

# *Tribunal de Contas*

Processo n.º 29/04-AUDIT



**AUDITORIA FINANCEIRA  
AO  
DEPARTAMENTO PARA OS ASSUNTOS  
EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
DO MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO  
TRABALHO**

**RELATÓRIO N.º 16/05**

Maio/2005



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS .....</b>	<b>2</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>3</b>
<b>I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>4</b>
I.1 CONCLUSÕES .....	4
I.2 RECOMENDAÇÕES.....	7
<b>II INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
II.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	9
II.2 METODOLOGIA.....	9
II.2.1 <i>Fase de Planeamento</i> .....	9
II.2.2 <i>Fase de Execução</i> .....	10
II.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	11
II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	11
<b>III CARACTERIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>12</b>
III.1 ENQUADRAMENTO LEGAL .....	12
III.2 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	13
III.3 ESTRUTURA ORGÂNICA .....	14
III.4 RECURSOS HUMANOS .....	19
III.4.1 <i>Quadro de pessoal aprovado</i> .....	19
III.4.2 <i>Quadro de pessoal efectivo</i> .....	20
III.5 RECURSOS FINANCEIROS .....	21
<b>IV DESENVOLVIMENTO DA ACÇÃO.....</b>	<b>23</b>
IV.1 AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO .....	23
IV.2 ANÁLISE DA CONTA DE GERÊNCIA.....	25
<b>V DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES .....</b>	<b>34</b>
<b>VI JUÍZO SOBRE A CONTA .....</b>	<b>35</b>
<b>VII EMOLUMENTOS.....</b>	<b>36</b>
<b>VIII DECISÃO .....</b>	<b>37</b>



## ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ELSA	Comité do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
MQE	Ministério para a Qualificação e o Emprego
MSSS	Ministério da Segurança Social e da Solidariedade
NIB	Número de Identificação Bancária
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDDAC	Programa de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PME	Pequenas e Médias Empresas
TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
UE	União Europeia



## FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Auditor-Coordenador Dr....., realizaram a Auditoria ao **Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DAERI)** os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de base
Coordenação	----- (1)	Auditor-Chefe	Licenciado em Gestão de Empresas
	----- (2)	Auditora-Chefe	Licenciada em Auditoria
		Técnica Verificadora Superior Principal	Licenciada em Direito
Execução		Técnica Verificadora Especialista Principal	Licenciada em Contabilidade

(1) Até 31-12-2004  
(2) A partir de 01-01-2005



## I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### I.1 Conclusões

1. O Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais, também designado por DAERI, presentemente Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (cfr. arts. 4.º/1-c) e 10.º, do Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17-07) é um serviço do actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), integrado na administração directa do Estado, dotado de competências de concepção, coordenação e apoio técnico, no âmbito das relações internacionais do Ministério em que se integra (cf. III.1);
2. Decorre do Decreto-Lei n.º 41/99, de 09-02, que aprovou a lei orgânica do Serviço, que a sua actividade se exerce no quadro dos objectivos fixados pela política externa portuguesa, em articulação, em especial, com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), nos domínios dos assuntos europeus e das relações internacionais. Essa actividade é, assim, desenvolvida em conjugação com os vários serviços e organismos do Ministério em que se integra, com os serviços competentes do MNE e também com os demais departamentos da Administração Pública (idem);
3. Para levar a cabo a sua missão, o organismo é dirigido por um Director-Geral, coadjuvado por um subdirector-geral e compreende duas direcções de serviços, uma Secção de Administração Geral e um Núcleo de Informação e de Documentação. A avaliação efectuada à actividade desenvolvida pelas unidades operativas referidas, em particular a prática seguida pelas Direcções de Serviços, em que seis técnicos desempenham funções simultânea e indiferenciadamente para ambas e, ainda, o facto das respectivas directoras exercerem também funções técnicas, permite questionar a necessidade da existência de um organismo com esta estrutura autónoma (cf. III.3);
4. Em paralelo com esta auditoria foi realizada uma outra, também financeira, ao Departamento para a Cooperação (DC), entidade organicamente semelhante ao DAERI, embora com especificidades próprias, em que também se questiona se essas especificidades justificam a sua existência como estrutura autónoma, devendo ser ponderada a possibilidade de reunião dos dois departamentos num único, por motivos de racionalização de meios e aproveitamento de recursos (cf. III.4.2);
5. No que se refere à avaliação do sistema de controlo interno, um dos pontos fracos verificados, com reflexos na área financeira, foi a inexistência de segregação de funções no processo de realização das despesas com ajudas de custo, transporte, deslocações e estadas. Com efeito, excepto no que concerne à informação sobre o cabimento de verba, efectuado pela Secção de Administração Geral, todos os outros procedimentos são executados pelas técnicas envolvidas nas acções (cf. IV.1);
6. Apesar de a lei orgânica o determinar, não são elaborados planos de deslocações ao estrangeiro dos funcionários dos serviços de administração directa do Ministério. A



justificação para a ausência deste procedimento é, para os serviços do Ministério em geral, o facto de estes submeterem as suas propostas directamente ao Ministro e, quanto ao DAERI, pela imprevisibilidade das reuniões a nível europeu e, ainda, à sua dependência directa do Gabinete do Ministro, situação que determina, de facto, as deslocações a efectuar (idem);

