saliente-se, por último, a utilização regular de *software* informático para todo o processo, quer de reservas, quer de facturação ao utente.



Tribunal de Contas

V.4.4.1.2 **ESPECÍFICAS**

V.4.4.1.2.1 **CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA**

Da análise desenvolvida sobre os circuitos desta área, resulta apenas de salientar o estabelecimento, face à elevada procura verificada, de regras próprias para a reserva e utilização nos meses de Julho e Agosto.

V.4.4.2. **CONCLUSÕES**

Trata-se, esta, de uma área na qual se verifica, de modo geral, um satisfatório cumprimento das normas existentes (CGU), bem como o recurso a aplicações informáticas comerciais adequadas à indústria hoteleira.

V.4.4.3. **RECOMENDAÇÕES**

Manutenção da documentação em arquivo por um período de, pelo menos, 10 anos, por ser este o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 70º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

V.4.5. **Área Tesouraria/Contabilidade**

Tal como ocorre na área Compras/Gestão de *stocks*, também aqui se afigura mais correcto abordar estas duas áreas em conjunto, já que, na prática, elas assim funcionam, ainda que tenham sido mencionadas separadamente, em termos de programa de trabalhos, por virtude da respectiva incompatibilidade, em termos de controlo interno.

V.4.5.1. **OBSERVAÇÕES**

V.4.5.1.1 **COMUNS**

Actualmente, os CF dispõem de uma conta bancária, sediada localmente, destinada a cobrir os pagamentos a efectuar aos fornecedores, sendo provida, pela Sede, por reembolso dos montantes despendidos e devidamente comprovados (funcionando,



Tribunal de Contas

pois, esta conta como um Fundo de Maneio). As verbas arrecadadas pelos CF, por sua vez, deverão ser depositadas, diariamente, em conta bancária da Sede.

No âmbito dos pagamentos a fornecedores, verifica-se que, quando a tesoureira ou o administrador se ausentam, por motivo de gozo de férias ou outro, é habitual ficarem alguns cheques assinados pelo ausente na posse do outro.

Ainda no mesmo âmbito, constata-se que a tesoureira preenche e assina os cheques, procedendo, igualmente, ao pagamento aos fornecedores.

No que concerne à contabilidade, as tarefas executadas resumem-se, conforme já descrito no diagrama constante do Gráfico XXIII, ao seguinte:

Pré-classificação, de acordo com o POC, dos documentos a registar na folha de caixa, a qual era mensal, e que, de acordo com orientações recentes da sede, passou a ser semanal;

Elaboração das referidas folhas de caixa.

V.4.5.1.2 **ESPECÍFICAS**

V.4.5.1.2.1 **CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA**

O trabalho relativo a esta área foi, até há pouco tempo, executado por uma só pessoa, com a categoria de tesoureira; actualmente, esta conta com a colaboração de uma recepcionista estagiária.

No que respeita aos meios monetários, verifica-se o seguinte:

O fecho das caixas é efectuado diariamente, ao final da tarde, de duas formas distintas: na Recepção, a tesoureira, na presença de um dos recepcionistas, procede à contagem do dinheiro e conferência dos outros valores, elabora a respectiva *fita de detalhe* - documento em que fica discriminado o tipo de valor e total a depositar - à qual se agram as fitas retiradas da caixa registadora e do multibanco; em relação aos outros postos de venda, os fechos são efectuados num computador que se encontra na secretaria, sendo os valores a depositar entregues à tesoureira em envelope fechado, juntamente com os talões de depósito. Este último procedimento implica o não controlo do fundo fixo atribuído a estes POS;

A tesoureira procede diariamente ao depósito dos valores arrecadados em conta bancária da sede;



Tribunal de Contas

A tesoureira não dispõe de nenhum fundo de maneiio, possuindo apenas uma pequena verba que é usada para suportar despesas diminutas, a qual é proveniente dos montantes designados por “sobras”, ou seja, aqueles valores em excesso que resultam da conferência dos montantes das diversas caixas registadoras. Estes são guardados no cofre e, ao atingirem um valor que se considere excessivo para as possíveis necessidades, é efectuado o respectivo depósito bancário;

No caso de necessidade de aquisições com carácter de urgência, constata-se o recurso a verbas cobradas pela Recepção e, até mesmo, a entrega de cheques em branco assinados a quem vá proceder à compra. Na primeira situação, a qual só pode ocorrer na circunstância de ausência simultânea do administrador e da tesoureira, apenas pode ser adiantado o montante máximo de 5 000\$00;

Outra tarefa da tesoureira é efectuar pagamentos. Para tal, emite e assina os cheques, remetendo-os, com as facturas correspondentes já carimbadas, ao administrador para este proceder à sua conferência e autorizar o respectivo pagamento, rubricando as facturas a pagar e assinando, igualmente, os cheques;

V.4.5.1.2.2 CENTRO DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL

Neste centro de férias as funções de tesoureira e de escriturária de contabilidade são da competência de uma funcionária com a categoria de rececionista.

Os procedimentos na função de tesouraria também não divergem muito dos já referidos para o CF anterior; assim:

Os pagamentos a fornecedores são efectuados por cheque, os quais necessitam de duas assinaturas, sendo uma do administrador e outra da “tesoureira”; a conferência das facturas a pagar também é da competência do administrador;

Os fechos de caixa (bar, restaurante e recepção) - procedimento a que se assistiu - são efectuados no final do dia pela rececionista da noite; esta elabora uma fita de detalhe e um talão de depósito por cada caixa, os quais são guardados em cofre;

A receita e respectivos documentos são conferidos pela “tesoureira” no dia seguinte, sendo efectuado o depósito numa conta bancária da sede;

Também aqui se verifica que a “tesoureira” não tem fundo de maneiio, apenas a recepção, bar e restaurante possuem um fundo fixo de caixa, o qual é utilizado simplesmente para efectuar trocos.



Tribunal de Contas

V.4.5.1.2.3 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

Esta área é assegurada por uma pessoa com a categoria de 3º Oficial, a qual trabalha com base na experiência e nas orientações recebidas do administrador.

São da sua competência as seguintes tarefas: pagamentos a fornecedores, depósito das receitas diárias e elaboração das folhas de caixa; em caso de necessidade, presta ainda colaboração na recepção.

Do trabalho realizado nesta área, foi dado observar o seguinte:

Os fechos de caixa são efectuados no final do dia pela recepcionista; esta elabora uma fita de detalhe e um talão de depósito por cada caixa, os quais são guardados em cofre.

As verbas cobradas não são totalmente depositadas, verificando-se o pagamento de pequenas despesas com a receita da recepção.

Existia total desconhecimento quanto à obrigatoriedade de conhecer a situação dos fornecedores perante o Estado [conforme art.º 11º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, e art.º 17º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, este com correspondência, hoje, no art.º 33º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho].

V.4.5.2. CONCLUSÕES

V.4.5.2.1 COMUNS

O circuito para emissão de cheques não cumpre os requisitos inerentes a um adequado sistema de controlo, uma vez que o preenchimento, a assinatura e a entrega (pagamento) do cheque são efectuados com intervenção da mesma pessoa.

O procedimento de deixar cheques assinados por um dos responsáveis que se ausente não configura um controlo eficaz no que se refere à salvaguarda do património financeiro do INATEL.

Não existe um montante fixo, em numerário (fundo de manei), para fazer face a pequenas despesas inadiáveis.

De acordo com o informado pelos responsáveis, passou a existir:



Tribunal de Contas

“Na maioria dos centros de férias ... um funcionário administrativo, o qual emite, entrega e, normalmente, também assina os cheques, fazendo-o, contudo, conjuntamente com o Administrador, a quem compete a primeira responsabilidade nos pagamentos.”

“...na recepção de cada unidade um ‘fundo de maneiio’ de montante variável em razão do respectivo movimento, que é normalmente utilizado para o pagamento de pequenas despesas. Contudo, só é permitido o pagamento em dinheiro de despesas inferiores a 5000\$00...”

Afirmam também:

“Como é óbvio, não é correcto o procedimento descrito quanto ao assinar de cheques em branco, pelo que serão de imediato tomadas as medidas para correcção de tal situação.”

V.4.5.2.2 ESPECÍFICAS

V.4.5.2.2.1 CENTRO DE FÉRIAS DE ALBUFEIRA

Na ausência de um fundo de maneiio em numerário, são efectuados pagamentos de baixo valor com base em montantes arrecadados em excesso que, para tal, são mantidos em cofre, ao invés de serem imediatamente depositados.

Igualmente, pelo mesmo motivo e para os mesmos efeitos, se recorre às importâncias cobradas na Recepção e à entrega de cheques em branco assinados.

Quanto a estes aspectos, alegam os responsáveis que

“os montantes eventualmente arrecadados em excesso, ... deverão ser de imediato depositados. Todas as caixas dispõem de ‘fundo de maneiio’, não podendo contudo, com excepção da recepção, fazer pagamentos.”

V.4.5.2.2.2 CENTRO DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL

O fecho da caixa da recepção é efectuado por uma única pessoa (a própria recepcionista).

A caixa da recepção resume-se a uma gaveta, não existindo, por conseguinte, prova dos diversos movimentos de caixa, nem oferecendo as desejáveis condições de segurança.

O quadro de pessoal não dispõe da categoria de tesoureira, função indispensável em qualquer centro de férias.



A propósito da primeira situação descrita, informa a Direcção que
“...deve-se ao facto de à hora do fecho da caixa da recepção não se encontrar ao serviço mais ninguém que a ele possa assistir. Contudo, com a introdução do ‘night auditor’ (recepcionista da noite), prevista no Manual de Procedimentos, tal deixará de existir.”

Quanto à segunda
“Com a instalação do sistema informático New Hotel e respectivos POS, todos os movimentos de caixa serão registados.”

V.4.5.2.2.3 CENTRO DE FÉRIAS DE CASTELO DE VIDE

Recorre-se a importâncias cobradas na Recepção para pagamento de pequenas despesas.

Não é exigida, aquando do pagamento dos fornecimentos, comprovação de que os beneficiários desses pagamentos tenham a sua situação regularizada perante o Estado.

V.4.5.3. RECOMENDAÇÕES

Apesar de a maioria das despesas ser paga por cheque, é desejável a constituição de um fundo de maneiio em numerário, da responsabilidade do tesoureiro, para fazer face apenas a despesas inadiáveis de pequeno montante, cujo valor (fixo) seria determinado em função das necessidades e reconstituído com periodicidade, no máximo, mensal.

O preenchimento dos cheques deverá ser efectuado por pessoa distinta das que o venham a assinar, procedendo estas, apenas, à respectiva conferência e assinatura.

A movimentação das contas bancárias tituladas pelos CF deverá poder ser efectuada por dois de três funcionários, incluindo, necessariamente, o administrador e a tesoureira, intervindo o terceiro elemento apenas na ausência de um deles.

Os CF devem dispor de informação permanentemente actualizada das contas correntes com os bancos correspondentes às suas contas de Fundo de Maneio.

Deverá ser escrupulosamente respeitado o disposto no art.º 33º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como, se aplicável, no art.º 11º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro (CF Castelo de Vide).



Tribunal de Contas

V.4.6. Área qualidade dos serviços prestados

V.4.6.1. OBSERVAÇÕES

V.4.6.1.1 LIVRO DE RECLAMAÇÕES

O Livro de Reclamações foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96.

Este livro constitui uma forma de reclamação ao dispor do utente, quando a satisfação dos seus direitos seja, total ou parcialmente, posta em causa.

Da análise efectuada aos livros de reclamações respeitantes aos Centros de Férias visitados, verificou-se que todos os centros de férias têm dado cumprimento à Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, embora de forma algo deficiente por incumprimento do disposto no respectivo n.º 3, uma vez que a divulgação do livro aos utentes não está a ser efectuada de forma visível.

Em Castelo de Vide o livro de reclamações não continha nenhuma reclamação. Em relação aos restantes CF, não tem expressão o número de reclamações apresentadas.

V.4.6.1.2 INQUÉRITOS DE OPINIÃO

Nas instalações “alvo” do INATEL, verificou-se da existência de um boletim de inquérito de opinião, o qual o sócio é convidado a preencher, a fim de expressar a sua opinião sobre a estada, em função de questões com resposta de escolha múltipla, nas vertentes de Recepção, Quarto, Restaurante, Bar, Animação e Informações Gerais.

Poderá, ainda, numa segunda parte do mesmo impresso, apresentar sugestões que possam contribuir para o melhoramento da situação existente.

Estes inquéritos são remetidos pelo correio para a sede - para o departamento respectivo -, tendo já os portes pagos. Depois de analisados pelo departamento, são novamente enviados para cada um dos administradores, para que possam, também eles, tomar conhecimento das opiniões dos sócios sobre a sua estada no centro de férias.

De uma forma geral, os inquéritos de opinião não têm “*feed-back*”, ou seja, os utentes só recebem resposta nos casos em que tal seja determinado.

Relativamente aos inquéritos lidos, as principais (mais frequentes) observações formuladas pelos utentes podem sintetizar-se como segue:



- a) No que respeita ao centro de férias cuja característica se insere na tipologia **praia** (Albufeira), verifica-se que a reclamação primordial dos seus utentes incide na climatização dos quartos, isto é, no facto de a temperatura ambiente se apresentar demasiado elevada. A má imagem da televisão e a necessidade de serem disponibilizados mais canais de televisão, são também apontadas como outras das características negativas e, consequentemente, a carecer de solução. Ainda na temática dos quartos, refere-se que, em relação a anos anteriores, se registou uma diminuição da limpeza, e que é também necessário um maior isolamento acústico. Por outro lado, salientam-se as más condições do parque de estacionamento.
- b) Em relação às **termas** (S. Pedro do Sul), observa-se que as preocupações recaem, sobretudo, na falta de pegas na parede do “poliban”, e na mudança brusca da temperatura da água do banho. Outras opiniões menos favoráveis prendem-se sobretudo com certas características pouco funcionais do edifício, tais como: não existência de elevador numa das alas onde se encontram alguns quartos e impossibilidade de acesso à esplanada por parte de alguns deficientes.
- c) Quanto ao CF de Castelo de Vide (tipologia **campo**), as preocupações dos sócios são de algum modo diferentes, dado que uma das principais queixas, no que diz respeito aos quartos, se relaciona com os ruídos externos, o que poderá ser explicado pela localização das instalações junto a uma via rodoviária de intenso tráfego. Por outro lado, a falta de pega no “poliban” é também outra das inquietações.

Nos três centros visados, constata-se que existe, embora com diverso grau de relevância, a mesma queixa em relação à falta de isolamento acústico.

V.4.6.2. CONCLUSÕES

V.4.6.2.1 *LIVRO DE RECLAMAÇÕES*

O número de reclamações consignadas neste livro é irrelevante.

Incumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96.

V.4.6.2.2 *INQUÉRITOS DE OPINIÃO*

Apesar da existência de bastantes reclamações de várias ordens, são também expressas outras opiniões que contrariam toda e qualquer eventual falta. De facto, dos inquéritos consultados verificou-se que um número significativo de utentes opinou da sua total satisfação, quer com as instalações, quer com os serviços prestados, concluindo



Tribunal de Contas

do seu interesse no usufruto deste tipo de “turismo social”, sendo, mesmo, no caso do CF de Castelo de Vide, as referências elogiosas mais numerosas do que as críticas.

Igualmente positiva é, em termos gerais, a impressão colhida junto dos utentes contactados pessoalmente nos três CF visitados.

V.4.6.3. RECOMENDAÇÕES

Cumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, publicitando adequadamente a existência do Livro de Reclamações.

V.5. REMODELAÇÃO DO CF DE S. PEDRO DO SUL

Face à situação de encerramento do CF de S. Pedro do Sul no ano de 1996 – exercício que integrava o triénio objecto de estudo – por motivo de obras de grande remodelação, optou-se por analisar o processo relativo a essa empreitada. Dos resultados dessa análise se dá, sinteticamente, conta neste ponto.

V.5.1. *Empreitada inicial*

O INATEL procedeu à reconstrução do *Palace Hotel* de S. Pedro do Sul para, assim, remodelar o Centro de Férias (aí instalado), lançando uma empreitada de obras públicas, nos termos da legislação aplicável.

Tal resulta, aliás, do Anúncio do Concurso publicado no DR – III série, n.º 137, em 14/06/93, e no jornal *Correio da Manhã* de 03/06/93.

O concurso público respeitou, por isso, a disciplina contida no artigo 49º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e no art.º 5º, n.º 2, alínea a) do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12/07, alterado pelo Decreto-Lei n.º 227/85, de 04/07, e ficou ainda sujeito ao regime de revisão de preços constante do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro.

Nos termos do n.º 9 do anúncio do concurso a empreitada é estipulada “por série de preços”, como modo de retribuição do empreiteiro, de acordo com os artigos 6º e 17º e seguintes, do principal diploma aplicável.

O preço-base da empreitada a envolver com a execução da obra foi de 285.000.000\$00, com exclusão do IVA (vd. Inf. N.º SPS – 222 e Despacho do Presidente do INATEL de autorização de abertura do concurso, com data de 20/05/93).



Tribunal de Contas

O prazo dessa execução seria de **270 dias**, incluindo Sábados, Domingos e Feriados.

Em matéria de penalidades, segundo o art.º 5º do contrato escrito deveria reger supletivamente a disciplina legal (art.º 177º do Dec.Lei n.º 235/86).

Apareceram vinte e uma empresas concorrentes a este concurso e os critérios de apreciação das propostas (n.º 13 do anúncio) foram os seguintes, por ordem decrescente da sua importância:

- capacidade financeira e técnica;
- garantia de execução e qualidade técnica;
- prazo;
- preço.

A Comissão de Análise das Propostas (CAP), após a sua reunião para o efeito, elaborou uma informação de serviço com data de 16/07/93 e n.º SPS 224, que deu origem, em 19/07/93, a um aditamento, com base em iniciativa e despacho do Presidente do INATEL. A referida informação tem por signatários:

- Presidente: Eng.º
- Vogal: Eng.º (do DPIM - Departamento de Projectos do INATEL);
- Membro: Um elemento do Gabinete do Contencioso do INATEL (que não assinou).

Sobre essas vias foram exarados Despachos do Presidente do INATEL, respectivamente, de 19/07/93 e 21/07/93, daí resultando que foi considerado como critério principal o valor médio das propostas apresentadas, calculado nos termos do art.º 93º do D.L. n.º 235/86 e Portaria n.º 995/92, de 22/10, excluídas as propostas que apresentaram o valor mais baixo e mais elevado, apurando-se, assim, o valor de: 321.418.691\$00, o qual, deduzido de 15%, corresponde a: 273.205.886\$00.

A Construção Moderna – Construção Civil, SA veio a apresentar como valor da sua proposta 279.803.000\$00, acrescentando, na oportunidade, que possui alvará para construir até 2.000.000 contos e executava já empreitadas de obras públicas, nomeadamente na Câmara Municipal do Porto – factos salientados pela CAP; situa-se, entretanto, aquele montante no valor mais baixo próximo da média, após a exclusão daquelas propostas que apresentaram valores anormalmente baixos.

Neste ponto, importa notar que, segundo a lei, seria de considerar como critério ponderado de avaliação o **prazo de execução da obra**. Afigura-se, porém, não ter o mesmo sido levado em conta pela CAP, já que vem a ser suprido esse item apenas pela Construção Moderna (futura adjudicatária) em compromisso assumido perante o dono da obra (cfr. Aditamento de 19/07/93 à Informação n.º SPS 224).



Tribunal de Contas

Aliás, após esse compromisso que, por assim dizer, vem regularizar parte dos procedimentos do concurso (em plena desigualdade com os outros concorrentes) dá-se a adjudicação da empreitada – Deliberação da Direcção do INATEL, de 21/07/93, reproduzida na Acta n.º 2277, dessa data.

O INATEL notifica, em 27/07/93, por fax, a empresa Construção Moderna de que lhe foi adjudicada a obra, pelo valor que a empresa propôs e junta a minuta do contrato requerendo os elementos indispensáveis para a sua celebração.

O contrato foi celebrado em **23/08/93**, tendo sido praticamente respeitadas as condições objectivas fixadas no art.º 106º do D.L. n.º 235/86, salvo no tocante à matéria concernente à classificação orçamental da dotação por onde seria satisfeito o encargo total do contrato no ano económico da sua celebração.

O Auto de Consignação da Obra (art.º 128º do D.L. n.º 235/86) foi lavrado em 22/09/93 e, na ocasião, foi referido pela adjudicatária que aceitava as condições existentes, não fazendo menção de nada mais.

De notar, no entanto, que no dito Aditamento à Informação n.º SPS – 224 se realça que a empresa havia chamado a atenção para a inexistência de previsão, no projecto, de trabalhos exteriores (nomeadamente nas fachadas) que, a seu ver, terão que ser efectuados (aspecto que se pode enquadrar no n.º 2 do art.º 135º, parte final).