7. Embora sujeito ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), nos termos conjugados do art. 2.º, do Decreto-Lei n.º 232/97, de 03-09, e art.º 10.º da Lei n.º 91/2001, de 20-08, o DAERI tem utilizado o Sistema de Informação Contabilística (SIC) do Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), desde 2001, prestando contas ao Tribunal de Contas nos termos das Instruções n.º 2/97 – 2.ª Secção (cf. III.1 e IV.2);
8. O controlo das verbas do PIDDAC financiado pelo OSS não foi efectuado através do registo em qualquer sistema contabilístico mas apenas através do montante da dotação que lhe foi atribuído e comunicado pelo DEEP e pelo saldo disponível da conta bancária da Caixa Geral de Depósitos utilizada para a recepção das transferências oriundas do IGFSS e para os pagamentos realizados pelo DAERI. Contudo, o Departamento registou na conta de gerência de 2003, a débito e a crédito igual valor de financiamento e de despesas realizadas e pagas (cf. IV);
9. O princípio da unidade de tesouraria, consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 05-06, não é totalmente cumprido, dado que o Departamento, para a movimentação de verbas do PIDDAC financiado pelo OSS, utiliza uma conta bancária fora da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) (cf. IV);
10. O regime definido no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28-07, sobre realização de despesas financiadas pelo Orçamento do Estado é cumprido. O mesmo não se verifica relativamente às despesas realizadas com financiamento do OSS, referentes ao PIDDAC. Todavia, os procedimentos exigidos nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08-06, foram respeitados, à excepção dos encargos assumidos no âmbito do protocolo de cooperação celebrado entre o DAERI e o Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento (DEPP), dado que não foram seguidas as regras sobre competência para autorizar o procedimento e a despesa, nele consagradas, apesar de os pagamentos respectivos terem sido autorizados pela responsável competente. (cf. IV.2);
11. Apesar de expressamente prevista a elaboração de cadastro dos bens adquiridos, na alínea c) do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 41/99, o Departamento não dispunha nem de cadastro nem de inventário dos bens, não existindo qualquer controlo sobre os mesmos. Em sede de contraditório, a responsável alega que, actualmente, já existe um inventário de bens. Todavia, os elementos nele contidos não dão cumprimento integral ao regime estabelecido pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), de 17 de Abril;



12. As demonstrações financeiras, relativas ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, reflectem fidedignamente a situação financeira e patrimonial do DAE-RI, excepto no que se refere às seguintes situações (cf. VI):
- a) No âmbito da receita registada na Conta de Gerência (modelo n.º 2), as verbas transferidas pelo IGFSS para financiamento do PIDDAC encontram-se subavaliadas em 2.917,02 € e não cumprem os procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 155/92 para a libertação de créditos;
  - b) No âmbito da despesa:
    - 1) Os montantes pagos com verbas provenientes do OE, reflectidos na conta de gerência deste exercício (2003), encontram-se subavaliados em 9.250,18€;
    - 2) No que concerne às verbas do OSS para financiamento do PIDDAC, verifica-se o incumprimento dos procedimentos sobre contabilidade de compromissos estabelecidos naquele diploma e, ainda, o incumprimento do Decreto-Lei n.º 197/99, no que diz respeito à aquisição de serviços, fundada no Protocolo celebrado com o DEPP.
13. A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2003, é ***favorável com reservas***, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites (cf. VI).



## I.2 Recomendações

Face às conclusões expostas e às situações mencionadas no presente relatório, salvaguardando eventuais medidas, no entretanto, adoptadas, que possam colmatar as deficiências detetadas, recomenda-se o seguinte:

### A) Ao Ministro do Trabalho e Solidariedade Social

1. Enquanto se mantiver em vigor o disposto na alínea h), do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 41/99, de 09-02 – Lei orgânica do GAERI - que comete ao Gabinete competência para submeter à aprovação do Ministro os planos de deslocações ao estrangeiro dos funcionários dos serviços de administração directa do Ministério, adoptar medidas para o seu cumprimento;
2. Face a princípios de racionalização de meios e de aproveitamento de recursos, ponderar a possibilidade da junção do Gabinete com o Gabinete de Cooperação, dado que se está em presença de entidades organicamente semelhantes, embora com especificidades próprias.

### B) Ao IGFSS

Sempre que o Orçamento da Segurança Social financie projectos inseridos em PIDDAC dos serviços integrados da Administração Central, as verbas disponibilizadas para o efeito devem ser depositadas nas contas dos respectivos serviços, existentes na Direcção-Geral do Tesouro.

### C) Ao GAERI

1. Adopção de medidas tendentes a que o orçamento contemple todas as receitas e despesas independentemente da fonte de financiamento, designadamente, as relativas ao OSS;
2. Respeitar o princípio da unidade de tesouraria, consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 05-06, relativamente às verbas do PIDDAC financiadas pelo OSS;
3. Dar cumprimento aos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28-07, no que respeita às verbas do PIDDAC financiadas pelo OSS;
4. Relativamente aos financiamentos do OSS, solicitar ao IGFSS as verbas estritamente necessárias aos pagamentos, tendo em conta a sua calendarização;



5. Adoptar as medidas necessárias que conduzam à segregação de funções no processo de realização de despesas com ajudas de custo, transporte, deslocações e estadas;
6. Diligenciar no sentido de implementar o regime contabilístico estabelecido pelo POCP, observando o disposto na circular da Direcção-Geral do Orçamento n.º 1315 – Série A;
7. No mesmo sentido, adoptar as medidas necessárias ao cumprimento integral da Portaria n.º 671/2000, de 17-04;
8. Registrar as receitas e as despesas pelos seus valores ilíquidos, na conta de gerência (modelo 2), nos termos das Instruções do Tribunal de Contas n.º 2/97 – 2.º S, publicadas no DR, I-Série-B, de 03-03-97, enquanto o Gabinete não reunir as condições necessárias à prestação de contas em contabilidade patrimonial – Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2004 – 2.º S, publicada no DR, II Série, de 14-02-2004.



## II INTRODUÇÃO

### II.1 Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

O Programa de Fiscalização para o ano de 2004, aprovado pelo Plenário da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 05/03, de 11-12, previu uma Auditoria Financeira ao DAERI, com incidência na conta de gerência de 2003 e com o objectivo de apreciar:

- a) Se as operações efectuadas são legais e regulares, verificando se:
  - As operações registadas nos mapas financeiros estão em conformidade com a legislação geral e específica em vigor;
  - As despesas e receitas são, respectivamente, efectuadas e arrecadadas com a observância dos limites orçamentais no período autorizado;
  - Todos os direitos e obrigações são apurados e geridos segundo as normas aplicáveis.
- b) Se aquela conta reflecte fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial;
- c) Se a mesma é elaborada de acordo com as regras contabilísticas fixadas;
- d) Se os respectivos sistemas de controlo interno são fiáveis.

### II.2 Metodologia

Tendo subjacentes os princípios definidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas e nas Normas da INTOSAI, para trabalhos desta natureza, a metodologia adoptada na auditoria compreendeu três fases (planeamento, execução e elaboração do relato), às quais se seguiu a fase do contraditório, análise e apreciação dos comentários tecidos pelos responsáveis da entidade auditada e elaboração do anteprojecto de relatório.

#### II.2.1 Fase de Planeamento

A fase de planeamento iniciou-se na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, mediante a recolha e análise da legislação relativa ao funcionamento da entidade, ao respectivo quadro de pessoal, aos despachos de delegação de competências e, ainda, à análise das contas de gerência referentes ao triénio 2001-2003.



Foram também solicitados à ex-Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (IGMTS)<sup>1</sup> e à Inspecção-Geral de Finanças (IGF), enquanto órgãos de controlo interno, relatórios sobre eventuais acções realizadas ao DAERI, tendo sido recebida informação, em ambos os casos, da não realização de qualquer tipo de acção inspectiva ao Departamento.<sup>2</sup>

Ainda no decurso desta fase, foram desenvolvidos trabalhos no DAERI para melhor conhecer o organismo e que serviram de suporte à elaboração do programa de auditoria, tendo-se seguidamente procedido à fase de execução.

## **II.2.2 Fase de Execução**

A fim de se atingirem os objectivos propostos no ponto II.1, previamente definidos no programa citado, procedeu-se à avaliação do sistema de controlo interno adoptado no organismo. Para tal, foram utilizados alguns métodos e técnicas de auditoria, nomeadamente:

- Realização de entrevistas com as responsáveis das Direcções de Serviços dos Assuntos da União Europeia e das Relações Internacionais, bem como da Secção de Administração Geral;
- Identificação dos principais circuitos administrativos e contabilísticos instituídos no Departamento;
- Apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados;
- Selecção de um conjunto de operações-tipo e acompanhamento de todo o seu percurso ao longo do circuito;
- Confirmação se os procedimentos e as medidas de controlo interno foram adequados e se funcionaram ao longo da gerência;
- Verificações documentais com base numa amostra previamente definida, relativa às áreas de “*Pessoal e Aquisição de Serviços*” do Orçamento do Estado e “*Aquisição de Bens e Serviços*” do Orçamento da Segurança Social, que se norteou pelos seguintes critérios:
  - Rubricas da receita (Outras entradas de fundos – PIDDAC financiado pelo OSS) para fazer face às despesas de PIDDAC relativas a aquisição de equipamento informático (*hardware* e *software*) com financiamento no OSS;

<sup>1</sup> Actual Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS).

<sup>2</sup> (cf. officio n.º 2915, de 30-07-04, da IGMSSFC e officio n.º 2958, de 30-07-04, da IGF).



- Rubricas com estreita ligação às acções desenvolvidas no âmbito dos projectos deste Departamento integrados nos Planos e Relatórios de Actividades do Ministério;
- Encargos financeiros com os contratos celebrados pela Secretaria-Geral do Ministério e cujos pagamentos são da responsabilidade do Departamento.

## **II.3 Condicionantes e limitações**

Não se encontrou qualquer condicionante ou limitação ao trabalho desenvolvido.

Salienta-se o bom espírito de colaboração demonstrado pelos dirigentes e técnicos contactados, no fornecimento de todos os elementos e informações necessários à realização da auditoria.

## **II.4 Exercício do contraditório**

Nos termos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citados do relato de auditoria, a Directora-Geral do Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI) e o Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), para sobre o mesmo alegar o que houvessem por conveniente.

Foram recebidas as alegações da responsável do GAERI e da Presidente do Conselho Directivo do IGFSS que contam do Anexo I.

As alegações foram objecto de análise, tendo-se procedido às actualizações ou correcções consideradas adequadas. Procedeu-se também à introdução no texto de eventuais citações e respectivos comentários, em tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório.



## III CARACTERIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

### III.1 Enquadramento legal

O Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais, também designado por DAERI, presentemente Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI) é um serviço do actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social<sup>3</sup>, integrado na administração directa do Estado. Dotado de competências de concepção, coordenação e apoio técnico, no âmbito das relações internacionais do Ministério em que se integra, a sua actividade exerce-se no quadro dos objectivos fixados pela política externa portuguesa, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em especial, nos domínios dos assuntos europeus e das relações internacionais.

O DAERI sucedeu “*em todas as competências, direitos e deveres, ao Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Externas do MQE e ao Gabinete de Assuntos Europeus e de Relações Internacionais do MSSS*” (cfr. art.º 37.º/ 3, do DL n.º 115/98, de 04-05, lei orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade - MTS).

A lei orgânica do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17-07, procedeu à conversão do Departamento em Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (arts. 4.º/1-c) e 10.º).