No tocante ao Plano de Trabalhos e ao Cronograma Financeiro (art.º 137º), o empreiteiro faz a sua apresentação definitiva, dentro do prazo, o que merece a aprovação do Presidente do INATEL em 22/11/93.

Segundo se lê na Informação n.º SPS – 225, de 16/11/93, sobre a qual foi exarado o dito despacho de aprovação, os trabalhos já se encontram em atraso por 2 semanas e o Coordenador da execução da obra, por parte do INATEL, faz reparo *“ao curto espaço de tempo total para a realização da globalidade dos trabalhos”*.

Todavia, posteriormente, por causa das demoras na execução da obra são apresentados novos planos de trabalho e respectivos cronogramas financeiros, a par com prorrogação graciosa do prazo.

Assim, por Despacho de Autorização de 27/04/94, é prorrogado o prazo de execução, tendo o INATEL já tido conhecimento de novo plano de trabalhos em 13/04/94 ¹⁸.

A prorrogação faz face já a um atraso de 4 meses no andamento dos trabalhos e a Direcção do INATEL disciplina que serão cominadas sanções, caso o empreiteiro não cumpra.

¹⁸ 3º Plano de Trabalhos este, pois o primeiro foi apresentado na base da proposta e o segundo, definitivo, em 12/11/93.



Tribunal de Contas

O referido plano de trabalhos insere o decurso da execução da obra de Outubro de 1993 a Outubro de 1994.

O INATEL, por Despacho do seu Presidente, de 15/02/95 (cfr. ofício n.º SG – 30, de 15/02/95, dirigido à empreiteira e também Ofício n.º 7739, de 08/05/95) estabelece mais uma prorrogação de prazo, com a **data limite de 15/06/95**.

E, por último, o dono da obra faz mais uma prorrogação de prazo à Construção Moderna, **para esta concluir a obra até 29/09/95**.

Até esta nova data limite, a Construção Moderna gastou os 270 dias do prazo contratual e vê repetidamente concedidas prorrogações de prazo num total de 467 dias, pelo que o total de dias empregue pela empreiteira na execução da obra perfaz **737**.

A adjudicatária invocou, na maior parte das vezes, para este tipo de situações, a ausência de um projecto adequado e preciso, as sucessivas quantidades de trabalhos não previstos e, sobretudo, as dificuldades de recrutamento de pessoal especializado (cfr. Informação n.º SPS – 322, de 19/10/95).

A este propósito, convém acentuar o seguinte:

As prorrogações sucessivas do prazo de execução da obra e a reformulação do plano de trabalhos têm enquadramento nos artigos 171º e 138º do diploma principal aplicável.

No entanto, há que equacionar os factores do atraso da execução:

- a) o primeiro, é o facto de o empreiteiro invocar a imprecisão do projecto, o que não constitui um tema consequente, pois, como se viu, o empreiteiro, no auto de consignações, não reclamou (art.º 129º) e, aparentemente, aceitou as condições, tanto mais que (como também se viu já) devia mencionar o facto dos adicionais, pois estava senhor dele.

De toda a maneira, o que seria mais aceitável, da parte do dono da obra, (art.º 163º) era determinar a suspensão dos trabalhos.

- b) outro aspecto, considerado como mais provável para tantas demoras, é a necessidade de reforço de infra-estruturas por razões climatéricas ou de tipo conjuntural, mas, tendo lugar a dilação, deveria haver limites ou soluções de continuidade (veja-se Informação n.º SPS – 239: [a prorrogação deve ser considerada] *“a título excepcional”* [diz aí o dono da obra]. E, por outro lado, deveria a empreiteira ficar sujeita às cominações da lei (Informação n.º SPS – 239 e Despacho do Presidente de 27/04/94).
- c) por último, a razão invocada de a empresa ter dificuldade de encontrar mão-de-obra especializada, não é bem evidente.

Dos raros relatórios de progresso – da autoria do coordenador e fiscal do dono da obra – ressalta a afirmação de que a adjudicatária não tinha aplicado na obra número suficiente



Tribunal de Contas

de trabalhadores, o que faz concluir que a obra, devido à escassez de mão-de-obra que lhe impunha a empresa, atrasava-se até nos trabalhos normais.

Não obstante, importa referir que, em termos de avaliação sobre este tipo de problemas, o INATEL menciona na Informação n.º SPS – 329, de 13/04/94:

[a feitura da obra] *“nos prazos previstos já se traduzia em graves prejuízos económicos sociais”* daí que *“a prorrogação solicitada não produza mais reflexos nos custos a suportar pelo INATEL”*.

Mesmo após 29/09/95, a execução da **obra é prolongada até à rescisão do contrato, que se dá na data de 12/07/96** (Acta n.º 2432, da Direcção), pelo que o facto mais notório e grave é este:

Uma obra adjudicada por nove meses, nem sequer fica concluída, pela adjudicatária, em cerca de três anos.

Em síntese, cumpre referir, no tocante ao controlo do projecto, e com a obra consignada à Construção Moderna, que, relativamente às sucessivas prorrogações de prazo e à repetida reformulação do plano de trabalhos, foi posto em causa um indicador básico no contrato administrativo da empreitada de obras públicas, a saber: ofensa ao princípio da pontualidade no seu cumprimento, o mesmo é dizer, falta de cumprimento do objectivo no tempo devido.

Assim, residem como principais substractos negativos aos factos, na gestão e execução da obra:

- ❑ não consideração como factor de ponderação, na análise das propostas concorrentes, do prazo de execução;
- ❑ planeamento não adequado do projecto inicial;
- ❑ exagerado e inconsequente tempo dado à execução da obra, em prejuízo dos objectivos a alcançar (urgência média pedida: 9 meses);
- ❑ não utilização pelo dono da obra dos meios que obrigassem a acelerar os trabalhos e correlativa situação de perda de garantias;
- ❑ não cumprimento do contrato e cumprimento defeituoso, que levam à sua rescisão;
- ❑ não accionamento imediato pelo dono da obra da aplicação de quaisquer penalidades.

Quanto a estas conclusões e em sede de contraditório, os membros da Direcção em funções até 20 de Fevereiro de 1996 alegam, designadamente, que



*“A Direcção teve o claro e confessado propósito de salvaguardar a conclusão das obras e o apetrechamento do edifício a tempo de o Centro poder funcionar no Verão do ano seguinte ...
A empreitada era de uma enorme complexidade e volume e de difícil planeamento e orçamentação ...
O empreiteiro era comprovadamente experiente nesse tipo de empreitadas ...
A Direcção ponderou seriamente e por mais de uma vez a possibilidade de rescindir o contrato ...
A opção pela rescisão implicava custos incalculáveis e um indeterminável arrastamento das obras ...
Os Serviços Técnicos do INATEL apontaram sempre a maior conveniência em se transigir...”.*

Mau grado as justificações apresentadas, o anteriormente alegado pelos responsáveis do INATEL não põe em causa o referido pelo Tribunal quanto aos custos e demoras verificados na conclusão da obra (cfr. **V.5.3.3**).

Segundo informação comprovada da actual Direcção

“... encontra-se em curso uma acção judicial, em sede de pedido reconvenicional, no âmbito da qual o INATEL reclama da Construção Moderna uma indemnização por danos emergentes e lucros cessantes no valor de 250.153.139\$00, mais o que se venha a determinar em execução de sentença.”

Este pedido reconvenicional surge em sede de contestação a uma acção movida pela Construção Moderna, SA contra o INATEL, na qual aquela empresa reclama o pagamento de uma dívida acumulada no valor de 175.019.794\$00, acrescida de juros.

V.5.2. Conclusão da obra

V.5.2.1. EMPREITADA COM A EDIFER

Após a rescisão do Contrato de Empreitada com a Construção Moderna, pelo ofício n.º 1840, de 07/08/96, o INATEL, para dar cumprimento ao art.º 213º do Dec.-Lei n.º 235/86, de 18/08, informa o Governador Civil do Distrito de que vai tomar posse dos trabalhos em curso com a obra.

De seguida, mediante uma proposta fundamentada do Vice-Presidente, é tomada em reunião da Direcção a deliberação do lançamento de um ajuste directo (conforme se lê na Informação DPIM-SPS 387- de 07/08/96) para a conclusão da empreitada de remodelação, para o qual foram convidados a apresentar proposta 6 empreiteiros. Essa deliberação consta da Acta n.º 2435, de 01/08/96, do Livro de Actas das reuniões da Direcção.

Todavia, a autorização da despesa no valor pré-orçamentado de 148.500.000\$00, pertencia ao Ministro da Tutela, por força do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março. Nesse



Tribunal de Contas

sentido, a proposta de celebrar o contrato de empreitada por ajuste directo foi apresentada ao Gabinete do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social em 02/08/96 – of. n.º GD/332.

Não obstante, decorria da disciplina do Decreto-Lei n.º 405/93, de 18 de Agosto [art.º 52º, n.º 2, alínea c)] o procedimento próprio do ajuste directo, sendo que a fundamentação apresentada supunha a imprevisibilidade de toda a situação, gerada com a necessidade e a urgência de concluir a obra.

Neste particular, o Gabinete do MSSS entendeu de ouvir o Ministro das Finanças, para obter autorização conjunta no lançamento do dito ajuste directo.

Efectivamente, com base, quer na fundamentação, dada pelo INATEL, na urgência da obra, quer ainda nos prejuízos sociais e financeiros que adviriam do não reinício urgente das obras, a Senhora Secretária de Estado do Orçamento dá, em 30/09/96, anuência à realização da despesa em causa por ajuste directo.

Pelo que o anterior Despacho do MSSS, de 02/08/96, a autorizar a despesa que se fundamentava nos argumentos invocados pelo INATEL, veio, assim, a ter eficácia e a preencher os requisitos legais – quer no tocante à autorização para realizar a despesa, quer permitindo o lançamento da empreitada por ajuste directo.

A constituição da Comissão de Abertura das Propostas consta da Inf. N.º DPIM – SPS – 388, de 13/08/96.

A Acta de Abertura das Propostas é lavrada no dia 10/09/96.

Por sua vez, a Comissão de Análise das Propostas – *in* Inf. n.º DPIM – SPS 394 – 13/09/96 – elabora o seu Relatório Técnico, vertido no Auto de Apreciação de Propostas, de 13/09/96 (data esta, inserida em pé de página).

Daí retira-se que apenas 4 das 6 empresas convidadas apresentaram propostas, mas só três regularizaram os procedimentos até à realização deste evento, pelo que assim se ordenaram os concorrentes:

EMPRESA	VALOR DA PROPOSTA	PRAZO
EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.	119.486.149\$00	180 dias (6 meses)
Edificadora – Luz & Alves, L.da	175.747.286\$00	6 meses
MSF – Moniz da Maia, Serra & Fortunado, S.A.	270.173.234\$00	180 dias (6 meses)

O critério de apreciação, de acordo com o Programa de Consulta, é o da proposta economicamente mais vantajosa, atendendo ao qual se propôs a adjudicação à EDIFER pelo valor de 119.486.149\$00, acrescida do IVA, sendo o modo de retribuição o da série de preços e pelo prazo de 180 dias.



Tribunal de Contas

Esta proposta veio a ser aprovada em reunião da Direcção do INATEL e consta da Acta n.º 2441, de 04/10/96, sendo, assim, adjudicada a obra à EDIFER, naqueles termos.

A adjudicação é notificada à EDIFER pelo ofício n.º 23497 – 07/10/96/DPIM/ INATEL.

É prestada pela empresa a garantia bancária de 5.974.308\$00 (B.B.I.) em 11/10/96.

Elaborada minuta de contrato escrito, foi a mesma apresentada à empresa para se pronunciar, para efeitos do art.º 13º do D.L. n.º 55/95, de 29/03, tendo igualmente sido apresentada ao Senhor Ministro da Tutela.

No entanto, o Gabinete, sendo de parecer que a autorização ministerial apenas seria de dar se houvesse dispensa de contrato escrito (cfr. art.º 12º, n.º 2, do Decreto Lei n.º 55/95), expõe, também, que a aplicação do dito art.º 13º poderia abrir pendência ou sindicância, nomeadamente a da sujeição ao visto do Tribunal de Contas, da minuta do contrato; pois que se o Ministro tivesse que dar autorização, frustrar-se-iam os objectivos de celeridade e rapidez na execução das obras que motivaram o ajuste directo da mesma.

Daí que o Gabinete faça a remissão para o entendimento de que o INATEL é a verdadeira parte outorgante do contrato com a adjudicatária, ficando à sua responsabilidade a celebração do contrato escrito para garantir certeza e segurança nas relações inter-partes.

Vem, realmente, a ser celebrado o Contrato Escrito de Adjudicação desta Empreitada em 15/10/1996. No global, a sua elaboração respeita o art.º 110º do D.L. n.º 405/93, de 10 de Dezembro, mas devia especificar, nos termos do n.º 1, alínea e), a classificação orçamental da dotação por onde haveria de ser satisfeito o encargo da obra.

O Auto de Consignação da Obra à EDIFER foi celebrado em 21/10/96.

Consta também do processo, em função de um mapa apresentado pela EDIFER, o acréscimo de custos por trabalhos a mais no valor de 12.358.016\$00 mais IVA (Informação n.º SPS – 441 de 15/07/97).

Este valor, após dedução dos trabalhos a menos, representa 5% de acréscimo relativamente ao valor da adjudicação, o que dá um adicional de 6.246.656\$00, acrescido do IVA.

Deste modo, a Direcção do INATEL, em 15/07/97 (Acta n.º 2484), autoriza a despesa e aprova a minuta do contrato adicional, sendo o preço a pagar pela modalidade “série de preços”, de acordo com a relação dos trabalhos discriminados.

De acordo com a disciplina do art.º 26º do Decreto-Lei n.º 405/93, o contrato adicional está intimamente ligado ao contrato inicial (não é técnica ou economicamente dele separável, sem inconveniente grave ou, embora separável, é estritamente necessário, como tal, ao acabamento da obra).



Tribunal de Contas

Há aqui um fraccionamento do custo total da despesa, mas cremos haver sido respeitada a regra contida nos n.ºs 3 e 4 do art.º 10º do D.L. n.º 55/95 (o adicional não pode ir além de 5%, para se considerar competente a entidade que autorizou a despesa) e igualmente foi respeitada a disciplina do art.º 12º do referido diploma legal para observância de contrato escrito (vd. Parecer n.º 29/95-GE, pág. 54 e 55).

Do próprio articulado do contrato adicional resulta a integração no contrato inicial. Parece, no entanto, que deveria ser invocada a delegação de poderes do INATEL, nos termos do n.º 4 do art.º 9º do DL n.º 55/95, para efeitos da celebração deste contrato adicional.

Assim, no concernente à obra com a conclusão da empreitada do CF de S. Pedro do Sul, corresponde o valor pago de 125.732.805\$00, acrescido de IVA.

V.5.2.2. FISCALIZAÇÃO DA EMPREITADA

Devido à falta de uma equipa especializada por parte do INATEL para proceder ao controlo e fiscalização da empreitada a cargo da EDIFER, e ao sítio onde decorre a obra, o INATEL (Informação DPIM – SPS – 402, de 04/10/96) lança um procedimento, com esse objectivo, por negociação, sem publicação prévia de anúncio – nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 32º do D.L. n.º 80/96, de 21/06, estimando-se o valor dessa prestação de serviços em 5.000 contos.

O procedimento foi autorizado em 09/10/96 pelo Presidente da Direcção e, da documentação do processo, consta a Acta da abertura das propostas.

Foram convidados a apresentar propostas 3 firmas, por deterem experiência no ramo:

- PLANIVIS – Gestão e Planeamento de Empreitadas, L.da;
- FBO – Consultores, SA;
- ECG – Consultoria e Gestão de Empreendimentos, L.da.

No entanto, a Comissão de Análise das Propostas só aprecia duas, pois que a empresa FBO – Consultores, SA não apresentou proposta.

Os critérios de avaliação são, por ordem decrescente de importância:

- 1 – Preço da Proposta;
- 2 – Plano de mobilização de meios e tempos de afectação;
- 3 – *Curricula* dos concorrentes.



Tribunal de Contas

De acordo com a Cláusula 14 do Programa do Concurso, a adjudicação será feita à proposta economicamente mais vantajosa, actuando em função daqueles factores.

Da discussão das propostas (art.º 90º do D.L. n.º 55/95, de 29/03, alterado pelo referido D.L. n.º 80/96), resultou, nomeadamente, alteração dos valores fixos e globais constantes em ambas as propostas:

Empresa	Redução	Valor final proposto (s/ IVA)
E.C.J.	10%	9.675.000\$00
PLANIVIS	20%	7.484.000\$00

O modo de retribuição dos trabalhos é por preço global.

A prestação de serviços **foi adjudicada à PLANIVIS**, pelo dito valor da sua proposta, em reunião da Direcção do INATEL de **30/10/96** (Acta n.º 2445).

De realçar que, na motivação desta decisão, se releva agora para a empreitada com a conclusão da obra, os prazos de execução muito apertados, os valores em causa, eventuais prémios a atribuir ao empreiteiro, bem como a necessidade de manter uma fiscalização multidisciplinar e exigente (proposta do Presidente aprovada em reunião da Direcção em 30/10/96).

A obra foi adjudicada, como se disse, por 7.484.000\$00+IVA, sendo a caução de 5% desse valor (374.200\$00), reforçada com o desconto de 5% em cada pagamento (of. n.º 25197 – DPIM, de 05/11/96).

O contrato escrito data de 12/11/96 e, quanto a prazo, tem como início a data de assinatura do contrato e como termo da sua validade a efectiva prestação de todos os serviços.

Em matéria de penalidades prevê-se a aplicação supletiva do art.º 181º do D.L. n.º 405/93, de 10/12, e das disposições específicas contidas no Caderno de Encargos. Também se prevê, no contrato, a remissão para o caderno de encargos da disciplina sobre trabalhos a mais, se os houver.

Entretanto, a PLANIVIS, tendo por objectivo do contrato de prestação de serviços o controlo e fiscalização da empreitada de conclusão na obra do Centro de Férias de S. Pedro do Sul, faz o seu trabalho controlando através de relatórios de fiscalização dos Autos de Medição da obra executada, agora na sua conclusão, quer a cargo da EDIFER, quer de outra empreiteira (Meliobra) adjudicatária para o fornecimento de móveis e expositores (cfr. carta da PLANIVIS, de 12/06/97).

Do total facturado pela PLANIVIS resulta o valor de 7.284.000\$00



Tribunal de Contas

V.5.3. *Análise económico-financeira da obra*

V.5.3.1. EMPREITADA COM A CONSTRUÇÃO MODERNA, S.A.

Como se verifica pelo atrás exposto, são de sublinhar os dois problemas principais: os trabalhos a mais e o não cumprimento do prazo estipulado no contrato e respectivas prorrogações.