O DL n.º 41/99, de 09-02, que aprovou a lei orgânica do DAERI, não foi revogado por aquele diploma, mantendo-se, por conseguinte, em vigor na gerência de 2003. Nos termos do n.º 1 do seu art.º 2º, o DAERI tem por **competências**:

Contribuir, nas suas áreas de actuação, para a definição da política do Ministério;

Coordenar, apoiar e desenvolver as actividades do Ministério que se estabeleçam com Estados e organizações internacionais, designadamente no quadro da União Europeia, sem prejuízo das competências específicas dos demais serviços e organismos;

Assegurar, sempre que necessário e em colaboração com os restantes serviços e organismos, a representação do Ministério em reuniões internacionais;

Promover e garantir a articulação dos vários serviços e organismos do Ministério, bem como destes com as estruturas competentes dos demais serviços da Administração Pública, na perspectiva da concertação de posições de índole multidisciplinar ou multissetorial;

<sup>3</sup> Já com a publicação da lei orgânica do MSST, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17-07, o DAERI passou a designar-se como Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais.



Elaborar pareceres e estudos técnicos e assegurar a realização de reuniões internacionais em articulação e em colaboração com os vários serviços e organismos do Ministério;

Assessorar os membros do governo do Ministério em reuniões que envolvam a vertente internacional;

Submeter a aprovação ministerial o plano de deslocações ao estrangeiro dos funcionários dos serviços de administração directa do Ministério e as propostas concretas dessas deslocações.

Dispõe o art.º 3º do diploma citado que o DAERI desenvolve a sua actividade em conjugação com os vários serviços e organismos do Ministério em que se integra e, também, com os serviços competentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros e dos demais departamentos da Administração Pública.

Embora sujeito ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), nos termos conjugados do art. 2.º, do Decreto-Lei n.º 232/97, de 03-09 e art.º 10.º<sup>4</sup> da Lei n.º 91/2001, de 20-08, o DAERI desde 2001, tem utilizado o Sistema de Informação Contabilística (SIC) do Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), prestando contas ao Tribunal de Contas nos termos das Instruções n.º 2/97 – 2.ª Secção.

### **III.2 Identificação dos responsáveis**

Para os efeitos da alínea b), do n.º 3, do art.º 54º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, conjugado com o disposto no art.º 4º do Decreto-Lei n.º 41/99, de 09/02, é responsável pela gerência de 2003 do DAERI, a respectiva Directora-Geral, Dr.<sup>a</sup>

---

<sup>4</sup> Actual art. 11.º, com as alterações introduzidas à Lei n.º 91/2001, pela Lei n.º 48/2004, de 24-08.



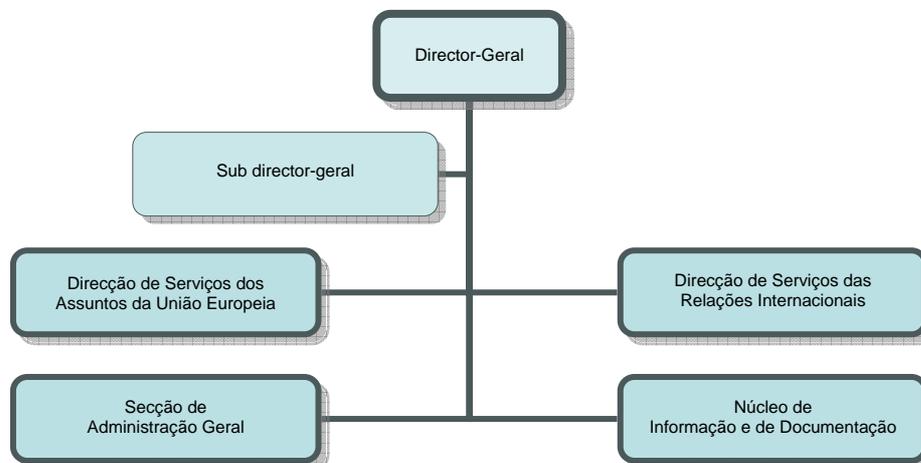
### III.3 Estrutura orgânica

Para levar a cabo a sua missão, o DAERI é dirigido por um director-geral, coadjuvado por um subdirector-geral, e compreende os seguintes serviços:

- Direcção de Serviços dos Assuntos da União Europeia;
- Direcção de Serviços das Relações Internacionais;
- Secção de Administração Geral;
- Núcleo de Informação e de Documentação.

De acordo com o legalmente estabelecido, a estrutura orgânica do Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais, é a constante do organograma que a seguir se apresenta:

**Organograma nos termos do D.L n.º 41/99, de 09/02**



Conforme as atribuições que lhe são cometidas pela respectiva lei orgânica, o DAERI desenvolve um conjunto de tarefas, das quais a equipa procurou inteirar-se junto dos respectivos serviços.



A actividade desenvolvida pelos vários serviços é, sumariamente, a seguinte:

- a) A **Direcção de Serviços dos Assuntos da União Europeia**, dirigida por uma Directora de Serviços, efectua o acompanhamento das negociações de actos e políticas da União Europeia nas áreas do Emprego e Segurança Social, em estreita ligação, quer com a Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários do Ministério dos Negócios Estrangeiros, quer com os serviços do Ministério em que se integra.

Incluem-se ainda, nas suas funções, a promoção e coordenação da elaboração de relatórios e respostas a questionários solicitados pelas instituições comunitárias.

Também, nesta Direcção, se elaboram os planos e os relatórios de actividades do Departamento. Esses documentos são remetidos ao Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento – DEEP<sup>5</sup>, serviço responsável pela centralização da informação contida em idênticos documentos de todos os Serviços e Departamentos do Ministério, a qual submete a despacho do respectivo Ministro, sendo posteriormente comunicada aos Serviços a respectiva aprovação.

Esta unidade operacional participa, com quatro projectos, “*na definição dos processos e políticas da U.E.*”, bem como na respectiva “*implementação, acompanhamento e avaliação*” integrados no Plano de Actividades do Ministério, cuja designação se menciona abaixo:

- Negociações de actos e políticas da U.E;
- Transposição e Aplicação do Direito Comunitário;
- Decisões do TJCE e intervenção nos processos de interesse nacional;

Tendo sido solicitados, a título exemplificativo, relatórios ou outros documentos demonstrativos da participação de técnicos da Direcção de Serviços, em reuniões, seminários ou conferências, no ano de 2003, no âmbito dos projectos acima referidos, foram facultados à equipa dois relatórios de deslocação: um referente a uma conferência internacional subordinada ao tema “Saúde ocupacional e segurança nas PME’s”, realizado de 1 a 3 de Outubro, no âmbito da Presidência Italiana da União Europeia e, o outro, relativo ao seminário sobre “Imigração: Mercado de Trabalho e Integração”, realizado em 20-21 de Novembro, também no decurso da mesma Presidência.

Também foram entregues dois relatórios sobre as reuniões do Grupo das Questões Sociais, realizadas em 7-8 e 28-29 de Janeiro.

---

<sup>5</sup> Ex-DEPP – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.



Ainda no que diz respeito às relações no âmbito da União Europeia, em matéria de assuntos comunitários, para além da negociação de actos comunitários nos domínios do trabalho e do emprego, o DAERI intervém quer no debate, análise e tomada de posições sobre questões gerais de política comunitária, quer na negociação de actos comunitários de natureza sectorial, que contenham disposições sobre condições de trabalho ou impacto sobre o emprego e, ainda, que contenham disposições sociais.

Nesta matéria, a actuação do DAERI, sobretudo no ano de 2003, traduziu-se, nomeadamente, na elaboração de ofícios, comunicações e notas sobre assuntos diversos; preparação das sessões do Conselho “Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores”; acompanhamento do processo de apoio aos deputados portugueses no Parlamento Europeu: elaboração de fichas sobre propostas legislativas em apreciação; acompanhamento de questões institucionais no âmbito da EU; acompanhamento do relacionamento com o Ministério da Educação na área dos programas de formação/educação “Leonardo da Vinci” e “Sócrates”; intervenções de índole diversa na Estratégia de Lisboa; acompanhamento do processo de Cardiff (processo de reformas económicas); acompanhamento de diversas negociações sobre acordos; etc.

As relações com o Conselho da Europa desenvolvem-se, fundamentalmente, no âmbito dos assuntos relacionados com a **Coesão Social**, com a **Carta Social Europeia** e com a preparação de reuniões a nível ministerial, para além de se concretizarem também através de pareceres e contributos sobre matérias de direitos sociais que sejam abordadas por Comités do Conselho da Europa, não assegurados pelo ex-MSST.

- b) A **Direcção de Serviços das Relações Internacionais**, dirigida por uma Directora de Serviços, coordena e acompanha os contactos e o intercâmbio de experiências a nível bilateral e multilateral, no âmbito do emprego, formação profissional, trabalho e política social. Também promove e coordena a elaboração de relatórios e respostas a questionários no âmbito das relações internacionais e bilaterais.

Participa nos seguintes projectos no âmbito do “**Programa de Actividades**” do ex – Ministério da Segurança Social e do Trabalho:

- Actividades no âmbito da ONU – Nos domínios do emprego, trabalho e política social;
- Actividades no âmbito da OCDE – Nos domínios do emprego, trabalho e política social;
- Actividades no âmbito das relações bilaterais e multilaterais – Relações Bilaterais com Ministérios homólogos.
- Actividades no âmbito do Conselho da Europa:
  - Estratégia de Coesão Social;



- o Carta Social Europeia.

Foi disponibilizado um relatório sobre a participação de uma técnica do Departamento na 103.<sup>a</sup> sessão do Comité ELSA/OCDE, que se realizou nos dias 19 e 20 de Novembro de 2003.<sup>6</sup>

Na área da política social, as relações com a ONU desenvolvem-se, essencialmente, com o Conselho Económico e Social (ECOSOC) e, designadamente, com a Comissão de Desenvolvimento Social (CDS) que efectua uma sessão anual, em Fevereiro, em Nova Iorque. É no âmbito daquela Comissão que são debatidas as várias questões de política social e feito o acompanhamento da execução de vários Programas de Acção.

No contexto das relações bilaterais, as relações internacionais desenvolvem-se quer enquadradas por um instrumento de cooperação assinado pelos ministros homólogos, quer através da assessoria prestada pelo DAERI aos membros do Governo quando de visitas de/a ministros homólogos, bem como na recepção de delegações a solicitação de qualquer Estado, normalmente via respectiva embaixada. Neste domínio, foram celebrados protocolos e acordos de cooperação, nomeadamente, com Espanha, Bulgária, Eslováquia e Polónia, nos domínios do trabalho, da segurança social, das políticas de inclusão social, etc.

As relações bilaterais com a Espanha assumem particular importância, tendo sido assinada na Cimeira Luso-Espanhola, realizada em Albufeira, em 30 de Novembro de 1998, uma “*Declaração de intenções sobre a Cooperação e a Assistência Técnica em matéria laboral e de Assuntos Sociais entre os Ministérios homólogos*”, no âmbito da qual têm sido celebrados protocolos, em cimeiras realizadas posteriormente, cabendo ao DAERI assegurar a preparação e participação do Ministério nas mesmas.