No que se refere aos trabalhos a mais, estes ascendem a 37,5% do valor efectivo dos trabalhos previstos, como se pode verificar pelos valores inscritos do seguinte quadro:

QUADRO XIII: REMODELAÇÃO DO EDIFÍCIO DE SÃO PEDRO DO SUL - TRAB. PREVIS- TOS/TRAB. A MAIS

(escudos)

AUTO DE MEDIÇÃO		TRABALHOS PREVISTOS		TRABALHOS A MAIS	
N.º	Valor	Valor	Valor acumulado	Valor	Valor acumulado
I	11.209.801,00	11.209.801,00	11.209.801,00	0,00	0,00
II	8.693.080,00	8.693.080,00	19.902.881,00	0,00	0,00
III	11.483.458,00	11.483.458,00	31.386.339,00	0,00	0,00
IV	15.715.949,00	15.715.949,00	47.102.288,00	0,00	0,00
V	7.601.339,00	5.724.491,00	52.826.779,00	1.876.848,00	1.876.848,00
VI	4.692.800,00	4.692.800,00	57.519.579,00	0,00	1.876.848,00
VII	4.345.640,00	2.812.482,00	60.332.061,00	1.533.158,00	3.410.006,00
VIII	4.139.979,00	2.468.751,00	62.800.812,00	1.671.228,00	5.081.234,00
IX	7.519.059,00	7.519.059,00	70.319.871,00	0,00	5.081.234,00
X	14.328.056,00	5.852.606,00	76.172.477,00	8.475.450,00	13.556.684,00
XI	23.663.206,00	16.508.316,00	92.680.793,00	7.154.890,00	20.711.574,00
XII	34.863.870,00	31.868.836,00	124.549.629,00	2.995.034,00	23.706.608,00
XIII	27.092.652,00	23.540.111,00	148.089.740,00	3.552.541,00	27.259.149,00
XIV	19.261.488,00	11.365.679,00	159.455.419,00	7.895.809,00	35.154.958,00
XV	20.206.091,00	14.455.687,20	173.911.106,20	5.750.403,80	40.905.361,80
XVI	20.323.608,00	16.378.557,80	190.289.664,00	3.945.050,20	44.850.412,00
XVII	18.973.464,00	17.661.655,00	207.951.319,00	1.311.809,00	46.162.221,00
XVIII	18.114.418,00	12.189.855,00	220.141.174,00	5.924.563,00	52.086.784,00
XIX	13.630.672,00	10.412.629,00	230.553.803,00	3.218.043,00	55.304.827,00
XX	13.293.942,00	12.249.130,00	242.802.933,00	1.044.812,00	56.349.639,00



Tribunal de Contas

AUTO DE MEDIÇÃO		TRABALHOS PREVISTOS		TRABALHOS A MAIS	
N.º	Valor	Valor	Valor acumulado	Valor	Valor acumulado
XXI	12.825.578,00	3.936.502,00	246.739.435,00	8.889.076,00	65.238.715,00
XXII	13.038.213,00	10.425.221,00	257.164.656,00	2.612.992,00	67.851.707,00
XXIII	12.044.570,00	8.755.585,00	265.920.241,00	3.288.985,00	71.140.692,00
XXIV	12.342.474,00	4.062.277,00	269.982.518,00	8.280.197,00	79.420.889,00
XXV	6.162.796,00	2.882.772,50	272.865.290,50	3.280.023,50	82.700.912,50
XXVI	7.481.745,00	2.399.076,00	275.264.366,50	5.082.669,00	87.783.581,50
XXVII	5.737.047,00	0,00	275.264.366,50	5.737.047,00	93.520.628,50
XXVIII	7.265.942,00	4.261.615,00	279.525.981,50	3.004.327,00	96.524.955,50
XXIX	3.093.835,00	1.140.180,00	280.666.161,50	1.953.655,00	98.478.610,50
XXX	6.670.593,00	0,00	280.666.161,50	6.670.593,00	105.149.203,50
TOTAL	385.815.365,00	280.666.161,50	280.666.161,50	105.149.203,50	105.149.203,50

O valor de adjudicação da obra foi de 279.803.000\$00, e o total dos trabalhos previstos foi de 280.666.161\$50, como se constata por este quadro, situação que, ainda, se agrava devido ao facto de a obra ter ficado por concluir, tarefa que, como se viu, veio a ser realizada por outra firma, após rescisão do contrato com a Construção Moderna.

Se a este montante se adicionar o valor dos trabalhos a mais, obter-se-á o total de 385 815 365\$00.

Ainda respeitante a esta empreitada, foram adquiridos materiais que não se encontram incluídos nos autos de medição, e houve lugar a revisão de preços no que concerne aos primeiros quinze autos, sendo a imputação a seguinte:

N.º da Factura	N.º dos Autos	Valor da Revisão de preços
0387	Autos 1 e 2	676.698\$00
0015	Autos 1 a 4	924.780\$00
0047	Autos 1 a 8	1.234.282\$00
0128	Autos 1 a 15	1.171.953\$00

Adicionando ao valor total dos autos de medição o valor de aquisição de materiais (1.718.034\$00) e o valor acumulado das revisões de preços (4.007.713\$00), o total de custos com esta empreitada ascende a 391.541.112\$00.

Comparando os valores pagos em cada exercício, com os valores inscritos nos respectivos orçamentos de investimentos para a remodelação deste centro de férias, verificamos não ter sido, sempre, respeitado o estipulado (art.º 18º) na lei do enquadramento orçamental (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro): em 1995, a verba paga ultrapassou o valor orçado, como se pode verificar pelos valores apresentados no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

ANO	ORÇAMENTADO	FACTURADO
1993	100.000.000\$00	20.579.579\$00
1994	330.000.000\$00	157.605.069\$00
1995	100.000.000\$00	203.592.035\$00
1996	50.000.000\$00	9.764.428\$00

A comparação entre valores orçamentados e facturados pela Construção Moderna é apenas um primeiro passo na análise dos custos com esta obra, como se pode verificar pelo ponto seguinte.

V.5.3.2. OUTROS CUSTOS INERENTES À REMODELAÇÃO

Além dos custos com a Construção Moderna, ocorreram outros custos, a saber:

- Após rescisão do contrato com a Construção Moderna foi adjudicada a conclusão da obra a firma EDIFER;
- Foi contratada a empresa PLANIVIS, para proceder à fiscalização da obra;
- Foram, ainda, celebrados contratos com outras empresas para aquisição de bens e serviços específicos, tais como: substituição dos elevadores, remodelação da cozinha, decorações diversas, etc.

Os custos incorridos com a continuação e conclusão da obra foram os seguintes:

QUADRO XIV: REMODELAÇÃO DO EDIFÍCIO DE SÃO PEDRO DO SUL – OUTROS CUSTOS

EMPRESAS CONTRATADAS	VALOR PAGO
EDIFER	125.732.805\$00
PLANIVIS	7.284.000\$00
Meliobra	998.452\$00
Tecnozim	26.774.460\$00
Otis Elevadores, S.A.	7.138.977\$00
Sopinote-Soc. Com. Prod. Ind. e Dom., L.da	9.174.300\$00
Guida Garcia	6.280.308\$50
Tricana	2.296.022\$00
Campuslai	358.400\$00
Lage & Santos, L.da	3.494.400\$00
Egídio N. Vicente	968.000\$00
Deko-51 – Tecidos decorativos, L.da	2.548.716\$00
Val di taro	1.774.280\$00
Moviflor	480.624\$00
F. Branco	14.264.513\$00



Tribunal de Contas

EMPRESAS CONTRATADAS	VALOR PAGO
Gravura 11	1.663.678\$00
D'Alpoim Aranha	220.515\$00
Argreipe	14.051.920\$00
Seldex	3.939.081\$00
Casa Xadrez	37.700\$00
Gillamp	1.234.158\$00
Henriques & Rodríguez, L.da	10.049.497\$00
Joaquim M. S. Barros	791.331\$00
Vega, L.da	10.985.631\$00
Manter	272.094\$00
Anidas	1.506.000\$00
Vilda	25.124.187\$50
Alcatel	4.574.500\$00
Telecom	167.500\$00
TOTAL	284.186.050\$00

V.5.3.3. CUSTOS TOTAIS

Do atrás exposto pode concluir-se que o valor acumulado dos trabalhos de construção civil inerentes à remodelação totalizou, pelo menos, o montante de 524.557.917\$00 (= 391.541.112\$00 + 125.732.805\$00 + 7.284.000\$00), valor que ultrapassa, quase o duplicando, o inicialmente previsto para a obra (285.000 contos + IVA, valor base do concurso).

Se adicionarmos a este valor o das restantes despesas com a remodelação, conforme quadro no ponto anterior (151.169.245\$00), obtém-se o montante de 675.727.162\$00.

No que se refere aos valores orçamentados, pode concluir-se que o total dos custos apurados não ultrapassa aqueles, como se pode observar:

De 1993 a 1996	580.000.000\$00
1997	152.000.000\$00
1998	40.000.000\$00
Total	772.000.000\$00

V.5.3.4. CUSTOS DE ESTRUTURA E RECEITA NÃO REALIZADA

Os atrasos verificados na remodelação acarretaram custos elevados para o INATEL, como atrás se referiu.



A estes custos com a remodelação há que somar os que resultam da inactividade do Centro. Assim, considerando que, durante mais de três anos de encerramento deste, foram pagas despesas com pessoal no valor médio anual estimado de 45.000 contos, a que há que adicionar o resultado que seria possível obter se o CF estivesse em funcionamento e que, considerando dados de 1998, se estima em 46.000 contos anuais (Vendas + Prest. Serviços – CMVC – FSE – Custos c/ Pessoal = 46.352.474\$00), pode concluir-se que o “custo de inactividade” atingirá um valor quase tão elevado como o preço base da empreitada inicial.

V.5.4. Irregularidades verificadas

V.5.4.1. REGIMES DE REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS

O incumprimento generalizado dos regimes sobre realização das despesas públicas, quer na vigência do DL n.º 211/79, de 12/07, quer na do DL n.º 55/95, de 29/03, relativamente às aquisições e adjudicações efectuadas, deveu-se ao entendimento perfilhado pela anterior Direcção do Instituto de que, face à sua natureza empresarial, o mesmo não estaria sujeito a esses diplomas, nos termos enunciados no ponto **III.2.2**.

Ora, tratando-se de um instituto público, o INATEL sempre esteve sujeito ao regime jurídico aplicável à realização das despesas públicas, nomeadamente ao estabelecido naqueles diplomas legais, bem como no regime de empreitadas e obras públicas. Assim sendo, é possível inventariar as seguintes irregularidades cometidas ¹⁹:

A. Processo de empreitada celebrado entre o INATEL e a Construção Moderna, S.A. para remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul:

- 1-** Foi aberto concurso público, nos termos do art.º 49º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18/08, e do art.º 5º/2-a), do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12/07, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 227/85, de 04/07.

O preço base do concurso foi de 285 000 000\$00, com exclusão do IVA. Face ao valor, a realização da despesa deveria ter sido autorizada pelo Ministro da Tutela,

¹⁹ Não pode, no entanto, deixar de se tomar em consideração que, como já foi referido no ponto **III.2.2**, a Direcção em funções à época dos factos se encontrava convicta da correcção da sua actuação, face à existência de um parecer, que veio a merecer despacho de concordância do Secretário de Estado da Segurança Social em 22 de Março de 1995, cujas conclusões apontavam para a inaplicabilidade da legislação sobre a realização de despesas públicas ao INATEL.



nos termos do art.º 20º/2-f), do DL n.º 211/79, entidade também competente para aprovar a minuta do respectivo contrato, nos termos do art.º 104º/1, do Decreto-Lei n.º 235/86.

A violação das regras sobre autorização de despesas preenche o tipo de infracção financeira de natureza sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b), do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

No caso concreto, não haveria lugar a procedimento por eventual responsabilidade sancionatória por força da prescrição, nos termos conjugados da alínea a) do n.º 2 do art.º 69º e n.º 1 do art.º 70º, ambos da Lei n.º 98/97, regime aplicável por ser o mais favorável. Mesmo que assim se não entendesse, também não haveria lugar a procedimento por responsabilidade sancionatória por a mesma se encontrar amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99, de 12/05.

- 2- Não se retira da documentação existente no processo que a despesa autorizada com a execução da obra tenha tido prévia cabimentação (art.º 22º do DL n.º 155/92, de 28/07, e art.º 18º da Lei n.º 6/91, de 20/02). Com efeito, no aditamento à Inf. n.º SPS-224 onde é tomada a deliberação da Direcção do INATEL, com data de 21/07/93 (autoriza a adjudicação da empreitada), não consta a informação do cabimento.

O contrato celebrado não menciona a classificação orçamental da dotação por onde irá ser satisfeito o encargo do contrato de empreitada no ano económico da sua celebração, contrariando o disposto na alínea g) do art.º 12º do DL n.º 211/79, de 12/07, e a alínea d) do n.º 1 do art.º 106º do DL 235/86, de 18/08.

A violação das normas referidas preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.

B. Trabalhos de decoração adjudicados à firma Guida Garcia:

- 3- Foram adjudicados pelo montante global de 37 954 474\$00 + IVA, através de ajuste directo com consulta a três entidades. Face ao valor da adjudicação, o procedimento adoptado deveria ter sido o do concurso público, salvo se a sua dispensa tivesse sido solicitada e obtida, nos termos conjugados dos artigos 5º e 7º do DL n.º 211/79, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 227/85.



Não foi celebrado contrato escrito, nem obtida a sua dispensa, contrariando o disposto no art.º 8º/1-b), do DL n.º 211/79.

Em Fevereiro de 1996, o montante total adjudicado (62 052 893\$00) ultrapassava largamente o valor da proposta inicial, quase o dobro. Refira-se que nesse montante se incluem pagamentos efectuados por bens e serviços fornecidos directamente pela Guida Garcia, bem como outros pagamentos efectuados a outras firmas contactadas através daquela.

Cada violação normativa referida preenche um tipo de infracção financeira de natureza sancionatória previsto nas alíneas b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. Contudo, as eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes são amistiáveis nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.

C. Fornecimento de vários artigos de marcenaria pela Firma Carpintaria e Marcenaria Mecânica Vega, L.da:

- 4- A adjudicação, no valor total de 5 180 00\$00, foi efectuada sem que o procedimento adoptado tivesse sido o do concurso público, conforme se impunha face ao montante referido, nos termos do art.º 5º/2-b), do Decreto-Lei n.º 211/79, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 227/85.

A violação daquela norma preenche o tipo de infracção financeira prevista nas alíneas b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. Contudo, a eventual responsabilidade sancionatória daí decorrente encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.

- 5- Foram adjudicados, separadamente, vários trabalhos de marcenaria e carpintaria à mesma firma (VEGA) que totalizaram um montante global de 11 257 850\$00, o que configura um fraccionamento de encargos, proibido nos termos do art.º 29º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29/03.

A violação daquela norma configura uma infracção financeira prevista na alínea b), do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade sancionatória daí decorrente encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.

D. Do relatório da IGMTS, referido no ponto **III.2.2**, constam, ainda, situações de incumprimento do DL n.º 55/95, de 29 de Março, passíveis de subsunção no conceito de infracção financeira. A violação dessas normas verificou-se nos seguintes casos:



- 6-** Na adjudicação à firma Silva & Moura, L.da relativa a Mão de Obra e Assentamento de Carpintaria, no valor de 495 000\$00 + IVA, em 4 de Outubro de 1995, o procedimento adoptado não foi o exigido pela alínea c) do n.º 1 do art.º 32º.

A violação dessa norma preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º, da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.

- 7-** Na adjudicação, em 14 de Junho de 1995, à CARPINTARIA E MARCENARIA MECÂNICA VEGA, L.da de um tecto falso em madeira para o Bar, no valor de 1 310 000 + IVA, não foram cumpridas as disposições constantes dos art.s 85º e 87º.

A violação dessas normas preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.

- 8-** Aquisição de rodapé e corrimão de madeira, no valor de 152 800\$00, à firma VEGA, autorizada em reunião da Direcção de 20 de Setembro de 1995, sem que tivesse sido dado cumprimento ao procedimento previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 32º.

A violação dessa norma preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º, da Lei n.º 29/99.



Tribunal de Contas

V.5.4.2. DOCUMENTAÇÃO CONTABILÍSTICA

E. Outras situações:

Os documentos relativos às aquisições às firmas subcontratadas pela Guida Garcia revelam várias deficiências, tal como relatado pela IGMTS, no relatório referido no ponto **III.2.2**.

Embora essa matéria em concreto não tenha sido objecto desta auditoria, uma vez que são relatadas várias irregularidades de natureza financeira, foram as mesmas analisadas a partir das observações efectuadas por aquele órgão de controlo interno e, em sequência, solicitados elementos justificativos aos membros da Direcção em funções à data da ocorrência dos factos. Apreciados os elementos remetidos, resta de referir apenas a falta de documentos comprovativos do recebimento dos materiais relativos à aquisição de tecidos decorativos à firma DEKO 51, no total de 2 449 716\$00+IVA.

A ausência desses documentos configura uma situação de infracção financeira de natureza sancionatória prevista nas alíneas b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, sendo, porém, as eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes amnistiáveis, nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99; configuraria também, eventualmente, uma situação de pagamentos indevidos de que decorreria responsabilidade financeira, de natureza reintegratória, nos termos precisos do art.º 59º da Lei n.º 98/97, regime aplicável por ser o mais favorável.

Contudo, segundo o afirmado nas alegações dos responsáveis pela gestão do INATEL à época, estes tecidos foram aplicados na confecção de toalhas, saias de mesa e coxins de cadeiras do restaurante do CF, o que poderia ser comprovado localmente, caso este Tribunal o decidisse.

VI. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 10º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, conjugado com a Portaria n.º 29-A/98, de 16 de Janeiro, a suportar pelo INATEL em proporção do tempo despendido, no valor de **2 900 000\$00**.



Tribunal de Contas

VII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.^a Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade;
 - À Direcção do INATEL;
 - Às entidades que foram ouvidas de acordo com o exercício do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 54.º, em conjugação com o estabelecido nos n.º 2 do art.º 55.º e n.º 1 do art.º 57º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto VI;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório à disposição dos órgãos de Comunicação Social, acompanhado dos respectivos anexos I e II, incluindo as respostas das entidades ouvidas na fase do contraditório, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*, para o que se aprova o sumário executivo previsto no n.º 2 da Resolução n.º 3/00-PG.

Tribunal de Contas, em de Dezembro de 2000.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(José Alves Cardoso)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



ANEXO I

Entidade	Publicação	Documento	Sumário
Presidência do Conselho	DR n.º 134 35/06/13	DL 25 495	Cria a Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho
Presidência do Conselho	DR n.º 30 40/12/28	DL 31 036	Promulga os Estatutos da Fundação Nacional para a Alegria do Trabalho
Presidência do Conselho	DR n.º 96 50/05/24	DL 37 836	Promulga os Estatutos da Fundação Nacional para a Alegria do Trabalho (F.N.A.T) criada pelo DL 25 495 – Revoga o DL n.º 31 036
Ministério do Trabalho	DR n.º 78 75/04/03	DL 184/75	Altera a designação do organismo, de F.N.A.T. para I.N.A.T.E.L.
Ministérios dos assuntos Sociais e do Trabalho	DR n.º 299 79/12/29	DL n.º 519- J2/79	Aprova novos Estatutos
Ministério do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 45 89/02/23	DL 61/89	Revoga o DL n.º 519-J2/79, de 29 Dezembro, e os Estatutos aprovados pelo referido diploma
Ministério do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 42 91/02/20	DL 83/91	Aprova a Lei orgânica do Ministério do Emprego e da Segurança Social.
Ministério do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 127 91/06/04	Disp. 255/91 26 Abr	Delegação de competência do Ministro do Emprego e da Segurança Social no Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional.
Ministério do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 298 91/12/27	Disp. 787/91 4 Dez	Delegação de competências do Ministro do Emprego e Segurança Social no Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Emprego e Segurança Social.



Tribunal de Contas

Entidade	Publicação	Documento	Sumário
Ministérios das Finanças e do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 181 92/08/07	Desp. Conj. A-43/92-XII 16 Jul	Fixa as remunerações dos membros da direcção do INATEL.
Ministério das Finanças e do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 300 93/12/27	Desp. 840/93 7 Dez	Delegação de competências do Ministro do Emprego e da Segurança Social, no Secretário de Estado da Segurança Social
Ministério das Finanças e do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 143 94/06/23	Desp. 146/94 21 Mai	Delegação de competências do Ministro do Emprego e da Segurança Social, no Secretário de Estado da Segurança Social
Ministérios das Finanças e do Emprego e da Segurança Social	DR n.º 46 95/02/23	Desp. Conj. 31 Jan	Nomeação dos membros da comissão de fiscalização do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	DR n.º 102 96/05/02	DL 35/96	Estabelece a Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social.
Presidência do Conselho de Ministros	DR n.º 118 97/05/22	Res. CM 25/97	Autoriza o INATEL a adquirir um prédio urbano, em Porto Santo, Madeira, pelo preço de 500 000 000\$
Ministério do Trabalho e da Solidariedade	DR n.º 90 98/04/17	Desp. 6 374/98 27 Mar	Delegação de competência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, na direcção do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres.
Ministério do Trabalho e da Solidariedade	DR n.º 102 98/05/05	DL 115/98 4 Mai	Aprova a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
Ministério do Trabalho e da Solidariedade	DR n.º 95	Desp. 8 163/99	Determina a alteração ao disposto no Regulamento sobre Estrutura, Organização, Competência e Funcionamento dos Serviços do INATEL.