Anualmente, é definido um programa de actividades, na prossecução dos protocolos celebrados, sendo produzido um relatório sobre as actividades desenvolvidas.

- c) A **Secção de Administração Geral** é uma unidade operacional sob a dependência hierárquica directa da Directora-Geral, competindo-lhe todo o processo de elaboração do orçamento do Departamento, a partir do *plafond* comunicado pela Secretaria-Geral, o controlo da respectiva execução e, ainda, a efectivação de todos os procedimentos inerentes à gestão de pessoal do Departamento.

---

<sup>6</sup> Na OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico), as questões de trabalho, emprego e política social são especificamente tratadas no Comité do Trabalho, Emprego e Política Social (ELSA).



Esta secção, com base em dados oportunamente fornecidos, confere os processamentos das despesas com o pessoal (que eram, em 2003, efectuados pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças), centraliza todos os procedimentos relativos aos processos de aquisição de bens e serviços, financiados quer por verbas do OE, quer do OSS (como entidade executora de parte do Programa de Informática da Segurança Social – Projecto “Programa de Informática – Serviços Centrais”, no exercício de 2003, aprovado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30/12). Quanto a estas últimas, os procedimentos de aquisição são repartidos com uma das técnicas afecta às Direcções de Serviços antes citadas, a quem cabe a preparação do orçamento e todo o processo de aquisição de *hardware* e *software*, tendo esta ainda alguma colaboração técnica, dos serviços do DEEP.

Nos termos da lei orgânica, cabe ainda a esta unidade, a elaboração do cadastro dos bens adquiridos pelo Serviço, competência essa que não é exercida (cfr. ponto IV.1).

- d) **O Núcleo de Informação e de Documentação**, “coordenado” por um funcionário, assegura a informação documental necessária à execução das competências do Departamento e, ainda, colabora com o serviço competente do Ministério na edição de textos elaborados no DAERI.

A avaliação efectuada à actividade desenvolvida pelos serviços que constituem o Departamento, em particular a existência de duas Direcções de Serviços, com apenas seis técnicos, os quais desempenham funções simultânea e indiferenciadamente para ambas e, ainda, o facto das respectivas directoras exercerem também funções técnicas, permite questionar a necessidade da existência de um organismo com esta estrutura, autónoma e independente.

*Em sede de contraditório, a Directora-Geral do GAERI, nas suas alegações, justifica a situação descrita com o facto de “...apesar de o GAERI dispor de um quadro de pessoal com uma dotação de 19 lugares na carreira técnica superior...”, não ter sido possível “...até à data, por escassez de meios financeiros e do congelamento de admissões na função pública, preencher aquele quadro de acordo com as necessidades das duas unidades orgânicas...”. Relativamente à afectação dos técnicos nos moldes referidos, acrescenta a responsável que, considerando “...a natureza das actividades e o reduzido número de técnicos que efectivamente prestam serviço no GAERI (...) tem a virtualidade de gerar uma importante partilha de informação e uma optimização da utilização dos recursos humanos”.*

Em paralelo com esta auditoria foi realizada uma outra, também financeira<sup>7</sup>, ao Departamento para a Cooperação (DC), entidade organicamente semelhante ao DAERI, embora com especificidades próprias, em que também se questiona se estas especificidades justificam a sua existência como estrutura autónoma, pelo que, por motivos de racionalização dos meios e aproveitamento de recursos, deverá ser ponderada a possibilidade de união dos dois departamentos.

<sup>7</sup> Prevista no Programa de Fiscalização para o ano de 2004, aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 05/03, de 11-12.



## III.4 Recursos Humanos

### III.4.1 Quadro de pessoal aprovado

Em execução do disposto no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 41/99, foi aprovado, pela Portaria n.º 206/2000, de 6 de Abril, o quadro de pessoal do DAERI, o qual comporta uma dotação de 45 lugares (dirigentes e funcionários), como se apresenta:

**Quadro I – DAERI – Quadro de Pessoal (legal)**

Grupo de pessoal	Categoria	N.º de lugares
Pessoal dirigente	Director-geral	1
	Sub director-geral	1
	Directores de serviços	2
Técnico superior	Técnico superior de 2.ª classe a assessor principal	(*) 19
Técnico	Técnico de 2.ª classe a técnico especialista principal	3
Técnico-profissional	Técnico profissional de 2.ª classe a técnico profissional especialista	3
Administrativo	Chefe de secção	1
	Assistente administrativo especialista (**)	4
	Assistente administrativo principal (**)	4
	Assistente administrativo (**)	4
Auxiliar	Motorista de ligeiros	1
	Auxiliar administrativo	2
<b>TOTAL</b>		<b>45</b>

Fonte: Portaria n.º 206/2000, de 06-04.

(\*) Desta dotação, 11 lugares destinam-se aos técnicos superiores e 8 aos assessores.

(\*\*) Em cada momento não podem estar providos na carreira mais de 10 lugares.



### III.4.2 Quadro de pessoal efectivo

O quadro seguinte reflecte o número de funcionários efectivos affectos ao cumprimento da missão do DAERI, no triénio de 2001-2003:

**Quadro II – DAERI – Quadro de Pessoal (effectivo)**

Grupo de pessoal	Categoria	N.º de Lugares		
		2001	2002	2003
Pessoal dirigente	Director-geral	1	1	1
	Sub director-geral	1	1	1
	Directores de serviços	1	1	(*) 3
Técnico superior	Técnico superior de 2.ª classe a assessor principal	9	9	(**) 8
Técnico	Técnico de 2.ª classe a técnico especialista principal	-	-	1
Técnico-profissional	Técnico profissional de 2.ª classe a técnico profissional especialista	1	1	1
Administrativo	Chefe de secção	2	2	1
	Assistente administrativo a assistente administrativo especialista	3	3	3
Auxiliar	Motorista de ligeiros	1	1	1
	Auxiliar administrativo			
<b>Total</b>		<b>19</b>	<b>19</b>	<b>20</b>

Fonte: Informação fornecida pela Secção de Administração Geral.

(\*) Um dos directores de serviço encontra-se destacado no Parlamento Europeu desde 01.01.2003 e pertence ao quadro do Instituto António Sérgio.

(\*\*) Quatro funcionários encontravam-se, em 2003, nas seguintes situações: um em licença sem vencimento por um ano, a partir de 01.08.2003; um requisitado pelo Gabinete do Ministro da Tutela, a partir de 03.06.2003; um em comissão de serviço de chefe de divisão da Direcção-Geral do Emprego e Relações do Trabalho, a partir de 27.01.2003; um destacado na Secretaria-Geral do Ministério, desde 16.12.2002.

No período em referência, as despesas com aquele pessoal, sofreram um acréscimo de 17,64%, entre 2001 e 2002 e, um decréscimo de 6,22%, entre 2002 e 2003:

**Quadro III – DAERI – Despesas com Pessoal**

(Unidade Monetária: EUR)

2001	2002	2003	%Δ 2002/2001	%Δ 2003/2002
409.978,82	482.310,36	452.328,69	17,64	(6,22)

Fonte: Contas de gerências de 2001-2003.

Fazendo o cotejo entre o quadro de pessoal efectivo, em 2003, do DAERI com o do DC, e tendo presente o referido “in fine” no ponto III.3, designadamente quanto à existência de uma estrutura autónoma e independente, poderá questionar-se se a junção dos dois departamentos não permitiria obter economia de meios e melhor aproveitamento dos recursos humanos.



## III.5 Recursos financeiros

O exercício da actividade do DAERI foi financiado ao longo do triénio 2001/2003 através de dotações OE<sup>8</sup>, e do OSS<sup>9</sup>, tendo as respectivas execuções representado cerca de 82,98%, 91,70% e 87,74% das verbas inicialmente previstas, conforme quadro seguinte:

**Quadro IV – DAERI – Orçamento versus execução**

(Unidade Monetária:EUR)

Descrição	Orçamento			Execução			Taxa de execução (%)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
OE	628.485,00	635.389,00	614.247,00	519.087,89	584.926,36	542.020,01	82,59	92,06	88,24
OSS (PID-DAC)	22.500,00	43.148,00	23.000,00	21.107,49	37.268,43	17.082,98	93,81	86,37	74,27
<b>Total</b>	<b>650.985,00</b>	<b>678.537,00</b>	<b>637.247,00</b>	<b>540.195,38</b>	<b>622.194,79</b>	<b>559.102,99</b>	<b>82,98</b>	<b>91,70</b>	<b>87,74</b>

Fonte: Orçamentos, relatórios anuais de execução do PIDDAC e Contas de Gerência de 2001-2003; Modelo 2.

### 1) Financiamento do Orçamento do Estado (OE):

**Quadro V – DAERI – Orçamento do Estado**

(Unidade Monetária:EUR)

Designação	2001	2002	2003	Δ %	
				2002/2001	2003/2002
Pedido de libertação de créditos (a)	563.869,99	602.183,07	552.626,94	6,79	(8,23)
Despesas Correntes	516.973,77	584.926,36	542.020,01	13,14	(7,34)
Despesas de Capital	2.114,12	0,00	0,00	-	-
<b>Total da Despesa (b)</b>	<b>519.087,89</b>	<b>584.926,36</b>	<b>542.020,01</b>	<b>12,68</b>	<b>(7,34)</b>
Créditos Libertos não utilizados (a-b)	44.782,10	17.256,71	10.606,93	(61,47)	(38,53)

Fontes: Contas de gerência relativas aos anos de 2001-2003; Modelo 2.

<sup>8</sup> Recursos disponibilizados pela 10ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, através de pedidos de libertação de créditos.

<sup>9</sup> Recursos disponibilizados pelo IGFSS, para despesas inseridas em PIDDAC, através de transferências bancárias para uma conta bancária do DAERI, existente na CGD.



O pedido de libertação de créditos teve um acréscimo de 6,79%, em 2002 e um decréscimo de 8,23%, em 2003, atingindo neste ano um valor inferior ao de 2001. No mesmo sentido evoluiu a despesa com um acréscimo de 12,68% em 2002, e um decréscimo de 7,34%, em 2003. Só em 2001 se realizaram “Despesas de Capital” financiadas por verbas do OE.

Os créditos libertos não utilizados registaram decréscimos significativos (61,47% em 2002 e 38,53% em 2003), reflectindo uma melhoria na gestão dos recursos financeiros.

## 2) Financiamento do Orçamento da Segurança Social (OSS):

**Quadro VI – DAERI – Orçamento da Segurança Social (OSS) – PIDDAC**  
(Unidade Monetária: EUR)

Descrição	2001	2002	2003	Δ%	
				2002/2001	2003/2002
Verba orçamentada	22.500,00	43.148,00	23.000,00	91,77	(46,70)
Verba executada	21.107,49	37.268,43	17.082,98	76,56	(54,16)

Fonte: Relatórios de execução do PIDDAC.