ANEXO II



IRREGULARIDADES FINANCEIRAS

FACTO/NORMA VIOLADA	NORMA SANCIONATÓRIA
A. Processo de empreitada celebrado entre o INATEL e a CONSTRUÇÃO MODERNA, S.A. para remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul	
<p>Face ao valor base do concurso (285 000 000\$00, com exclusão do IVA) a realização da despesa deveria ter sido autorizada pelo Ministro da Tutela, nos termos do art.º 20º/2-f), do DL n.º 211/79, entidade também competente para aprovar a minuta do respectivo contrato, nos termos do art.º 104º/1, do Decreto-Lei n.º 235/86.</p>	<p>A violação das regras sobre autorização de despesas preenche o tipo de infracção financeira de natureza sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b), do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26-08.</p> <p>No caso concreto, não haveria lugar a procedimento por eventual responsabilidade sancionatória por força da prescrição, nos termos conjugados da alínea a), do n.º 2, do art.º 69º e n.º 1, do art.º 70º, ambos da Lei n.º 98/97, regime aplicável por ser o mais favorável. Mesmo que assim se não entendesse, também não haveria lugar a procedimento por responsabilidade sancionatória por a mesma se encontrar amnistiada nos termos da alínea a), do art.º 7º da Lei n.º 29/99, de 12-05.</p>
<p>Não se retira da documentação existente no processo que a despesa autorizada com a execução da obra tenha tido prévia cabimentação (art.º 22º do D.L. n.º 155/92, de 28/07, e art.º 18º da Lei n.º 6/91, de 20/02).</p>	<p>A violação das normas referidas preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b), do n.º 1 do art.º 48º, da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b), do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a), do art.º 7º, da Lei n.º 29/99.</p>
<p>Falta de classificação orçamental da dotação por onde será satisfeito o encargo do contrato de empreitada no ano económico de celebração do mesmo – contrariando o art.º 12º do D.L. n.º 211/79, de 12/07, e o art.º 106º, n.º1, alínea d), do D.L. n.º 235/86, de 18/08.</p>	<p>A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a), do art.º 7º, da Lei n.º 29/99.</p>
B. Trabalhos de decoração adjudicados à firma Guida Garcia	
<p>Foram adjudicados pelo montante global de 37 954 474\$00 + IVA, através de ajuste directo com consulta a três entidades. Face ao valor da adjudicação, o procedimento adoptado deveria ter sido o do concurso público, salvo se a sua</p>	<p>Cada violação normativa referida preenche um tipo de infracção financeira de natureza sancionatória, previsto nas alíneas b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e b) do n.º1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. Contudo, as eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes são amnistiáveis nos</p>



Tribunal de Contas

FACTO/NORMA VIOLADA	NORMA SANCIONATÓRIA
<p>dispensa tivesse sido solicitada e obtida, nos termos conjugados dos artigos 5º e 7º do DL n.º 211/79, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 227/85.</p> <p>Não foi celebrado contrato escrito, nem obtida a sua dispensa, contrariando o disposto no art.º 8º /1-b), do DL n.º 211/79.</p>	<p>termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.</p>
C. Fornecimento de vários artigos de marcenaria pela Firma Carpintaria e Marcenaria Mecânica Vega, L.^{da}	
<p>A adjudicação do fornecimento de vários artigos de marcenaria, ainda àquela empresa, no valor total de 5 180 00\$00, foi efectuada sem que o procedimento adoptado tivesse sido o do concurso público, conforme se impunha face ao montante referido, nos termos do art.º 5º/2-b) do Decreto-Lei n.º 211/79, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 227/85.</p>	<p>A violação daquela norma preenche o tipo de infracção financeira prevista nas alíneas b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. Contudo, a eventual responsabilidade sancionatória daí decorrente encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.</p>
<p>Foram adjudicados, separadamente, vários trabalhos de marcenaria e carpintaria à mesma firma (CARPINTARIA E MARCENARIA MECÂNICA VEGA, L.da) que totalizaram um montante global de 11 257 850\$00, o que configura um fraccionamento de encargos, proibido nos termos do art.º 29º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29/03.</p>	<p>A violação daquela norma configura uma infracção financeira prevista na alínea b), do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e na alínea b), do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade sancionatória daí decorrente encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.</p>
D. Factos relatados pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade D.1. Incumprimento do DL n.º 55/95, de 29/03	
<p>Na adjudicação à firma Silva & Moura, L.da relativa a Mão de Obra e Assentamento de Carpintaria, no valor de 495 000\$00 + IVA, em 4 de Outubro de 1995, o procedimento adoptado não foi o exigido pela alínea c) do n.º 1 do art.º 32º.</p>	<p>A violação dessa norma preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º, da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.</p>
<p>Na adjudicação, em 14 de Junho de 1995, à mesma empresa de um tecto falso em madeira para o Bar, no valor de 1 310 000 + IVA, não foram cumpridas as disposições constantes dos arts. 85º e 87º.</p>	<p>A violação dessas normas preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99.</p>



Tribunal de Contas

FACTO/NORMA VIOLADA	NORMA SANCIONATÓRIA
<p>Aquisição de rodapé e corrimão de madeira, no valor de 152 800\$00, à já mencionada empresa VEGA, autorizada em reunião da Direcção de 20 de Setembro de 1995, sem que tivesse sido dado cumprimento ao procedimento previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 32º.</p>	<p>A violação dessa norma preenche o tipo de infracção financeira sancionatória, punível com multa, previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89, em vigor à data dos factos e, actualmente, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97. A eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da infracção, encontra-se amnistiada nos termos da alínea a) do art.º 7º, da Lei n.º 29/99.</p>
D.2. Falta de documentação contabilística	
<p>Faltam documentos comprovativos do recebimento dos materiais relativos à aquisição de tecidos decorativos à firma DEKO 51, no total de 2 449 716\$00+IVA.</p>	<p>A ausência desses documentos configura uma situação de infracção financeira de natureza sancionatória prevista nas alíneas b) do n.º 1 do art.º 48º da Lei n.º 86/89 e b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, sendo, porém, as eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, amnistiáveis nos termos da alínea a) do art.º 7º da Lei n.º 29/99. Igualmente configuraria, eventualmente, uma situação de pagamentos indevidos de que decorreria responsabilidade financeira, de natureza reintegratória, nos termos precisos do art.º 59º da Lei n.º 98/97, regime aplicável por ser o mais favorável.</p> <p>Contudo, segundo o afirmado nas alegações dos responsáveis pela gestão do INATEL à época, estes tecidos foram aplicados na confecção de toalhas, saias de mesa e coxins de cadeiras do restaurante do CF, o que poderia ser comprovado localmente, caso este Tribunal o decidisse.</p>

TRIBUNAL DE CONTAS - DIRECÇÃO-GERAL

Proc. 90/99 Audit-D.A. VII

Ex^o Senhor
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
M. Ilustre Auditor-Coordenador.

Assunto: Auditoria à gestão dos Centros de Férias do Inatel

Em referência ao ofício 9311, de 12.10.2000, recebido a 17 do mesmo mês, venho informar V. Ex^o do seguinte:

1. Introdução

Apesar de ser matéria que já se encontra ultrapassada, julgo de interesse comunicar a V. Ex^o, ainda que sucintamente, as razões que levaram a anterior Direcção a considerar que as despesas efectuadas pelo Inatel não estavam abrangidas pelo regime do D.L. 211/79, de 12/7, alterado pelo D.L. n^o 227/85, de 4/7.

Aliás, parece ser esse o cerne da questão relativamente à actuação da Direcção a que pertenci, desde Fevereiro de 1990.

Com efeito, já no preâmbulo dos Estatutos do Inatel - que ainda se encontram em vigor - D.L. 61/89, de 23/2 - se punha em evidência que se trata de um organismo "sui generis" em que se equacionam as suas "finalidades públicas e sociais" com a necessidade de lhe assegurar uma "gestão autónoma de tipo empresarial", marcada por exigências de flexibilidade, rapidez e dinamismo de decisão.

Por isso, ao estabelecer o seu regime jurídico, o artigo 2^o dos Estatutos estipula que o Inatel se rege pelo disposto nos "presentes estatutos e respectivos regulamentos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico aplicável às empresas públicas".

Aliás, nunca houve dúvidas acerca da correcção da actuação da Direcção, de resto, confirmada pelo Despacho do então Secretário de Estado da Segurança Social de 95.3.22, que concluiu pela inaplicabilidade ao Inatel do referido Decreto-Lei.

Dai que nunca os restantes órgãos do Instituto, designadamente a Comissão de Fiscalização, tenham feito qualquer reparo a esse respeito.

Dir-se-á também que, a partir de 1990, as contas anuais do Instituto eram enviadas ao Tribunal de Contas, nunca tendo sido levantada qualquer dúvida relativamente ao enquadramento jurídico e formalidades legais das despesas.

Após a publicação do D.L. n^o 55/95, a Direcção procurou apurar, através da obtenção de um parecer qualificado, se o novo regime era aplicável ao Instituto e, logo que o recebeu, determinou a sua aplicação.

2. Sem deixar de reconhecer que houve demoras na conclusão da empreitada de reconstrução do Centro, tudo de fez no sentido de evitar a rescisão do contrato, como

solução para conseguir a conclusão das obras, de modo a impedir mais delongas e consequentes prejuízos para os sócios e para o Organismo.

A rescisão veio a ser determinada já pela nova Direcção, tendo-se verificado que, com isso, se gastaram mais 130 000 contos, o que não poderá imputar-se à anterior gestão.

3. Esclarece-se que, não obstante a posição assumida de não considerar o Inatel sujeito ao regime do D.L. 211/79, a Direcção procurava que a realização das despesas obedecesse ao formalismo nele previsto, como meio prático de organização dos processos e maior segurança e transparência na fiscalização da actividade da Direcção e dos Serviços. Isso mesmo aconteceu com o lançamento do concurso público para a empreitada do Centro de Férias.

4. Quanto ao valor final da reconstrução do Centro, dir-se-á que o valor da adjudicação apenas contemplava os trabalhos previstos de construção civil, não incluindo a aquisição de equipamentos e a decoração de todo o edifício.

5. Quanto à matéria relativa ao ponto V.5, esclarecemos o seguinte:

5.1. Aquisição de tecidos à firma DEKO 51, no total de 2 449 716\$00+IVA

5.1.1 – Dos documentos que nos facultaram na Sede do INATEL e no processo de pagamento não foi possível localizar documento de recepção destes artigos, nem se encontrou explicação para o facto. Os tecidos foram aplicados na confecção de toalhas, saias de mesa e cochins de cadeiras do restaurante, adquiridos e transportados directamente pela decoradora GUIDA GARCIA. Segundo informação da então Administradora do Centro, os tecidos foram recebidos e aplicados nos 3 restaurantes do Centro de Férias.

5.1.2 - Em anexo 1 remete-se todo o processo referente a esta aquisição, com a cópia da factura n.º. 009.00581, de 14/07/95, lançamentos contabilísticos, pagamentos e respectivas autorizações.

Os dois pagamentos, autorizados na Reunião de Direcção de 03/05/1994-acta n.º. 2316, cada um de 1 433 084\$00, foram feitos através dos cheques n.ºs 764536 e 921289, ambos do BPSM.

5.1.3 - Relativamente ao processo de inventário existente em 1995, todos os valores eram registados em globo como Obras em Curso, pelo que não se encontra individualizado.

5.2. Aquisição de material de iluminação à firma VAL DITARO, em dois fornecimentos, nos montantes respectivos de 2 468 400\$00 e 3 608 300\$00.

5.2.1 - Em anexo 2 remetem-se três processos relativos às aquisições no montante de 2 468 400\$00, efectuadas à firma VAL DITARO – MALTA & SANTOS,LDA, com cópias das facturas n.º.s 12010, 12085 e 12108, assim como os lançamentos contabilísticos, pagamentos e respectivas autorizações. As aquisições foram autorizadas em Reunião da Direcção.
Factura 12010 – 958 464\$00(Iva incl.)- abatida da nt.de crédito 506 – 35 942\$00

Factura 12085 – 702 000\$00(Iva incl.)

Factura 12108 – 838 656\$00(Iva incl.)

Os três pagamentos, abatidos das respectivas notas de crédito incluídas nestes processos, foram feitos através do cheque nºs 921633 do BPSM, tendo o valor total dos pagamentos sido bastante inferior ao montante autorizado.

Todo o material foi oportunamente recepcionado.

5.2.2 – Quanto ao montante de 3 608 300\$00 autorizado em Reunião de Direcção - acta nº.2409, à firma VAL DITARO – MALTA & SANTOS,LDA, o mesmo foi erradamente autorizado com base na proposta da DPIM em anexo.

De facto, a conta corrente anexa à citada proposta do DPIM englobava o pedido de autorização para diversos pagamentos, não só à firma VAL DITARO – MALTA & SANTOS, LDA assim como à decoradora GUIDA GARCIA, à GRAVURA 11 e outros.

Portanto, das facturas indicadas nesta proposta da DPIM e emitidas pela empresa em análise já foram justificados os pagamentos de 2 468 400\$00 (Facturas 12010, 12085 e 12108), restando apenas a Factura 13034 no montante de 455 130\$00 já referida no Relatório desse Tribunal, também em anexo.

Todo o material foi recepcionado.

5.3. Aquisições à firma GRAVURA 11, num montante total de 1 415 900\$00.

5.3.1 - Em anexo 3 remetem-se a proposta de aquisição, a facturação correspondente e a autorização de pagamento em Reunião de Direcção - acta nº.2316, relativo ao montante de 1 415 900\$00.

As facturas nº.s 910, de 05/05/95, no valor de 496 981\$00 e 003, de 10/07/95, no valor de 1 159 622\$00 perfazem o montante devidamente autorizado, de 1 415 900\$00.

O material adquirido foi recepcionado.

O valor excedente de 289 900 contabilizado e liquidado no processo que se junta, é composto por duas facturas nºs 009 e 001, no valor de 70 000\$00 e 219 900\$00, respectivamente, ambas com IVA incluído.

Os materiais estão devidamente recepcionados, tendo sido autorizados os pagamentos das facturas pelo Presidente da Direcção, nos termos da Delegação de competências em anexo. Esta importância foi liquidada pelo cheque nº. 921817 do BPSM.

O material adquirido - quadros decorativos - encontra-se aplicado nos quartos, no corredor do 3º andar e nas salas de reuniões e de jogos.

5.4. Aquisições efectuadas à firma GILLAMP, no total de 1 234 160\$00.

5.4.1 - Em anexo 4 remetem-se igualmente cópias da proposta de aquisição, da facturação correspondente e a autorização de pagamento em Reunião de Direcção - acta nº.2316, relativo ao montante de 1 234 160\$00.

As facturas nº.s 697, de 17/05/95, e 702, de 18/07/95, cada uma no valor de 721 983\$00, perfazem o montante de 1 234 160\$00, autorizado.

Estas importâncias foram liquidadas pelo cheques n.ºs 765211 e 765993, ambos do BPSM.

Trata-se de candeeiros, oportunamente recepcionados, que se encontram no bar, no restaurante e na recepção.

5.5. Aquisições efectuadas à firma PARALUX.

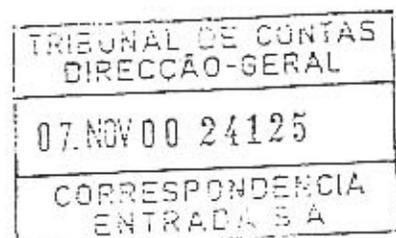
5.5.1 – O valor de 379 080\$00 foi autorizado em Reunião de Direcção de 03/08/95 - acta n.º.2383.

Contudo e ainda relativo à mesma proposta de aquisição, o valor excedente de 154 440\$00 foi também autorizado em Reunião de Direcção.

Assim, em anexo 5, remetem-se a proposta de aquisição, as vendas a dinheiro n.º.1440 de 263 426\$00 e n.º.1625 de 266 760\$00) e os processos de contabilização e pagamentos.(cheques n.º. 921 706 e 921455, ambos do BPSM). O material foi devidamente recepcionado.

6. Comprovação

Em caso de qualquer dúvida, poderão ser ouvidos a então Administradora do centro de Férias, _____, e o actual Administrador, Sr. _____, ou determinar uma verificação no local.



TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO GERAL

Exº Senhor Auditor-Coordenador:

Pº 90/99-Audit - D.A.VII

Assunto: Centros de férias do Inatel

... ex-Vice-Presidente da Direcção do Inatel, notificado para responder ao ofício 9312, de 12 de Outubro p.p., vem esclarecer o seguinte:

1. Embora seja praticamente irrelevante fazer aqui e hoje a abordagem da questão da (in)aplicabilidade ao Inatel da legislação sobre despesas públicas ao tempo em que os factos sob análise se passaram, sempre a boa consciência me exige deixar claro que tal era então a nossa convicção, alicerçada em argumentos sólidos, que determinaram a cobertura política da Tutela, com o aval técnico dos Serviços em que esta se apoiava.

2. Foi sempre em perfeita solidariedade que tive a honra de participar na Direcção daquele Instituto, em harmonia com qualquer dos seus membros.

3. Quanto aos factos incluídos no Ponto V.5 do Relato da Auditoria, não poderei fornecer informação detalhada útil, pela razão de não haver participado em grande parte das decisões que lhe respeitaram.

Na verdade, quer a gestão do sector dos Centros de Férias, quer a da Contabilidade, quer a do Planeamento e Instalações eram de “pelouros” dos outros membros da Direcção, cabendo ao signatário a gestão corrente do Departamento Cultural e a do Turismo.

3. Posso declarar que, salvo qualquer lapso involuntário, nenhum membro da Direcção autorizava qualquer despesa e o respectivo pagamento sem que o processo contivesse a documentação necessária. E, se isso alguma vez acontecia, os Serviços logo apontavam a deficiência, que era imediatamente sanada.

4. De concreto, quanto às aquisições referidas no ponto V.5, o signatário apenas recôrda e pode precisar o seguinte:

1º - A Direcção teve o claro e confessado propósito de salvaguardar a conclusão das obras e o apetrechamento do edificio a tempo de o Centro poder funcionar no Verão do ano seguinte.

2º - A empreitada era de uma enorme complexidade e volume e de difficil planeamento e orçamentação.

3º - O empreiteiro era comprovadamente experiente nesse tipo de empreitadas.

4º - Quando o empreiteiro entrou em difficuldades, a Direcção ponderou seriamente e por mais de uma vez a possibilidade de rescindir o contrato com o mesmo.

5º - A opção pela rescisão implicava custos incalculáveis e um indeterminável arrastamento das obras, desde logo pela difficuldade em se determinar o que estava feito e o que faltava fazer e pela necessidade de preparar e lançar um novo concurso.

6º - Os Serviços Técnicos do Inatel apontaram sempre a maior conveniência em se transigir, por forma a que o empreiteiro levasse a obra a termo, antes do início do período de férias que se aproximava, o que garantiam ser viável.

6º - Com a mudança de Direcção entretanto operada (e nas circunstâncias, designadamente políticas, em que ela teve lugar), os critérios mudaram, como mudaram muitas outras coisas, e foi decidida a rescisão do contrato.

Deve saber-se hoje quantos milhares de contos isso custou ao Inatel e quantos beneficiários e por quanto tempo ficaram privados de gozar férias naquele Centro!

7º - O signatário não tem dúvidas de que existe no Inatel a documentação que prova a regularidade dos pagamentos efectuados, como, segundo lhe consta, o ex-Presidente vai demonstrar e para onde se remete.

8º - E também não tem dúvidas de que todo o material pago foi entregue e incorporado no edificio e no mobiliário do Centro de Férias.

Assim e em

CONCLUSÃO:

Em nada o signatário e a Direcção a que pertencia causaram qualquer prejuizo ao Instituto ou cometeram qualquer irregularidade.

Nestes termos, espera que o processo seja arquivado, assim se fazendo
JUSTIÇA.



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

Assunto: Auditoria à gestão dos Centros de Férias do INATEL

V/ Ref 9313, de 12 de Outubro de 2000

Dando satisfação ao solicitado por V.Exa na comunicação supra referida cumpre-me informar:

1. Ao tomar posse das funções de Vice Presidente do INATEL em Abril de 1994 pude constatar das graves deficiências de organização e funcionamento da instituição, deficiências contra as quais coloquei, durante o meu exercício de funções (Abril de 1994 a Fevereiro de 1996), todo o meu empenho, dedicação e saber.
2. Com efeito, logo em Maio de 1994 apresentei à Exma Direcção as dúvidas que se me colocavam sobre o regime aplicável às despesas com obras e aquisição de bens e serviços (Anexos 1 e 2), bem como a situação em que se encontrava a Divisão de Contabilidade e Finanças (Anexo 3).
3. Quanto às despesas com obras e aquisição de bens e serviços não era aplicável o DL 211/79, entendimento que, apesar de o pretender esclarecido logo no início da minha entrada em funções, apenas foi consagrado em 22 de Março de 1995 pela Tutela – Despacho de S.Exa o Secretário de Estado da Segurança Social sobre parecer de 26 de Janeiro de 1995 da Direcção de Serviços Jurídicos de Apoio à Gestão (Anexo 4).
4. No que se refere à situação organizacional e funcional da Divisão de Contabilidade e Finanças, em Maio de 1994 traduzia-se do seguinte modo:
 - a. Inexistência de qualquer sistema ou procedimento de controlo de execução orçamental do ano de 1994;
 - b. Inexistência de registos contabilísticos sistematizados relativamente a fornecedores e clientes;
 - c. Ausência de qualquer conciliação bancária;
 - d. Ausência do fecho de contas do exercício de 1993.

5. Resulta do anteriormente exposto não estarem reunidos os pressupostos mínimos que obviassem ou obstassem ao aparecimento de situações como as que o Digno Tribunal de Contas me coloca. Apesar da gravidade da situação aceitei trabalhar no sentido de a modificar, reestruturando os serviços, instituindo procedimentos, criando meios técnicos informáticos, nomeando responsáveis, tipificando responsabilidades, promovendo a indispensável formação profissional.

6. A reestruturação dos serviços foi morosa e difícil. Morosa porque se impunha a modificação do software de contabilidade até então utilizado, e que nem sequer permitia o fecho de contas de 1993 em tempo útil. Acresce o facto de não haver, então, qualquer integração entre o módulo de contabilidade e o do processamento de salários, sendo certo que os módulos aplicativos de Património e de Tesouraria só puderam entrar em funcionamento em 1995¹. Difícil, porque não se pode dissociar da vontade de corrigir a dimensão do Instituto, (cerca de 1000 funcionários distribuídos por todo o País, centros de férias, parques de campismo, parques desportivos, teatro, supermercado), e a qualificação dos seus recursos humanos.

7. A título de enquadramento considero ainda de informar o Digno Tribunal que por proposta minha a Direcção do INATEL mandou realizar um estudo externo para apoio aos serviços de Contabilidade e Finanças, que se pretendia que resultasse num manual de procedimentos de aplicação obrigatória para os serviços, trabalho adjudicado à empresa FINECO (Anexo 6).

8. Com a consciência de que fiz tudo o que estava ao meu alcance para cumprir e fazer cumprir os regulamentos e normativos aplicáveis ao INATEL, procurei reconstituir, com o apoio da actual Direcção do INATEL e no que foi possível, os elementos que me eram solicitados sobre o Centro de Férias de São Pedro do Sul. Da compilação efectuada resultam as seguintes informações:

a. **Competências da Direcção e delegação de competências relativamente à realização de despesas**

A realização de despesas regia-se pelos Estatutos do INATEL, designadamente pelos artigos 36 e 40, alínea a), (Anexo 7), e pela delegação de competências da Direcção regulamentada pela ordem de serviço 723, de 14 de Abril de 1992 (Anexo 8). A distribuição de pelouros por cada um dos membros da Direcção consta da Ordem de Serviço 857, de 13 de Abril de 1994, (Anexo9).

b. **Aquisição de tecidos decorativos à firma DEKO 51, no total de 2 449 716\$+IVA**

i) Dos documentos que foram facultados na Sede do INATEL e no processo de pagamento não estava apenso qualquer documento de recepção destes artigos. A informação que está registada na carta da DEKO 51, de 2 de Março de 1995 dá conta de que os tecidos decorativos em questão se destinavam a toalhas, saias, guardanapos e coxins das cadeiras para as 3 salas de jantar do centro de férias.

¹ A correcção aos procedimentos relativos ao inventário do património do INATEL apenas me foi possível lançar em Junho de 1995 - Ordem de Serviço 12/95,(Anexo 5), onde no seu ponto 3 se determinava a contagem física intercalar dos bens móveis com duração útil presumível superior a um ano.

ii) Em **anexo 10** remete-se o processo referente a esta aquisição, com a cópia da factura nº. 009.00581, de 14/07/95, lançamentos contabilísticos, pagamentos e respectivas autorizações.

Os dois pagamentos, autorizados na Reunião de Direcção de 03/05/1994-acta nº. 2316, cada um de 1 433 084\$00, foram feitos através dos cheques nºs 764536 e 921289, ambos do BPSM.

iii) Relativamente ao processo de inventário existente em 1995, todos os valores eram registados em globo como Obras em Curso, pelo que este valor não se encontra individualizado

c. Aquisição de material de iluminação à firma VAL DITARO, em dois fornecimentos, nos montantes respectivos de 2 468 400\$ e 3 608 300\$

i) Em **anexo 11** remetem-se três processos relativos às aquisições no montante de 2 468 400\$00, efectuadas à firma VAL DITARO – MALTA & SANTOS,LDA, com cópias das facturas nº.s 12010, 12085 e 12108, assim como os lançamentos contabilísticos, pagamentos e respectivas autorizações. Reunião de Direcção - acta nº.2384.

Factura 12010 – 958 464\$00(Iva incl.)- abatida da nota de crédito 506 – 35 942\$00

Factura 12085 – 702 000\$00(Iva incl.)

Factura 12108 – 838 656\$00(Iva incl.)

Os três pagamentos, abatidos das respectivas notas de crédito incluídas nestes processos, foram feitos através do cheque nº 921633 do BPSM, tendo o valor total dos pagamentos sido bastante inferior ao montante autorizado.

ii.) Quanto ao montante de 3 608 300\$00, houve de facto uma autorização de pagamento em Reunião de Direcção - acta nº.2409, à firma VAL DITARO – MALTA & SANTOS,LDA, com base na proposta nº 345 – SPS da DPIM em anexo.

Contudo, da análise da conta corrente da DPIM anexa como fundamento à sua proposta, verifica-se que a Direcção terá sido induzida em erro na sua deliberação, já que o montante de 3 608 300\$00 englobava o pedido de autorização para diversos pagamentos, não só à firma VAL DITARO – MALTA & SANTOS,LDA, (já justificados em i), assim como à decoradora GUIDA GARCIA, à GRAVURA 11 e outros. Sendo assim não houve qualquer fornecimento ou pagamento à VAL DITARO – MALTA & SANTOS, LDA no valor de 3 608 300\$00.

Portanto, das facturas indicadas nesta proposta da DPIM e emitidas pela empresa em análise já foram justificados os pagamentos de 2 468 400\$00 (Facturas 12010, 12085 e 12108), restando apenas a Factura 13034 visada pelo Sr Presidente da Direcção no montante de 455 130\$00, referida no Relatório desse Tribunal.

- d. Aquisições à firma Gravura 11, de gravuras, quadros e molduras, num montante total de 1 415 900\$+IVA

Em anexo 12 remetem-se a proposta de aquisição, a facturação correspondente e a autorização de pagamento em Reunião de Direcção de 3 de Maio de 1994 - acta nº 2316, relativo ao montante de 1 415 900\$00.

As facturas nºs 910, de 05/05/95, no valor de 496 981\$00 e 003, de 10/07/95, no valor de 1 159 622\$00 perfazem o montante de 1 415 900\$00 autorizado.

O valor excedente de 289 900 contabilizado e liquidado no processo que se junta, é composto por duas facturas nºs 009 e 001, no valor de 70 000\$00 e 219 900\$00, respectivamente, ambas com IVA incluído.

Os materiais estão devidamente recepcionados, tendo sido autorizados os pagamentos das facturas pelo Sr. Presidente da Direcção, nos termos da delegação de competências referida em 8 a). Esta importância foi liquidada pelo cheque nº. 921817 do BPSM.

- e. Aquisições à firma GILLAMP, no total de 1 234 160\$+IVA

Em anexo 13 remetem-se igualmente cópias da proposta de aquisição e da facturação correspondente, relativo ao montante de 1 234 160\$00.

As facturas nº.s 950697, de 17/05/95, e 950702, de 18/05/95, cada uma no valor de 721 983\$00 perfazem o montante de 1 234 160\$00 autorizado.

Estas importâncias foram liquidadas pelo cheques nºs 765211 e 765993, ambos do BPSM.

- f. Aquisições efectuadas à firma PARALUX

O valor de 379 080\$00 foi autorizado em Reunião de Direcção de 03/08/95 - acta nº 2383.

Contudo, e ainda relativo à mesma proposta de aquisição, o valor excedente de 154 440\$00 foi também autorizado em Reunião de Direcção de 23 de Agosto de 1995 - acta nº 2386, ponto 13.

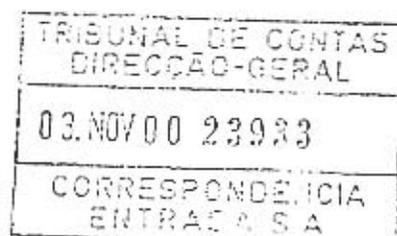
Em anexo 14, remetem-se a proposta de aquisição (informação SPS 297 - DPIM), as vendas a dinheiro nº1440 de 263 426\$00 e nº 1625 de 266 760\$00) e os processos de contabilização e pagamentos.(cheques nº. 921 706 e 921 455, ambos do BPSM).

Na expectativa de ter correspondido ao solicitado, diria relativamente às obras de São Pedro do Sul que se estava na presença de uma obra de restauro, num edifício de dimensão significativa e que requeria um acompanhamento técnico qualificado que os serviços da DPIM, em minha opinião, não dispunham. O facto de ser uma obra cujos antecedentes desconheço, aliada à minha curta passagem pelo INATEL, levam-me a não tecer qualquer comentário adicional sob pena de poder estar a ser injusto para com os meus colegas de Direcção.

Por último, permito-me esclarecer que os Planos e Orçamento, Relatórios e Contas foram sempre objecto de pareceres favoráveis, aprovações ou homologações, em razão da sua competência, pela Comissão de Fiscalização, pelo Conselho Geral e por parte da Tutela. Se algum reparo tivesse sido efectuado não deixaria de ser acolhido já que havia uma vontade inequívoca de fazer cada vez melhor.

Respeitosamente

2.11.2000



Exmo. Senhor
Presidente do
Tribunal de Contas

GD/1132

**ASSUNTO: AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS À GESTÃO DOS
CENTROS DE FÉRIAS DO INATEL - 1996-1998
- RESPOSTA AO RELATO PRELIMINAR**

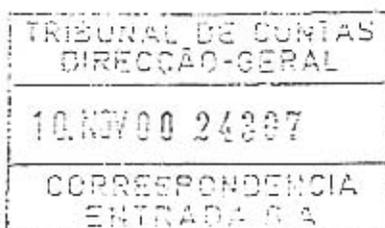
No exercício dos poderes que lhe são atribuídos no quadro do expresso na Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, levou o Tribunal de Contas a efeito uma auditoria à gestão dos Centros de Férias do INATEL.

Este relato da auditoria dos Centros de Férias foi recepcionado pelo Sr. Presidente da Direcção do INATEL em 2000.10.18, competindo agora a este Instituto, de acordo com o princípio do contraditório vertido no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, elaborar e entregar até 2000.11.09 a respectiva resposta, no âmbito da qual se prestam as informações e ou esclarecimentos necessários a uma correcta identificação da realidade oportunamente analisada.

Mais se informa que, considerando o período temporal objecto de apreciação, a resposta agora remetida a esse Tribunal é igualmente assinada pelo Sr. Dr. _____, em funções de Vice-Presidente no período de Fevereiro de 1996 até Março de 1999.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 2000.11.09



A DIRECÇÃO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O RELATO PRODUZIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA AUDITORIA DE GESTÃO REALIZADA AOS CENTROS DE FÉRIAS DO INATEL.

I - INTRODUÇÃO

No exercício dos poderes que lhe são atribuídos no quadro do exposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, levou o Tribunal de Contas a efeito uma auditoria à gestão dos Centros de Férias do Inatel, Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, a qual teve os objectivos e adoptou a metodologia expressamente referidos no capítulo II do relato produzido e enviado para apreciação.

Este relato da auditoria à gestão dos Centros de Férias foi recepcionado pelo Sr. Presidente da Direcção do Inatel em 2000/10/18, competindo agora a este Instituto, de acordo com o princípio do contraditório vertido no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, elaborar e entregar até 2000/11/09 a respectiva resposta, no âmbito da qual se prestarão as informações e ou esclarecimentos necessários a uma correcta identificação da realidade oportunamente analisada.

Em termos metodológicos, a abordagem sobre o teor das asserções, conclusões e recomendações vertidas no texto do relato preliminar da

auditoria conduzida pelo Tribunal de Contas far-se-á em dois momentos distintos, sendo um primeiro de enquadramento geral, onde importa caracterizar correctamente a instituição Inatel e situar no tempo e no espaço os diferentes estádios da sua evolução organizacional e as medidas correctivas entretanto implementadas, e um segundo momento, de ponderação, em concreto, do conteúdo do documento, no quadro do qual se procurará dar resposta individualizada e detalhada a cada uma das questões levantadas pela entidade auditora.

Por fim, apresentar-se-ão umas breves conclusões, no âmbito das quais se especificarão, das recomendações formuladas no relatório preliminar, quais aquelas que já se encontram acolhidas e, ou, em vias de o virem a ser, bem como aquelas outras que terão idêntico tratamento em futuro próximo, designadamente em sede da reforma estatutária e organizacional que está em fase de aprovação governamental.

II - ENQUADRAMENTO GERAL

"Há pessoas que perseguem um fim, outras que se propõem uma dificuldade".

Agustina Bessa Luís

Tal como havíamos feito em resposta ao relatório preliminar da auditoria financeira recentemente realizada no Inatel pela Inspecção Geral de Finanças, permitimo-nos iniciar estas considerações com uma

citação de Agustina Bessa Luís, por entendermos que ela traduz de forma correcta o que tem sido a postura da Direcção do Inatel empossada em 21 de Fevereiro de 1996, quer seja pelo lado de perseguir insistentemente um fim, a saber o da modernização e profissionalização da organização, quer seja pelo lado de sempre tentar ultrapassar, por certo com muitos erros e limitações, as dificuldades que outros vão levantando.

E não se pense que neste universo daqueles que vão levantando dificuldades pretendemos abranger, directa ou indirectamente, todos aqueles que de uma forma séria e profissional suscitam questões próprias da gestão e ou apontam para erros cometidos, como acontece com os Srs. Auditores, na plena convicção que, por esta via, constituem um precioso e indispensável instrumento ao serviço da qualidade das organizações.

Ao contrário destes, no entanto, um vasto conjunto de outros agentes, pessoal ou institucionalmente, por acção, através da criação ou recriação de sucessivos factos bloqueadores, ou por omissão, mais não vão fazendo que contribuir para o avolumar dos constrangimentos à gestão, com graves consequências para a vida da instituição.

Congratula-se a Direcção do Inatel com a correcção profissional, institucional e pessoal com que foram desenvolvidos os trabalhos da auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas, no pleno e adequado uso dos poderes que por lei lhe são conferidos, com a absoluta certeza que das questões suscitadas e das recomendações formuladas resultará uma adequada ponderação e correcção dos seus aspectos essenciais, o que muito enriquecerá e valorizará a instituição.

Congratulamo-nos igualmente pelo facto de a presente auditoria ter levantado de forma isenta, clara, exhaustiva e tecnicamente correcta alguns problemas para os quais a Direcção do Inatel tem vindo em tempo útil a chamar à atenção, designadamente no que concerne às questões relacionadas com a execução da empreitada de remodelação do Centro de Férias das Termas de S. Pedro do Sul e aos constrangimentos estruturais à gestão, assim contribuindo para a sua completa caracterização e clarificação.

Importa desde já referir que, se é uma verdade que os constrangimentos e condicionantes encontrados pelos senhores auditores no decurso do seu trabalho, conforme expresso em II. 4., a páginas 21 e seguintes do relato, são uma realidade incontornável, não é menos verdadeiro que são apenas uma pequena parte do todo com que se debateu e debate a estrutura dirigente do Inatel e, ainda assim, já com muito menor expressão do que a realidade encontrada em 1996, altura em que iniciámos funções.

De facto, não obstante a sua grandeza e importância no quadro do lazer social, sector estratégico em crescimento acelerado e significação crescente, o Inatel é uma organização com 65 anos de existência, estruturada com base em modelos e padrões de gestão que, sendo adequados face à época e objectivos do poder então instituído, nada têm a ver com as actuais exigências e condições de funcionamento.

Acresce que, entre 1974 e 1991, o Inatel foi passando por sucessivas convulsões ao nível da sua Direcção as quais, não só não possibilitaram

a profunda reforma que a organização reclamava e justificava, como, em face da inércia, desorganização e adoção de medidas avulsas que nada tinham a ver com os interesses do Inatel, agravaram substancialmente os problemas estruturais pré-existentes.

Sem qualquer menosprezo para a inflecção sentida a partir de 1991, com especial destaque para os anos de 1994 e 1995, podemos dizer que em Fevereiro de 1996 o Inatel era uma instituição pública com um modelo institucional e organizacional completamente desadequado da realidade funcional e da base jurídica subjacente, com um quadro de pessoal extremamente sobre dimensionado, envelhecido e onde a percentagem de quadros técnicos e técnicos superiores era de apenas 1,3%, com uma ausência de tecnicidade e de responsabilidade que se traduzia, por exemplo, em realidades como:

- Inexistência em data anterior a 1994 de qualquer sistema credível de contabilidade, chegando mesmo a não ser possível encontrar documentos e reconstituir processos e ou circuitos e não existindo, há vários anos, contas aprovadas;
- Inexistência de quaisquer normas e regulamentos internos que enquadrassem a actividade dos serviços e criassem, inclusivamente, condições para o cumprimento das normas legais aplicáveis, designadamente ao nível da realização da despesa pública;
- Inexistência de indicadores de gestão que permitissem monitorar adequadamente o desempenho dos diferentes serviços;
- Inexistência de qualquer processo sério e credível de informatização em momento anterior a 1995, sendo certo que,

como é referido no Relato produzido pelos Srs. Auditores, tudo neste universo se resumia à existência de dez ultrapassados PC's, 3 dos quais afectos ao Núcleo de Informática;

- Existência de um vasto e valioso património, mas todo ele em avançado estado de degradação e, em muitos casos, com graves problemas técnicos que inviabilizavam o seu adequado funcionamento público, sendo certo que não se dispunha de quaisquer registos sérios e credíveis sobre o mesmo, quanto mais da sua inventariação e tratamento informático;
- Inexistência de um esforço sério, estruturado e sistematizado ao nível do investimento, com afectação da esmagadora maioria das receitas próprias e das transferências externas para a sustentação do orçamento de exploração;
- Aplicação de modelos, práticas e procedimentos completamente ultrapassados no tempo, dos quais constitui um paradigma a realização de pagamentos de serviços prestados por terceiros mediante a entrega de dinheiro que era transportado até ao local por um funcionário;

O que acaba de referir-se não pretende significar uma qualquer tentativa de diminuir as responsabilidades de quem gere e dirige, mas não pode deixar de constituir imperativo ético situar as realidades no tempo e no espaço, por forma a que não se tome o hoje pelo ontem, permitindo que se fique com a ideia, ao menos aproximada, do caminho, por certo ainda curto, entretanto já percorrido.

E este aspecto é tanto mais importante quanto é certo que parte substancial das questões suscitadas no Relato da auditoria realizada

pelo Tribunal de Contas corresponde, como se reconhece no próprio texto, a matérias já questionadas e intervencionadas pela própria gestão, sendo até de realçar que algumas foram sendo objecto de correcção durante o período de tempo de realização dos trabalhos de campo.

A actual Direcção do Inatel assumiu e continuará sempre a assumir plenamente, no bom e no menos bom e sem recurso a quaisquer subterfúgios, o legado que lhe foi atribuído, consciente das dificuldades e empenhada em promover uma transformação que, aproveitando o potencial de desenvolvimento da organização, designadamente a sua inserção num sector estratégico do próximo século, como acontece com o Lazer, a modernize e adapte aos desafios do nosso tempo.

Para tanto, e porque nos termos do diagnóstico que promoveu, no decurso do 2º semestre de 1996, entendia que boa parte dos problemas era de origem estrutural, decidiu em 28 de Fevereiro de 1997, com recurso a consultores externos, realizar um plano estratégico de desenvolvimento organizacional, que possibilitasse a inventariação dos pontos fortes e pontos fracos e, em face das metas a atingir, determinasse um novo modelo organizacional e institucional.

Num breve resumo, que é em si mesmo o espelho das debilidades e constrangimentos encontrados e das formas de os ultrapassar, podemos afirmar que os principais objectivos eram (e são):

1. Adequação do modelo institucional face ao substrato patrimonial e às novas realidades sociais e legislativas, potenciando a eficácia e rentabilidade da gestão;

2. Modernização da estrutura organizacional, ainda profundamente marcada por uma realidade com mais de 65 anos;
3. Adequação do modelo de gestão a novas oportunidades de mercado, a novas e crescentes necessidades dos associados e a critérios de eficácia e rentabilidade mais próximos de uma gestão empresarial;
4. Abertura da instituição a uma participação quantitativa e qualitativamente mais forte, quer dos cidadãos trabalhadores individualmente considerados, quer dos diferentes parceiros sociais, em particular as Centrais Sindicais.

Os pressupostos essenciais consagrados no projecto de reforma estatutária são basicamente os seguintes:

1. Manutenção da natureza pública da instituição

- 1.1. Importância de manutenção do sector público, em especial as áreas do trabalho e da solidariedade, no segmento de mercado do Lazer Social;
- 1.2. Possibilidade de intervenção num sector estratégico em expansão e com forte e crescente componente social e política, quer seja enquanto regulador e moderador do mercado de enquadramento, quer seja como pivot das políticas governamentais, designadamente através da introdução de factores de diferenciação positiva enquanto atenuadores das situações de exclusão;

- 1.3. Manutenção do carácter nacional da instituição enquanto mais valia estratégica em termos sociais e políticos;

2. Colocação estratégica na área do lazer social

- 2.1. Importância económica do lazer, já classificado como o verdadeiro sector quaternário;
- 2.2. O mercado do lazer é aquele que apresenta maiores índices de crescimento e potencial de desenvolvimento;
- 2.3. Relação com a redução dos horários de trabalho - envelhecimento demográfico - e com a função social da ocupação dos tempos livres;
- 2.4. Importância de não prescindir de uma função reguladora de mercado e de absorção do "sub-produto" por ele próprio gerado.

3. Preservação da multidisciplinariedade funcional.

- 3.1. Riqueza estratégica de 65 anos de história na área do lazer;
- 3.2. Passado de tradição, mas com um presente com forte potencial de inovação;

- 3.3. Aproveitamento das sinergias resultantes de uma visão e actuação integradas no sector do lazer, abrangendo o turismo social, a cultura popular e o desporto para todos;
- 3.4. Relacionamento entre uma instituição que foi bem concebida no passado e que está igualmente estrategicamente posicionada para o futuro;

4. Manutenção e diversificação da base associativa

- 4.1. Base associativa, ainda que atípica, como factor agregador e gerador de espírito de grupo;
- 4.2. Base associativa como factor delimitador do objecto de intervenção - lazer social -;
- 4.3. Alargamento da base associativa como forma de potenciar e diversificar a capacidade de intervenção a nível nacional e internacional.

5. *Garantia da indivisibilidade do património*

- 5.1. Preservação do vasto, rico e diversificado património enquanto factor de desenvolvimento;
- 5.2. Amarração da base patrimonial ao modelo institucional, assegurando a sua intangibilidade, enquanto factor de coesão e de preservação da própria instituição.

6. Agilização da gestão em termos legais e administrativos

- 6.1. Potenciação dos aspectos positivos decorrentes da natureza empresarial das actividades desenvolvidas;
- 6.2. Adaptação crescente às regras de funcionamento do mercado de enquadramento;
- 6.3. Identificação, progressiva e sustentada autonomização das áreas estratégicas de negócio, enquanto factor enriquecedor dos níveis de desempenho em termos qualitativos e quantitativos;
- 6.4. Criação de mecanismos de responsabilização, planeamento e controlo de gestão;
- 6.5. Aposta numa crescente especialização funcional e orgânica.

7. Potenciação da auto - sustentação económica e financeira

- 7.1. Concretização de um percurso, já encetado, de auto sustentação económica e financeira da instituição, designadamente ao nível do seu orçamento de exploração, como factor de independência e desenvolvimento;
- 7.2. Contenção gradual do orçamento de exploração dentro dos limites das receitas próprias, quer seja através da potenciação

destas, quer seja através da crescente e sustentada redução dos custos de funcionamento, designadamente com o pessoal e fornecimentos e serviços externos;

- 7.3. Crescente afectação das transferências externas para o desenvolvimento de programas governamentais específicos e para a concretização dos planos pluri-anuais de investimento;
- 7.4. Introdução de critérios de rigor de gestão e de níveis de desempenho que gerem riqueza sustentadora e potenciadora da intervenção de carácter social;
- 7.5. Centro gerador de parcerias que minimizem o esforço financeiro do sector público, mesmo ao nível do investimento, e alarguem a base social alvo.

8. Cumprimento das obrigações emanadas da concertação estratégica

- 8.1. Participação dos sindicatos na gestão enquanto estruturas representativas dos trabalhadores e, em si mesmas, potenciadoras da procura;
- 8.2. Abertura à contratação colectiva, com individualização dos diferentes segmentos de actividade profissional que existem na instituição.

Todo o trabalho de preparação do processo de reforma estatutária e organizacional foi concluído e apresentado à tutela em 24 de Março de 1999, incluindo uma proposta de novos estatutos e um novo modelo

organizacional sustentado nos estudos realizados pela Price Waterhouse, aguardando-se até ao momento a sua aprovação e consequente implementação.

Em simultâneo, e porque não era possível manter o imobilismo até que aquela reforma se concretizasse, foram sendo desde logo tomadas uma série de medidas, sempre no limiar do compromisso entre o que era absolutamente indispensável e possível de transformar desde logo sem comprometer ou ser comprometido pelo futuro próximo.

É exactamente neste quadro de não pretender ficar sem nada fazer até que a grande reforma se concretizasse, e de estar consciente da possibilidade de ir desde logo dando passos seguros naquele sentido, que são tomadas decisões e implementadas acções que qualificamos de relevantes e que ajudam a perceber o tipo de resposta a dar ao conjunto de questões/recomendações formuladas no âmbito da auditoria cujo Relato agora de aprecia.

De facto, o modelo de gestão adoptado no Plano de Actividades e Orçamento de 1997, primeiro documento de planeamento elaborado pela actual Direcção, não ficou refém da conclusão daquelas reformas, tendo sido orientado para implementar uma profunda transformação modernizadora do INATEL.

Esta acção teve em vista, no essencial e em síntese, evitar a decadência do INATEL e subsquente desarticulação institucional e funcional, inviabilizando assim o sucesso de uma estratégia liquidacionista, que, a nosso ver, encontraria fundamento na depreciação do vasto património próprio do INATEL preparando o terreno para a sua posterior privatização.

Tratou-se, por outro lado, de uma estratégia de gestão que assumiu, a par da valorização institucional e material do INATEL, a moralização e transparência dos procedimentos exigíveis nas relações contratuais com os operadores, oriundos dos mercados público e privado, trabalhadores e agentes prestadores de serviços, assegurando a conquista de um estatuto de credibilidade e honorabilidade que nem sempre tinha sido apanágio no passado da Instituição.

Sem pretender ser exaustivo e abordando fundamentalmente aquelas que directamente se relacionam com aspectos referenciados no relatório preliminar elaborado pelos Srs. auditores, aqui se referem as seguintes:

- Elaboração de um conjunto de normativos regulamentares e acções de formação de pessoal que possibilitassem ao Inatel, pela primeira vez na sua história, cumprir com as obrigações emergentes das normas legais em vigor, designadamente ao nível da realização da despesa pública. A título meramente exemplificativo, e como muito bem é explicitado a páginas 23 e seguintes do Relato da auditoria, deve referir-se que até Novembro de 1995 o Inatel não cumpria com o disposto no Decreto Lei n.º 55/95 e no Decreto Lei n.º 405/93, considerando-os mesmo como inaplicáveis, o mesmo sucedendo quanto à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, no quadro normativo da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, embora aí a coberto do disposto na alínea g) do art.º 14º, situação que viria a ser alterada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Congelamento temporário das admissões de pessoal nos quadros do Inatel, até que fosse resolvida a situação do complemento de

reforma instituído em 1991 e, preferencialmente, até que fossem aprovados em sede de reforma estatutária e organizacional os novos quadros de pessoal;

- Realização de concursos internos de progressão em todas as categorias, implementação de uma política de pré-reformas para os trabalhadores excedentários com mais de 55 anos de idade e renovação da estrutura etária dos efectivos através da contratação a termo certo de pessoal técnico e técnico superior, com o conseqüente aumento percentual deste tipo de contratado;
- Continuação, embora acelerando e alargando a base de incidência, do processo de informatização do Inatel, com especial enfoque na Contabilidade, enquanto centro nevrálgico de controle, e nos Centros de Férias, enquanto unidades geradoras de cerca de 50% das receitas próprias e das despesas.

Foi assim possível que ao nível do tratamento contabilística o Instituto passasse a dispor de um novo software (BAAN) de reconhecida qualidade naquele sector e que, estando ainda em fase de adaptação às realidades do futuro próximo, garantirá todo o enquadramento do sistema de gestão em moldes completamente diversos daqueles que eram adoptados e permitirá avançar definitivamente e de forma descentralizada com a contabilidade analítica, elemento fundamental para monitorar e avaliar a gestão.

O software BAAN, apesar de todas as dificuldades sentidas, encontra-se já praticamente instalado, testado e em funcionamento, assente num significativo esforço de formação de recursos humanos e de recuperação dos atrasos entretanto acumulados, assim se criando

condições para ultrapassar uma das principais lacunas e constrangimentos à gestão e respondendo a uma das principais observações formuladas pelos Srs. Auditores no ponto n.º 4 de I.1, a páginas 8 do relatório produzido;

Ao nível do universo dos Centros de Férias foi e continua a ser implementado um conhecido e reconhecido software de gestão hoteleira (NewHotel), o qual, estruturado em três diferentes níveis de concretização, permite realizar e controlar toda a gestão de reservas e back office, quartos e alojamento, restauração e controle de existências, importando referir que, das 14 unidades, 7 têm instaladas as 3 gerações do programa, 4 ainda só têm a 1ª e 2ª geração e as remanescentes 3 já têm neste momento em curso os respectivos trabalhos de implementação.

No que concerne a novas unidades, como é o caso do recentemente reconstruído Centro de Férias da Costa de Caparica, estas são não só equipadas de raiz com a última geração do software NewHotel, como também são dotadas de todos os equipamentos associados, designadamente ao nível da cozinha e restaurante, que permitem fazer uma integrada e eficaz gestão de todos os recursos.

Ainda dentro do âmbito da informatização dos serviços, não deve deixar de se referir a qualificação que foi feita nas delegações distritais e nos serviços centrais, a qual permitiu uma mais valia em termos da qualidade do serviço prestado aos cidadãos, designadamente através da disponibilização on line de um conjunto de serviços que vão desde a admissão de sócios ao pagamento de quotas.

- Atenta a irresponsabilidade de quem em 1991 tinha criado um complemento de reforma sem ter cuidado de avaliar correctamente os encargos e de saber como seria possível assegurar convenientemente os direitos que daí emergiriam para os trabalhadores, foi decidido em 31 de Março de 1998, por um lado, e estancando a hemorragia, a eliminação desse benefício para todos os trabalhadores admitidos a partir daquela data, e, por outro lado, em face da impossibilidade de criar um fundo próprio de pensões, designadamente pelos custos insuportáveis para a organização, e por forma a acautelar os pagamentos devidos aos trabalhadores que legitimamente alcançaram aquele direito, foi constituída uma aplicação financeira de longo prazo, a reforçar em momentos subsequentes, criando uma reserva para o futuro;
- Após a abolição do complemento de reforma, e ainda de forma limitada em razão da não implementação do processo de reforma organizacional e estatutária, verifica-se uma redução lenta e sustentada da contratação a termo, sem prejuízo do carácter sazonal da actividade desenvolvida nos Centros de Férias e conseqüente peso daquela, e um significativo esforço de requalificação profissional dos recursos humanos, sendo certo que, só dentro dos últimos 18 meses, por um lado, já se realizaram 45 ingressos no quadro de pessoal do Inatel de trabalhadores contratados a termo que revelaram a necessária capacidade e qualidade de desempenho no exercício de funções que correspondem a necessidades permanentes de trabalho;
- Por outro lado, já se concretizaram mais de 170 requalificações profissionais, assim permitindo que as categorias detidas sejam as

adequadas ao perfil funcional e às funções efectivamente executadas;

- Pela primeira vez na vida do Inatel, decide-se avançar com a criação de um gabinete de auditoria interna, ainda em fase de implementação mas já com alguns trabalhos relevantes realizados, sendo certo que foi recentemente aprovado pela Direcção um significativo reforço de meios para este sector, indo, aliás, ao encontro da recomendação feita pelos Senhores auditores no ponto n.º 1 de I.1. a páginas 8 do relatório que agora se comenta (anexo 1);
- Também pela primeira vez na vida da instituição, foi promovida a contratação de auditores externos que asseguram acções pontuais e específicas de controle, bem como a revisão limitada das contas e o acompanhamento da execução dos diferentes instrumentos de planeamento, nos termos dos documentos que se anexam. (anexo 2), sendo certo que está aberto o caminho para, num futuro próximo, concretizar a revisão completa de contas e, em momento posterior, a sua certificação;
- Realização, durante o ano de 2001, de uma primeira inventariação de todo o património mobiliário e imobiliário do Inatel, com regularização de muitas situações pendentes em termos de registos e titularidade, a qual conduziu a que, hoje, já exista uma aplicação informática especificamente criada para o efeito;
- Criação de normas internas de padronização que possibilitassem em momento conseqüente a geração de indicadores de gestão fiáveis,

com especial destaque para as áreas da contabilidade, através da mensualização dos orçamentos e da fixação de regras de concretização da despesa, e dos Centros de Férias, com a elaboração de um Manual de Procedimentos (anexo 3);

- Constituição de uma equipa multidisciplinar de acompanhamento e controle de gestão dos Centros de Férias e Parques de Campismo, que de uma forma directa, descentralizada e apoiada num conjunto de instrumentos para o efeito especificamente criados; assegura um efectivo acompanhamento dos responsáveis por cada uma daquelas unidades e garante o cumprimento dos objectivos estabelecidos nos instrumentos de planeamento, já com significativos reflexos na execução do orçamento e plano de actividades do ano 2000, designadamente a partir do segundo semestre, e na preparação das versões de 2001, nos termos dos documentos que agora se disponibilizam (anexo 4);
- Promoção, também pela primeira vez na história da instituição e de acordo com critérios e condicionantes expressamente referidos no capítulo seguinte deste documento, de amortizações, com a consequente credibilização das contas;
- Realização de acções sistemáticas de recuperação de créditos mal parados, alguns deles com dezenas de anos e outros com origem endémica, como era o caso do supermercado encerrado em 31 de Dezembro de 1996, as quais, ao contrário do que é referido no relatório preliminar e salvo o devido respeito, já permitiram ao Inatel arrecadar até este momento mais de 70.000 contos, estando ainda muitas das acções judiciais em curso.

- Adopção de políticas que colocaram o INATEL, de forma sistemática, ao serviço da comunidade, como entidade promotora de actividades de lazer, assumindo plenamente a sua vocação social, com critérios de qualidade e acréscimo do volume de serviços prestados;
- Adopção de mecanismos de "diferenciação positiva" em Programas da iniciativa do Governo, (Turismo e Termalismo sénior) e de políticas de incentivo do acesso a Programas de Turismo Social, designadamente através da redução de preços em épocas definidas, ao mesmo tempo que foram incrementados programas dirigidos aos trabalhadores e utentes de instituições de vocação social e estabelecidas as bases do que tem sido designada como uma política de "refundação" da instituição;
- Implementação de uma estruturada e sustentada política de investimento, assente num plano pluri anual e fundamentalmente vocacionado para a valorização e requalificação do património próprio, que se traduz na realização de um significativo conjunto de obras e no triplicar das verbas afectas a este sector, sendo de referir que entre os anos de 1997 a 1999 os montantes efectivamente dispendidos foram sempre superiores àqueles que com esse fim foram transferidos do Instituto de Gestão Financeira e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Esta política de investimentos permitiu executar inúmeras obras imprescindíveis para a prestação de serviços aos associados do Inatel em condições de corresponder às legítimas expectativas dos mesmos, como aconteceu com a conclusão da remodelação do Centro de Férias das Termas de S. Pedro do Sul, a remodelação parcial do Centro de Férias da Foz do Arelho, a aquisição e

adaptação do Centro de Férias do Porto Santo, a concretização da 1ª fase da reconversão do Centro de Férias da Costa de Caparica, com a entrada em funcionamento de 4 novas unidades, a remodelação profunda do Parque de Jogos 1º de Maio, a disponibilização de novas delegações regionais em Leiria, Guarda, Faro, Covilhã e a remodelação e recuperação, ainda em curso, do Palácio de Camaride, local onde funciona a sede do Inatel;

- É exactamente neste contexto que estão neste momento a decorrer as obras de conclusão da remodelação da residencial S. Paulo em Castelo de Vide, o que permitirá dotar o Inatel Local com mais 17 quartos, o que representa uma capacidade acrescida de 77%, e de um conjunto de infraestruturas de apoio das quais se destaca uma piscina, uma sala de jogos e uma sala de leitura e conferências, e assim por fim a uma debilidade referenciada no Relato dos Srs. Auditores e que tinha a ver, por um lado, com as deficientes condições de laboração no Centro de Férias de Castelo de Vide, designadamente no sector do economato e dispensa do dia, e por outro lado, com a insuficiente dimensão daquelas instalações para efeitos de responder à procura e assim permitir mais elevados níveis de rentabilidade.

De acordo com a programação estabelecida, e face à forma como os trabalhos estão a decorrer, no princípio do ano de 2001 as novas instalações já deverão estar em funcionamento.

A estratégia de, a prazo, perseguir e prosseguir a autonomia financeira do INATEL, foi enunciada tomando como pressuposto que, num período de tempo razoável, entendido este como o decurso do primeiro mandato da Direcção empossado em 1996, seria concretizada

uma profunda reforma organizacional e estatutária do Instituto, nos termos da qual fosse possível efectuar o levantamento pormenorizado das debilidades e potencialidades estratégicas da instituição e, em momento posterior, adoptar o modelo institucional e organizacional que melhor se adequasse aos objectivos a prosseguir.

Sabíamos que nos estávamos a propor uma dificuldade na justa medida em que aquela estratégia de autonomia carecia de um novo enquadramento organizacional e estatutário do INATEL, mas sabíamos igualmente que este não encontraria uma sustentação credível se não se fundasse numa renovada capacidade de resposta às expectativas e exigências dos associados do INATEL e na busca de um modelo organizacional e de um sistema de gestão que rompesse definitivamente com os constrangimentos e debilidades próprios de uma estrutura organizacional com mais de 65 anos, ao longo dos quais nunca encontrou forma de se ir adaptando correctamente às sucessivas e profundas mutações da realidade de enquadramento.

Consciente que todas as medidas já tomadas não seriam suficientes para alcançar os objectivos pretendidos de modernização da instituição e que, à medida que o tempo ia avançando sem que se concretizassem as reformas estruturais oportunamente estudadas e propostas, se degradaria gradualmente a realidade de enquadramento, já no decurso do ano de 1999 a Direcção explicitou, em resultado da sua própria apreciação da situação, numa declaração dirigida ao Conselho Geral, realizado em 13 de Dezembro de 1999, os constrangimentos colocados à gestão e que tinham vindo a ser agravados pelo atraso da adopção das medidas, directa e indirectamente, induzidas pelos projectos de reforma organizacional e estatutária.

Dizia-se nessa declaração, que por ser tão eloquente aqui se reproduz, o seguinte:

"As propostas contidas nos nossos Plano de Actividades e Orçamentos para 2000, em apreciação, são claras acerca dos nossos propósitos de acção para o futuro, assumindo mesmo os riscos de projectar acções a médio prazo, não só no enquadramento do Orçamento de Investimento, mas também no de Exploração.

Não explicitamos, no entanto, de forma tão eloquente os constrangimentos que se colocam para a plena execução dos projectos contidos naqueles documentos.

Esses constrangimentos são, no essencial, os seguintes:

- um quadro estatutário e organizacional obsoleto que limita fortemente a modernização do INATEL; os Estatutos actuais não permitem o desenvolvimento da organização; a organização actual não permite a plena satisfação das aspirações e expectativas dos associados individuais e colectivos do INATEL;
- o modelo estatutário adoptado em 1989, criando um Instituto Público, impede o recurso ao crédito e inviabiliza o acesso aos programas operacionais, financiados por fundos comunitários, limitando o investimento e tornando financeiramente inviável, a médio prazo, a própria organização;
- a obrigatoriedade de um estrito cumprimento das regras de execução da despesa pública, no enquadramento da legislação

aplicável aos Institutos Públicos, e a integração na lógica da execução do OE tornam

insustentável uma gestão de base empresarial tornando reversível todo o esforço de modernização da organização;

- não é, por outro lado, sustentável, por muito tempo, cumprir as obrigações próprias de uma entidade de natureza empresarial como, por exemplo, decorre da adopção do POC na organização contabilística, prevista nos Estatutos actuais, e cumprir as obrigações da Contabilidade Pública, ou seja, ser obrigado a dispor, em simultâneo, de um sistema de prestação de contas típico das empresas privadas e de um outro típico da administração pública;
- o exercício de um papel de operador de massas na área do lazer social e, em particular, na área do turismo social é incompatível com a manutenção das organizações sindicais fora da esfera da gestão do INATEL;
- a gestão do património próprio, dando como adquirida a sua manutenção na esfera pública, desde as questões dos cadastros e registos até às questões fiscais e de conservação e manutenção, carecem de uma nova abordagem; têm surgido, de forma sistemática, indícios de iniciativas de apropriação, directa ou indirecta, do património do INATEL por entidades de natureza diversa que o Conselho Geral deve conhecer;
- só uma profunda reforma estrutural, nos planos estatutário e organizacional, amparada num acordo estratégico sério com as organizações sindicais, pode salvaguardar o futuro;

- é urgente avançar com a Reforma Estatutária e Organizacional em devido tempo preparada e proposta, porque é a própria Organização que ficará colocada em causa se tal não for realizado.

Foi sempre, pois, com plena consciência do fim a perseguir, do caminho a trilhar, do passo a adoptar e dos constrangimentos e limitações próprios da situação vivida, que estivemos na condução dos destinos do Inatel.

Nada obsta a que se reconheçam insuficiências, erros e omissões, no exercício da gestão dos anos em análise, mas deve ser relevado que os instrumentos e documentos de gestão anuais, produzidos pós 1996, tais como Planos de Actividades, Relatórios e Contas e Revisões Limitadas das Contas, reflectindo com crescente fiabilidade a realidade da gestão, permitem agora o profícuo e desejado trabalho das auditorias, o que teria sido quase impossível em momento anterior, pelo simples facto de não existirem tais documentos ou, caso tenham sido formalmente elaborados, não serem, na maioria dos casos, suficientemente suportados nos planos material e documental.

Como não podia deixar de acontecer, estamos disponíveis para, no imediato e na medida das disponibilidades técnicas, humanas e financeiras, dar acolhimento ao conjunto de recomendações formuladas, na convicção plena que assim se dará mais um importante contributo para a vida do Inatel.

Importa referir que muitas das questões suscitadas no Relato da auditoria em apreciação, vide o reforço de meios do gabinete de auditoria e assessoria interna, a implementação de um sistema de contabilidade analítica, a insuficiência da aplicação financeira para

pagamento dos complementos de reforma, os maus resultados do Centro de Férias de Castelo de Vide em razão da sua reduzida dimensão e a insuficiência dos mecanismos de controlo de gestão ao nível dos Centros de Férias em geral, ou já foram ou estão a ser objecto de intervenção por parte da Direcção do Inatel, ela própria consciente das debilidades em causa e da necessidade de implementar medidas que as eliminem ou reduzam, sempre com as limitações decorrentes dos estrangulamentos estruturais existentes e dos recursos susceptíveis de disponibilização.

III - DA APRECIACÃO EM CONCRETO DE CADA UMA DAS QUESTÕES LEVANTADAS NO RELATO PRODUZIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

No enquadramento do que anteriormente ficou expresso, procurar-se-á neste capítulo abordar individualizadamente cada uma das questões técnicas suscitadas no relatório preliminar que nos foi presente, sempre com a preocupação de informar e esclarecer sobre a situação de facto vivida e, quando assim se justificar, sem qualquer preconceito em assumir as correcções a efectuar.

Nestes termos:

A - CONSIDERAÇÕES SOBRE O PESSOAL E A POLÍTICA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

1. Quanto ao regime de pessoal do INATEL, embora as disposições do Regulamento e Quadro de Pessoal se aproximem ou sejam semelhantes às aplicáveis na função pública, importa assinalar o seguinte:

a) Os aspectos em causa referem-se, regra geral, a matérias sobre as quais o regime do contrato individual é omissivo. Nos restantes casos, é aplicável o regime do contrato individual de trabalho, como, por exemplo, em relação à comissão de serviço dos titulares de certos cargos - cargos de direcção e de secretariado pessoal dos respectivos titulares. Não existe aqui a regra do recrutamento por concurso, nem a fixação de prazo para a duração da comissão de serviço - as regras de recrutamento, de vinculação e desvinculação são diferentes. O mesmo se diga em relação ao regime da celebração e caducidade do contrato a termo, em que é totalmente aplicável o regime do contrato individual de trabalho (art.º 15º do RQP).

b) A revisão do regime geral de estruturação de carreiras da Administração Pública, operada pelo DL 404-A/98, de 18/12, não foi aplicada ao pessoal do INATEL. E, como se sabe, essa revisão abrangeu aspectos essenciais, como o do recrutamento para as várias categorias das diversas carreiras do regime geral; o da estruturação das carreiras; o das dotações das categorias; o das escalas salariais.

2. Quanto à evolução dos recursos humanos, importa assinalar o seguinte:

- a) Por um lado, deve atentar-se na diminuição do número de trabalhadores do quadro, ou seja, dos contratados por tempo indeterminado. Esta diminuição evidencia, em primeiro lugar, o bloqueamento das contratações por tempo indeterminado, em resultado da necessidade de proceder a estudos quanto ao correcto dimensionamento dos efectivos de cada unidade; em segundo lugar, verificou-se a passagem de alguns trabalhadores à situação de pré-reforma (6 em 1996, 17 em 1997, 17 em 1999), nos casos em que preenchiam postos de trabalho cuja extinção se tornou necessária; em terceiro lugar, verificou-se também a reforma por velhice de alguns trabalhadores (17 em 1997, 16 em 1998 e 16 em 1999).
- b) Por outro lado, o significativo peso percentual do pessoal contratado a termo deve-se, não só às flutuações da actividade desenvolvida pelo Instituto, nomeadamente nos Centros de Férias, mas também ao bloqueamento referido na alínea anterior;
- c) No entanto, após a abolição do complemento de reforma, e ainda de forma limitada em razão da não implementação do processo de reforma organizacional e estatutária, tem vindo a assitir-se a uma redução lenta e sustentada da contratação a termo, sem prejuízo do carácter sazonal da actividade desenvolvida nos Centros de Férias e consequente peso daquela, e significativo esforço de requalificação profissional dos recursos humanos, sendo certo que, só dentro dos últimos 18 meses, por um lado, já se realizaram 45 ingressos no quadro de pessoal do Inatel de

trabalhadores que, revelando a necessária capacidade e qualidade de desempenho e exercendo funções que correspondem a necessidades permanentes de trabalho, anteriormente estavam contratados a termo, e, por outro lado, já se concretizaram mais de 170 requalificações profissionais, assim permitindo que as categorias detidas sejam as adequadas ao perfil funcional e às funções efectivamente executadas;

- d) Este balanceamento não consegue ainda ser mais perfeito porque, como muito bem é referido pelos Srs. auditores, se, por um lado, o Inatel tem um peso excessivo dos custos de pessoal face ao total dos custos e até aos níveis de produtividade e rentabilidade obtidos, por outro lado, e não obstante o grande esforço que tem vindo a ser feito, continua a ser evidente um deficit de pessoal qualificado, designadamente nas áreas da informática, contabilidade, economia e engenharia, por exemplo. As dificuldades a este nível não podem também deixar de se encontrar na evidente impossibilidade de o Inatel ser competitivo face ao mercado de enquadramento em termos das condições que oferece aqueles que para si trabalham;
- e) Importa ainda atentar que a média etária de 47,4 anos que actualmente se regista, continuando a ser elevada, tem vindo a evoluir favoravelmente, já que em 1997 era de 51,2 e em 1998 de 51,3;
- f) Apesar do que fica expresso, no contexto da actividade desenvolvida pelo Inatel, quer seja na área da hotelaria,

quer mesmo na área do desporto, terá sempre de continuar a existir um acrescido peso da contratação a termo, em razão da sazonalidade daquela e do incremento que tem vindo a ser dado a um conjunto de programas governamentais de carácter marcadamente social, como o turismo sénior ou o termalismo sénior.

Efectivamente, este tipo de programas tem vindo a crescer em número e âmbito de aplicação, garantindo uma ocupação acrescida em época baixa mas a preços extremamente baixos e fixados governamentalmente, apresentam natureza conjuntural, sendo que o dimensionamento dos quadros de pessoal em função daquela realidade, que no ano seguinte poderá já não acontecer, seria um tremendo risco que se não pode correr.

A este propósito veja-se, por exemplo o volume de turismo sénior que é canalizado em época baixa para o Centro de Férias de Albufeira e as consequências desta realidade ao nível do peso da contratação a termo naquela unidade.

- g) No que concerne ao peso da contratação a termo no Centro de Férias de S. Pedro do Sul é importante reter que estamos perante uma unidade que esteve encerrada durante largo período de tempo, estando então confinada aos trabalhadores do quadro de pessoal do Inatel (20), e que apenas reabriu em 1997, altura em que, em face das novas realidades e serviços a disponibilizar aos utentes, foi necessário redimensionar os efectivos.

Nesse momento, por opção que teve a ver com o facto de estarmos perante pessoal extremamente jovem e a receber formação, uma unidade que estava a prestar serviços em moldes completamente novos e todo um enquadramento técnico-profissional que importava aferir, recorreu-se à contratação a termo certo por ser aquela que melhor se adequava aos objectivos pretendidos e aos superiores interesses do Inatel, sendo certo que a esta data, em razão das necessidades permanentes de trabalho já clarificadas e do desempenho de cada um dos efectivos, já está em curso o processo de integração das pessoas nos quadros de pessoal do Inatel.

h) Por fim, deve referir-se que, em geral para todas as unidades do Inatel e portanto também com reflexos nas unidades auditadas, não pode deixar de se ter em conta a redução do horário de trabalho de 45 para 40 horas, o que, atenta a natureza da laboração, obrigou a um aumento significativo de recursos humanos.

3. Em matéria de regalias sociais, a revogação do regulamento do complemento de reforma, que constituiu um imperativo de gestão, será provavelmente compensada por um outro esquema complementar de segurança social e, eventualmente, pela implementação de um seguro de saúde, cuja negociação se encontra em curso. Em todo o caso, como bem se salienta no relato, o complemento, apesar de revogado, continua a abranger um universo de 1.247 trabalhadores, dos quais 317 dele se encontram a beneficiar, visto que estão em situação de reforma.

B - CONSIDERAÇÕES SOBRE O PATRIMÓNIO DO INATEL EM GERAL E A SUA INVENTARIAÇÃO EM PARTICULAR

O INATEL tem 65 anos de existência, tendo herdado da sua antecessora, a FNAT, já algum património considerável que teve origem em diversas situações, uma parte significativa através de doações de particulares/entidades ou de aquisição, em qualquer caso com várias décadas de existência.

Nos tempos mais recentes (anos 70) o INATEL acolheu no seu património vários imóveis, como resultado da extinção de alguns Organismos e de reestruturações diversas dos serviços do Estado, ao mesmo tempo que unidades de férias do INATEL foram chamadas a colaborar no esforço de acolhimento de milhares de cidadãos portugueses que regressaram ao país após o processo de descolonização, provocando uma degradação quase total do património afecto a alguns Centros de Férias.

Significa que o património do INATEL teve enormes oscilações nas últimas décadas, tornando extremamente difícil o seu registo contabilístico rigoroso, sobretudo pela inexistência de alguns dados históricos que ajudassem a reconstruir com exactidão esta área tão importante.

De qualquer forma e apesar de o património ainda não estar completamente informatizado, tem havido um esforço recente de inventariação de todas as situações patrimoniais quer do ponto de vista da actualização dos registos quer dos dados contabilísticos.

Lembra-se que na altura da FNAT os registos não eram obrigatórios, o que dificultou ainda mais esta tarefa. Assim existem fichas manuais de inventário que reflectem a situação patrimonial do INATEL, com particular atenção para os imóveis e para os terrenos.

Acresce que apesar da adopção estatutária do POC a verdade é que o INATEL não efectuou quaisquer amortizações do seu immobilizado até 1995, sendo que os custos operacionais até essa data não podiam ter qualquer realismo, pela falta de inclusão dos custos associados à depreciação do diverso património.

Da mesma forma, o valor dos imóveis encontrava-se registado sem critério preciso, sendo que os principais tinham já várias décadas de utilização e se encontravam em estado acentuado de degradação.

Assim, embora tendo consciência da necessidade de efectuar um inventário rigoroso que permita apurar e eventualmente regularizar situações, por razões informáticas que se prendem com o novo software aplicacional e ainda com o problema do ano 2000, só este ano essa tarefa será empreendida, nos exactos termos em que é recomendado pelos Srs. auditores.

No contexto do enquadramento geral que se acaba de fazer, e no quadro do exposto a páginas 11 e seguintes do Relato quanto à ausência e ou insuficiência da inventariação e etiquetagem dos bens, em desrespeito pelo estabelecido na Ordem de Serviço n.º 12/95, importa ainda chamar à atenção para o facto de estar neste momento em fase de preparação o lançamento de um procedimento de contratação pública para intervenção neste domínio, visando:

1. A inventariação de todo o activo immobilizado, abrangendo a totalidade dos bens móveis e imóveis, com:
 - a) caracterização física
 - b) registos individualizados
 - c) registo por lotes
 - d) suporte de emissão de mapas de amortização
 - e) inventário e etiquetagem
 - f) reconciliação física- contabilística
 - g) valorização e codificação de stocks
2. Constituição de um cadastro actualizado com mensualização da quantidade, natureza e valor dos bens;
3. Celebração de um contrato de gestão contínua de immobilizado.

C - CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO FINANCEIRA DE LONGO PRAZO PARA SALVAGUARDA DO PAGAMENTO DOS COMPLEMENTOS DE REFORMA

Na sequência do referenciado a páginas 9, ponto n.º 10 do Relato, quanto à eventual insuficiência da aplicação financeira de longo prazo constituída para salvaguarda do pagamento das responsabilidades emergentes do complemento de reforma oportunamente criado no Inatel, importa dizer o seguinte:

- a) Os complementos de reforma atribuídos aos trabalhadores representam um problema delicado que foi abordado pelo INATEL de forma clara e decisiva;
- b) Este benefício foi introduzido no início dos anos 90, tendo sido constatado que no molde em que foi formulado, não tinha qualquer viabilidade futura;
- c) Efectivamente, a criação desta regalia social não foi acompanhada de qualquer estudo que determinasse o seu âmbito de aplicação e consequentes impactos financeiros, pelo que não se realizou qualquer fundeamento ou outra forma que salvaguardasse a assumpção dos compromissos assumidos;
- d) Diagnosticado o problema, o primeiro passo foi conseguir junto da Tutela a sua revogação, ao mesmo tempo que foi efectuada uma sensibilização junto das organizações sindicais mais importantes no INATEL;
- e) Este grande objectivo foi conseguido em 1998, tendo sido revogado pela Tutela o Complemento de Reforma, mas apenas para os trabalhadores a contratar após a data de entrada em vigor daquele despacho, assim se garantindo que não eram retirados quaisquer benefícios aos trabalhadores então no activo ou reformados;
- f) Paralelamente, foram efectuadas, pela primeira vez, provisões para fazer face a este encargo, ainda que com a consciência de se tratar de montantes reduzidos face à dimensão dos encargos futuros;

- g) Também de forma simbólica, mas significativa da preocupação da gestão do INATEL para este tema, foi criado um investimento financeiro de longo prazo no valor de 250.000 contos, que sendo insuficiente, marcou um sinal na abordagem feita a este tão complexo assunto;
- h) Esta aplicação financeira será reforçada anualmente na medida das disponibilidades orçamentais apuradas em cada momento;
- i) No curto prazo, e atentos os custos envolvidos serem da ordem dos 3,5 a 4 milhões de contos, não haverá qualquer possibilidade de constituir formalmente um Fundo de Pensões com meios financeiros próprios, podendo mesmo assim argumentar-se, se do ponto de vista da gestão, esta seria a melhor alternativa;
- j) É óbvio que este problema ainda vai ter reflexos durante várias décadas, mas importa reflectir que a grande decisão que se impunha tomar sobre esta matéria, foi efectivamente conseguida, ou seja, a anulação do Complemento de Reforma para os trabalhadores vindouros.

D - OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE O FUNCIONAMENTO DE CADA UM DOS CENTROS DE FÉRIOS OBJECTO DE AUDITORIA

1. Analisando os resultados de exploração do conjunto dos Centros de Férias do Inatel referentes aos anos de 97, 98 e 99, podemos desenhar o seguinte Mapa comparativo:

	97	98	99
% Mercadorias Proveitos	27.5 %	30.2 %	34.5 %
% FSE Proveitos	15.8 %	16.5 %	17.4 %
% Pessoal Proveitos	41.9 %	42.3 %	42.5 %
Margens de Rentabilidade	8.9 %	4.6 %	2.6 %

Verifica-se que, enquanto os custos com Pessoal se mantêm estabilizados, acontecendo praticamente o mesmo com os FSE, os custos com mercadorias tiveram uma evolução significativa - mais 7% de mercadorias sobre os proveitos totais, ou seja, mais ou menos 200 mil contos.

Parte significativa deste aumento poderá ser explicada com a introdução do serviço de buffet, com clara aceitação pelos associados, mas de difícil adaptação pelos nossos colaboradores, habituados durante décadas a um serviço sempre igual, sendo este serviço mais exigente em termos de planificação e controle.

A realização, intensa, de Cursos de Formação, particularmente, na área de Organização e Gestão de Serviços de Restaurante, a

criação e implementação, em curso, do primeiro Manual de Procedimentos do INATEL, para a área hoteleira, a criação de uma Equipa de Acompanhamento e Controle de Gestão, autónoma da Divisão de Férias, no Departamento de Turismo, uma maior centralização das compras, o cumprimento das metas fixadas em Plano de Actividades, são medidas de aplicação simultânea que irão contribuir para inverter a tendência negativa detectada.

Outra das realidades que concorre para o facto dos resultados acompanharem negativamente o aumento dos proveitos é o facto deste ter sido conseguido à custa, fundamentalmente, dos Programas Seniores, programas que, apesar do seu inegável sucesso e interesse para o INATEL, enquanto fornecedor, apresentam fraca rentabilidade e inclusive, pelo seu impacto, motivaram transferência de "clientes regulares INATEL" para "clientes exclusivos de programas seniores".

2. Face à ausência de indicadores de gestão e de procedimentos, oriundos dos Centros de Férias, claramente constatada aquando da nossa chegada ao INATEL em 1996, iniciámos de imediato a tomada de medidas conducentes a uma melhor transparência das operações hoteleiras, reforçando o Departamento de Turismo, que até ao momento nunca havia conhecido qualquer Director, com o preenchimento deste lugar e dotando a Divisão de Férias com alguns técnicos hoteleiros, que não possuía.

A Informatização das Unidades, até aí muito leve, foi reforçada, bemcomo a formação profissional dos colaboradores. Começou-se a formação das Equipas de Gestão, cujo trabalho se encontra

concluído em todos os Centros de Férias. Nos finais de 1997 os primeiros dados de gestão começaram a chegar, com regularidade e foi acompanhada a sua fiabilidade com auditorias externas e internas. (anexo 3)

Já em 1998, iniciou-se a elaboração do primeiro Manual de Procedimentos da história do INATEL, já concluído e em implementação.

Ainda em 1998, iniciou-se a publicação de estatísticas sobre taxas de ocupação, passadas e provisionais, de que agora se publicam Relatórios todos os dias 15 de cada mês.

Em 1999 introduziram-se mecanismos de avaliação, com relatórios trimestrais e semestrais, a partir de novos Mapas, tendo em conta a opinião expressa pelos associados em inquéritos sobre a qualidade do serviço prestado.

A melhoria da formação e informatização e a criação de uma Equipa de Acompanhamento e Controle de Gestão dos Centros de Férias, constituída por técnicos hoteleiros experientes, distribuídos pelo Norte, Centro, Lisboa, Alentejo / Algarve e Madeira / Porto Santo, já completa, permite neste momento efectuar a gestão optimizada da rede hoteleira, resolvendo, seguramente, muitos dos constrangimentos com que nos fomos deparando ao longo destes anos e que são correctamente identificados pela auditoria levada a efeito pelo Tribunal de Contas.

E - CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE CADA UM DOS CENTROS DE FÉRIAS AUDITADOS

Considerando que a auditoria promovida pelo Tribunal de Contas teve por objecto os anos de 1996 a 1998, e tendo a noção da pertinência do apontado na maior parte dos casos referidos, importa referir que em 1999 e 2000 foram introduzidos nos Centros de Férias em particular e na gestão do departamento de Turismo em geral novos procedimentos, os quais possibilitaram que:

1. Apesar de a organização estrutural de alguns Centros de Férias, sobretudo os de menor dimensão, determinar a necessidade de grande polivalência dos empregados, alguns problemas de ausência na desejável e necessária segregação de funções foram equacionados e resolvidos com a entrada em vigor do Manual de Procedimentos para os Centros de Férias;
2. No caso apresentado, e na impossibilidade de poder existir um empregado para as compras e outro para recepcionar mercadorias, foi estabelecido que estas fossem recepcionadas conjuntamente pelo funcionário responsável pelo economato e pelo chefe da secção requisitante;
3. Existe na recepção de cada unidade um "fundo de manei" de montante variável em razão do respectivo movimento, que é normalmente utilizado para o pagamento de pequenas despesas. Contudo, só é permitido o pagamento em dinheiro de despesas inferiores a 5.000\$00 (Cinco mil escudos);

4. Na maioria dos Centros de Férias existe um funcionário administrativo, o qual emite, entrega e, normalmente, também assina os cheques, fazendo-o, contudo, conjuntamente com o Administrador, a quem compete a primeira responsabilidade nos pagamentos;
5. Como é óbvio, não é correcto o procedimento descrito quanto ao assinar de cheques em branco, pelo que serão de imediato tomadas as medidas para correcção de tal situação;
6. Os montantes eventualmente arrecadados em excesso, situação que deverá ser muito excepcional, deverão ser de imediato depositados. Todas as caixas dispõem de "fundo de maneio", não podendo contudo, com excepção da Recepção, fazer pagamentos;
7. Desde a entrada em vigor do Manual de Procedimentos que todas as compras são efectuadas de acordo com o impresso de "Pedido de Compra", aí previsto, após ter sido devidamente preenchido e autorizado;
8. Desde a entrada em vigor do Manual de Procedimentos, todos os artigos entregues pelo economato, o são em contrapartida de "requisição interna" devidamente preenchida e autorizada;
9. A situação descrita no que concerne ao encerramento do caixa ser feito por única pessoa, e que igualmente consideramos pertinente, deve-se ao facto de à hora do fecho da caixa da recepção não se encontrar ao serviço mais ninguém que a ele possa assistir.

Contudo, com a introdução do "night auditor", (receptionista da noite), prevista no Manual de Procedimentos, tal deixará de existir;

10. O peso relativo das "vendas" dos Centros de Férias no total do INATEL decresceu de 1996 para 1997, fundamentalmente, em virtude de terem aparecido nos resultados duas rubricas que, por si só, representaram 1,5 milhões de contos em 97 e 2,4 em 98 , a saber os Projectos Especiais e Bomba de Gasolina de Oeiras, o que desvirtuava os valores reais;
11. Os "Custos e perdas financeiras" apresentaram uma grande subida de 96 para 97 em virtude de terem sido instalados POS Visa nas diferentes unidades e de terem começado a ser contabilizadas as respectivas comissões, o que foi completamente inovador;
12. Relativamente às diferenças entre custos e proveitos elas continuaram a ser positivas em Albufeira e Palace de S. Pedro do Sul, estando previsto que o sejam também em Castelo de Vide no ano de 2001, com a abertura da residencial S. Paulo e os seus 17 novos quartos;
13. A realização de contagens físicas mensais no economato foi regularizada com a implementação das normas previstas no Manual de Procedimentos;
14. Com a instalação do sistema informático New Hotel e respectivos POS, todos os movimentos de caixa serão registados.

F - CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA DO INATEL

A situação económica e financeira que é espelhada no ponto IV do Relato da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas e é consequência de um conjunto de factores já abordados ao longo deste documento, embora justificando uma mais pormenorizada apreciação, o que se faz nos termos seguintes:

- 1 As considerações feitas sobre esta matéria têm por base, no que se refere à situação económica, o pressuposto básico segundo o qual a missão do Organismo é a de proporcionar aos trabalhadores no activo e reformados a satisfação de interesses relacionados com o seu bem estar, contribuindo para uma melhor ocupação dos seus tempos livres através da dinamização de um conjunto de acções de carácter cultural, desportivo, recreativo e social, em parceria com diversas instituições sociais e departamentos governamentais", razão pela qual não poderemos deixar sempre de fazer um balanceamento geral;
- 2 No prosseguimento destes objectivos temos dedicado especial atenção à área dos centros de lazer (Centros de Férias, Parques de Campismo e Centros Integrados de Lazer), quer através do investimento em novas unidades e na renovação e ampliação das unidades já existentes, quer através da inovação dos serviços, ao nível da restauração (buffets) e da animação cultural, o que exigiu a admissão de pessoal tecnicamente qualificado,

permitindo assim a melhoria sistemática da qualidade dos serviços prestados, sendo que, atentas as preocupações sociais da instituição, os preços praticados se têm mantido bastante abaixo dos praticados no mercado, especialmente na "época alta";

- 3 As actividades das áreas ditas "não lucrativas", que compreendem a cultura e o desporto, com uma implantação em todo o país, profundamente inseridas nas estruturas de base profissional dos trabalhadores (Centros de Cultura e Desporto, etc.) tiveram, de facto, uma expansão muito significativa nos custos, a qual não foi, nem poderia ter sido, acompanhada por uma expansão da mesma amplitude nos proveitos, pois estes, quando existem, têm uma natureza meramente simbólica ou muito pouco significativa em termos de coberturas dos custos, dadas as suas características sociais;
- 4 Esta expansão de custos, e de algum modo de proveitos, é sustentada, no triénio de 1997/1999, pela expressiva expansão das actividades de natureza cultural e desportiva, conforme detalhado nos Relatórios de Actividade dos vários Departamentos, Delegações, Instalações Desportivas, etc., disponíveis com os Relatórios e Contas de cada exercício.
- 5 De referir, por último, que em termos numéricos, foi a seguinte a evolução verificada:

Unidade: 10 (6) Esc.

	1994/1996	1997/1999	Acréscimo de valor	Acréscimo %
Custos	3.453	5.346	1.893	55%
Proveitos	738	1.218	480	65%
Resultados	(2.715)	(4.125)	1.413	52%

Situação Financeira

- 6 A actual situação financeira do Instituto traduz-se numa redução dos Capitais Próprios de 2,9 milhões de contos de 1997 para 1999, a qual decorre, fundamentalmente, do elevado volume de investimentos efectuados no período e da redução do volume de subsídios atribuídos à exploração (menos 0,7 milhões de contos que em igual período anterior), apesar de, tal como reconhecido, se ter registado nesse triénio uma expansão nas actividades desenvolvidas;
- 7 Com efeito, se compararmos o nível dos investimentos com os subsídios recebidos (de investimento e de exploração), nos triénios de 1994/1996 e 1997/1999, temos:

Unidade: Milhões de Contos

Triénio	Subsídios ao Investimento	Investimento Realizado	Desvio	Subsídio à exploração
1994/1996	3,4	2,6	(0,8)	4,7
1997/1999	4,7	4,8	0,1	4,0

- 8 Dos investimentos efectuados no período de 1997/1999, cerca de 4,0 milhões de contos correspondem a Edifícios e Equipamento básico, dos quais cerca de 65% são relativos e investimentos reprodutivos, como sejam a aquisição de novos Centros de Férias (Porto Santo) e a renovação de outros (S. Pedro do Sul, Foz do Arelho, Caparica) e de Parques de Campismo (Caparica, Cabedelo) e cerca de 35% relativos a investimentos sociais (Sede, Delegações, Parques de Jogos 1º de Maio);
- 9 Deve-se naturalmente notar que a recuperação destes investimentos só será conseguida a médio prazo, por rentabilização das novas unidades de lazer, nomeadamente Porto Santo, S. Pedro do Sul, Caparica, Castelo de Vide, etc;
- 10 Por outro lado, a natureza dos restantes investimentos inviabiliza a sua recuperação numa óptica meramente económica e financeira, embora o seu impacto social seja sobejamente reconhecido;
- 11 Para além do impacto directo desta situação sobre o nível das disponibilidades, há que salientar a redução do volume dos subsídios de exploração no período de 1997/1999 versus 1995/1996, apesar do forte incremento das actividades sociais do Instituto, onde convém realçar o surgimento de novos projectos integrados de lazer (i.e. Aldeias Históricas) que potenciam o desenvolvimento económico e social de zonas tradicionalmente mais desfavorecidas;

- 12 Nestes termos, se é razoável que há necessidade de reformular ou reavaliar o plano de investimentos para o triénio 2000/2002, o que já está a ser feito, parece-nos pertinente enfatizar, outrossim, a necessidade de rentabilizar os investimentos entretanto efectuados, nomeadamente ao nível hoteleiro e de turismo, sem descurar a sua componente social;

Por outro lado, importa ainda reforçar que:

- 13 Embora tenha, de facto, existido uma consciente e crescente redução das disponibilidades financeiras, importa afirmar que, em virtude do deferimento no tempo na entrada de um conjunto de subsídios externos, vide turismo sénior (332.500 contos), termalismo sénior (246.250 contos), PPDR Aldeias Históricas (23.208 contos) e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (51.744 contos), o valor real daquela rubrica deve ser acrescido de 434.492 contos, por este montante corresponder efectivamente ao exercício em causa e não aos exercícios anteriores;
- 14 A crescente afectação das disponibilidades tem, sobretudo, a ver com o forte impulso que foi dado ao investimento, bastando recordar que, completamente ao contrário da tendência observada em momentos anteriores, no período de anos objecto de auditoria foi gasto mais do que as verbas efectivamente transferidas para esse efeito pelo Instituto de Gestão Financeira e pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
- 15 Por outro lado, estavam constituídas reservas com a finalidade específica de, um dia, possibilitar a reconstrução do Centro de Férias da Costa de Caparica, velho e primeiro anseio da

instituição, o que esta Direcção veio a concretizar a partir de 1998, antecipando o investimento e dando início a um projecto com o valor global de cerca de 5 milhões de contos, dos quais cerca de 2,5 milhões de contos já estão efectivamente concretizados.

- 16 Reconhece-se igualmente que, em razão do atraso da implementação das reformas estruturais, dos impactos iniciais de algumas medidas de modernização e melhoria da qualidade do serviço prestado, por exemplo a introdução do serviço bufett, daqueles outros impactos que decorreram da actualização extraordinária da massa salarial e do desfasamento entre o momento de elaboração dos orçamentos e o conhecimento dos resultados reais finais do exercício anterior, existiram, sobretudo em 1999 alguns desvios significativos do lado da receita, que não foi a esperada, e da despesa, que aumentou, existiram desvios de rota que importa corrigir, o que, aliás, já se fez e continuará a fazer.
- 17 Exemplos do que se acaba de referir são, entre outros, a revisão orçamental já promovida em 2000, fazendo adequar a receita e a despesa aos valores reais estimados a partir de 1999 e às projecções já possíveis a partir dos resultados provisórios do primeiro semestre do corrente ano, a revisão do plano pluri anual de investimentos, com diferimento no tempo da execução de algumas acções, a supressão de outras, ou ainda a sua compatibilização com os já anunciados cortes nas transferências a promover pelo Instituto de Gestão Financeira, em razão das orientações governamentalmente estabelecidas, a potenciação da receita, através da supressão de alguns programas dos

Centros de Férias com preços bonificados e da criação de programas em parceria que gerem aumento da procura e, finalmente, a redução da despesa, através do congelamento na admissão de pessoal, em especial nos Centros de Férias, da supressão de actividades e acções não julgadas essenciais e da implementação de uma série de normas extraordinárias relativas a concessão de subsídios e despesas de funcionamento.

- 18 Em simultâneo, foram desde já iniciados os trabalhos de preparação do orçamento do ano 2001, tendo sido estabelecidas orientações claras quanto à sua conformidade com os critérios anteriormente enunciados.

G - CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE REMODELAÇÃO DO CENTRO DE FÉRIAS DE S. PEDRO DO SUL

Relativamente a esta matéria a Direcção do Inatel tem de começar por manifestar a sua satisfação pelo facto de o Tribunal de Contas ter procedido a uma minuciosa análise de todo o processo relativo á remodelação do Inatel palace de S. Pedro do Sul, desde o momento da autorização para realização da despesa pública até ao encerramento da conta da empreitada de conclusão daquela remodelação, sendo certo que em termos temporais existem dois momentos claramente distintos, a saber o que decorreu entre 93/06/14 e 96/02/21, da inteira responsabilidade pessoal dos membros que a essa data integravam a Direcção do Inatel, e aquele que aconteceu após 21 de

Fevereiro de 1996 e que já foi integralmente conduzido pela Direcção empossada nessa data.

Como é claramente verificável no Relato da auditoria em apreciação e como resulta de toda a documentação existente, a Direcção empossada em 96/02/21, consciente do problema que importava resolver e preocupada em delimitar claramente responsabilidades, desenvolveu um exaustivo processo de análise da empreitada de remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul, o qual permitiu caracterizar com total rigor a situação até aí vivida, quer seja em termos das diferentes ilegalidades e irregularidades cometidas ao longo do processo de contratação, quer seja na total derrapagem da obra em termos de prazos de execução e resultados financeiros, nos termos que oportunamente foram divulgados em diferentes documentos, designadamente a informação DPIIM - SPS 387, de 96/08/07 e no despacho sobre a mesma exarado pelo Vice Presidente da Direcção Dr. António Furtado, o relatório de actividades do ano de 1996 e o plano de actividades de 1997, ou ainda o memorando enviado á tutela e que determinou a realização de uma auditoria por parte da Inspecção Geral da Segurança Social, que aliás veio a confirmar tudo o que se havia referido, e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

Não se limitando a diagnosticar o problema, a Direcção do Inatel, nos termos do que vem expresso no relato da auditoria, avançou com a rescisão com justa causa do contrato de empreitada com fundamento em abandono de obra, aplicou ao empreiteiro as penalidades previstas no contrato e na lei, tomou posse administrativa da obra, lançou um novo procedimento de contratação que conduziu à adjudicação da empreitada de conclusão da remodelação e terminou a obra dentro do

prazo de seis meses contratualmente assumido e com um valor final 5% superior ao valor de adjudicação, devidamente formalizado nos termos do adicional oportunamente aprovado.

Neste momento encontra-se em curso uma acção judicial, em sede de pedido reconvenicional, no âmbito da qual o Inatel reclama da Construção Moderna uma indemnização por danos emergentes e lucros cessantes no valor de 250.153.139\$00, mais o que se venha a determinar em execução de sentença. (anexo n.º 5)

E é exactamente neste quadro que a Direcção do Inatel não pode deixar de se regozijar pelo facto de apreciação levada a cabo pelo Tribunal de Contas confirmar integralmente o diagnóstico oportunamente efectuado ao período que mediou entre 14 de Junho de 1993 e 21 de Fevereiro de 1996, sendo certo que tal atitude não deriva de nenhuma intenção ou satisfação em penalizar os responsáveis pela anterior gestão, contra quem nada nos move e devemos um elementar dever de solidariedade institucional, mas sim porque finalmente o poder judicial, com a independência e rigor técnico que o caracterizam, confirma que as análises que foram desenvolvidas e publicitadas estavam correctas e mais não pretendiam do que demarcar claramente as responsabilidades de cada uns dos gestores em cada momento e defender intransigentemente o interesse público.

De igual modo verificamos com satisfação que, relativamente ao período que medeia entre 21 de Fevereiro de 1996 e a conclusão da obra, não são feitos reparos de natureza formal ou material à forma como foi desenvolvido todo o processo, quer seja ao nível da fase de rescisão do anterior contrato, quer seja do novo procedimento de

contratação, quer seja na fase de execução contratual, sendo certo que mais não fizemos do que cumprir com aquilo a que estamos legal e regulamentarmente obrigados.

A este propósito apenas uma pequena nota para dizer que a observação feita a páginas 107 do Relato da auditoria quanto à eventual inexistência de auto de consignação da empreitada de conclusão da remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul só pode resultar de lapso ou indevida sistematização da documentação disponibilizada aos Srs. Auditores, dado que, como se comprova pelo documento que se anexa e constitui o anexo n.º 6, aquele auto de consignação foi efectivamente celebrado em 96/10/21.

Em face de tudo isto, mais não compete à Direcção do Inatel do que reafirmar tudo o que disse e escreveu em tempo oportuno sobre esta matéria e que é completamente coincidente com as conclusões da apreciação levada a efeito por parte do Tribunal de Contas, ao mesmo tempo que se disponibilizam os documentos solicitados pelos Srs. Auditores (anexo 7).

Mais se refere que, a seu pedido, igual documentação foi disponibilizada ao Sr. Eng.º Victor Carvalho Melo, Vice Presidente da Direcção do Inatel entre 06 de Abril de 1994 e 21 de Fevereiro de 1996.

IV - CONCLUSÕES

Numa breve conclusão, podemos começar por afirmar que é com satisfação que a Direcção do Inatel assiste ao conjunto de acções externas de auditoria, quer sejam promovidas pela Inspecção Geral de Finanças, como recentemente aconteceu, quer pelo Tribunal de Contas, na convicção plena que das observações, sugestões e recomendações formuladas resultarão acções correctivas que muito valorizarão o Inatel.

Estamos igualmente conscientes que, apesar dos muitos aspectos que terão de ser corrigidos, já foi percorrido um longo caminho de modernização e profissionalização da gestão do Inatel, nos termos em que ficou expresso nos capítulos II e III deste documento, sem o qual não seria possível à data de hoje encetar o tipo de acções em causa.

Apraz-nos, aliás, registar que, do universo de questões levantadas no Relato elaborado pelo Tribunal de Contas, apenas as relacionadas com a execução da empreitada de remodelação do Centro de Férias de S. Pedro do Sul eventualmente configuram situações de ilegalidade, e ainda assim, num período anterior ao da entrada em funções da actual Direcção e face a factos que em tempo oportuno tivemos oportunidade de identificar, estudar, denunciar e corrigir na acção o que, constituindo uma profunda diferença relativamente a um passado recente, muito dignifica a instituição e aqueles que nela trabalham.

A reforma estatutária e organizacional que oportunamente preparámos, e que qualificamos de absolutamente indispensável para ultrapassar o conjunto de constrangimentos de origem estrutural, não significou nem poderá significar nunca que abdiquemos, no quotidiano, de ir concretizando as medidas e acções necessárias e suficientes para a melhoria qualitativa da gestão, razão pela qual sempre fomos intervindo e continuaremos a intervir na correcção das menores valias, desde logo aquelas que foram diagnosticadas pelo Tribunal de Contas.

Acresce que sempre recebemos da tutela governamental incentivo e apoio, em termos pessoais e institucionais, às medidas adoptadas e às acções correctivas entretanto implementadas.

Nos termos do que ficou expresso no capítulo III deste documento, e sem prejuízo de todas as matérias que, por um lado, já foram objecto de tratamento em exercícios anteriores e, por outro lado, daquelas que apenas poderão ser cabalmente atacadas num quadro de reforma estatutária e organizacional, procederá o Inatel no futuro próximo à correcção e ou acolhimento de todas as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.

Lisboa, 3 de Novembro de 2000

A DIRECÇÃO DO INATEL

(Presidente)

(Vice Presidente)

(Vice Presidente)

(Vice-Presidente em funções à data de 1996/98)

Auditoria à gestão dos Centros de Férias do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL)

Relatório de auditoria n.º 55/2000

Sumário Executivo

A auditoria ao Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL) incidiu sobre a gestão dos Centros de Férias (CF) no triénio 1996/98. No entanto, no que concerne ao levantamento de circuitos internos, administrativos e contabilísticos, o ano analisado foi o de 1999, ano em que decorreu a acção no terreno.

A selecção dos CF auditados – Albufeira, S. Pedro do Sul e Castelo de Vide – assentou na ponderação de diversos elementos que estabelecem a relação de grandeza entre os vários CF e, bem assim, na representatividade de cada uma das vertentes da sua tipologia, a saber: Praia, Termas e Campo.

O Relatório de Auditoria começa por efectuar a caracterização legal e institucional do INATEL e uma sumária análise económico-financeira de enquadramento geral da auditoria de gestão, mau grado, quanto a esta última, virem a ser apontadas às contas do INATEL várias e importantes insuficiências, com assinaláveis reflexos na fiabilidade dos dados de natureza financeira que delas derivam. Por outro lado, inexistia contabilidade analítica e a auditoria interna não dispunha de meios para desenvolver um trabalho eficaz. Como aspectos positivos, além da análise das contas por sociedade de revisores oficiais de contas, mas apenas conducente a uma revisão limitada das mesmas, aponta-se a implementação de um manual de procedimentos.

Quanto aos CF seleccionados, a auditoria, depois de efectuar a sua caracterização e apresentar alguns indicadores de gestão – designadamente em termos de produtividade e rendibilidade –, faz uma avaliação de procedimentos do sistema de controlo interno existente nas áreas de compras/gestão de *stocks*, pessoal, imobilizado, vendas/prestações de serviços, tesouraria/contabilidade e qualidade dos serviços prestados, fazendo recomendações para a sua melhoria.

A auditoria procede ainda a uma análise ao processo de empreitada de remodelação do CF de S. Pedro do Sul, que permitiu verificar que uma obra adjudicada, em 1993, tenha levado a concluir cerca de três anos, com uma derrapagem financeira assinalável que elevou para quase o dobro o custo de 285 mil contos + IVA inicialmente previsto, a que acrescem os custos com a remodelação e a inactividade do Centro, que se estimam em mais de 80% do valor do custo incorrido com a obra.

As respostas obtidas, em sede de contraditório, da parte dos actuais e dos imediatamente anteriores membros da Direcção do INATEL são anexadas ao relatório.