O DAERI foi executor, ao longo do triénio de 2001/2003, de parte do “*Programa de Informática da Segurança Social – Projecto Programa de Informática da Segurança Social – Serviços Centrais*”, – PIDDAC. O ponto mais alto do orçamento deste Programa ocorreu em 2002, ano em que teve um acréscimo de 91,77% em relação a 2001, tendo logo, em 2003, um decréscimo de 46,70 %. A execução teve a mesma evolução com um acréscimo, em 2002, de 76,56%, e um decréscimo, em 2003, de 54,16%.



## IV DESENVOLVIMENTO DA ACÇÃO

### IV.1 Avaliação do controlo interno

A avaliação do sistema de controlo interno foi efectuada através de:

- Levantamento dos principais circuitos administrativos e contabilísticos instituídos no Departamento;
- Apuramento do grau de eficácia e segurança dos procedimentos adoptados;
- Selecção de um conjunto de operações-tipo e acompanhamento de todo o seu percurso ao longo do circuito;
- Confirmação se os procedimentos e as medidas de controlo interno foram adequados e se funcionaram ao longo da gerência.

A informação obtida junto dos responsáveis e técnicos dos serviços do DAERI, conjugada com os procedimentos supra referidos, permite fazer as seguintes observações:

1. Inexistência de segregação de funções no processo de realização das despesas com ajudas de custo, transporte, deslocações e estadas. Com efeito, são as técnicas envolvidas nas acções que efectuam os respectivos procedimentos; a Secção de Administração Geral procede, no entanto, ao cabimento das verbas;

Sobre esta questão, alega a Directora-Geral, em sede do contraditório, que *“...a imprevisibilidade de muitas das reuniões e a forma como o GAERI é solicitado a intervir, justificam um procedimento célere do ponto de vista administrativo”*.

Pese embora este facto, devem ser encontrados mecanismos que conduzam ao respeito pela segregação de funções a que o processo de realização das despesas está subordinado.

2. Apesar de a lei orgânica o determinar, no seu art. 2.º, não são elaborados planos de deslocações ao estrangeiro dos funcionários dos serviços de administração directa do Ministério. Quanto à deslocação dos funcionários do Departamento, a justificação dada foi a imprevisibilidade das reuniões a nível europeu e, ainda, o seu funcionamento na directa dependência do Gabinete do Ministro, situação que determina, de facto, as deslocações a efectuar;

A responsável do Gabinete alega o seguinte *“... como a maior parte dos serviços adoptou o procedimento de apresentar ao Ministro as suas próprias propostas, as dificuldades deste serviço em cumprir aquela norma tornaram-se evidentes”*.



3. O controlo das verbas do PIDDAC financiado pelo OSS não se encontra contabilizado em nenhum sistema contabilístico, sendo tão-só controlado pelo orçamento que lhe foi atribuído e comunicado pelo DEEP – como organismo ao qual compete a centralização de todo o PIDDAC do Ministério – e pelo saldo disponível na conta bancária aberta na CGD para onde o IGFSS transfere o dinheiro, à medida que o Departamento o solicita, para pagamento das despesas assumidas. Contudo, em 2003, o DAERI registou na conta de gerência, a débito e a crédito, pela primeira vez, as verbas acima citadas;

Sobre este assunto a Directora-Geral produziu as alegações insertas no ponto V.2 deste Relatório (págs. 27, 29 e 30)

4. O princípio da unidade de tesouraria, consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 05-06, por força do referido no ponto anterior, não é totalmente cumprido, dado que o Departamento, para a movimentação de verbas do PIDDAC financiado pelo OSS, utiliza uma conta bancária fora da Direcção-Geral do Tesouro;
5. O regime definido no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28-07, sobre realização de despesas financiadas pelo orçamento do Estado é cumprido. O mesmo não acontece relativamente às despesas do PIDDAC realizadas com financiamento do OSS (cf. IV.2);
6. Apesar de expressamente prevista a elaboração de cadastro dos bens adquiridos, na alínea c) do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 41/99, o Departamento não dispõe, nem de cadastro, nem de inventário dos bens, não existindo qualquer controlo dos mesmos. Verifica-se, assim, o incumprimento do regime estabelecido na Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), sobre cadastro e inventário dos bens do Estado. Esse incumprimento configura uma eventual infracção financeira de natureza sancionatória, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26-08;

Quanto a esta questão a Directora-Geral do GAERI alega que em 29-04-2005 já se encontrava “...*elaborado um inventário de bens que para os mesmos identifica a respectiva descrição, marca/modelo, n.º de série, quantidades, data da aquisição, valor da aquisição, fornecedor, estado de conservação, operacionalidade e afectação*”, não remetendo porém qualquer documento comprovativo.

Todavia, os elementos referenciados na resposta não são suficientes, face aos requisitos exigidos pela Portaria n.º 671/2000, de 17/04. Este normativo exige, ainda: a data de entrada em funcionamento do bem; a vida útil do bem; a taxa e o valor da amortização; o valor da reavaliação e a classificação da despesa (orçamental, patrimonial e funcional).

A falta destes elementos não permite que o organismo possua a informação sobre o valor líquido do património pelo qual é responsável, nem elaborar o mapa síntese dos bens inventariados exigido pelo n.º 5 da referida Portaria e consequentemente fornecer essa informação à Direcção-Geral do Património, caso se mostre necessário (cf. n.º 8 da Portaria).



7. O Serviço não dispõe de normas de funcionamento interno nem de regulamentos próprios.

Não obstante as observações produzidas, o sistema de controlo interno instituído avalia-se globalmente como regular<sup>10</sup>.

## IV.2 Análise da Conta de Gerência

A conta de gerência em apreço refere-se ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003. Da sua análise constatou-se o seguinte:

- Para as verbas provenientes do OE destinadas a financiar as despesas de funcionamento foram observadas as regras e procedimentos do “Regime Financeiro dos Serviços e Organismos da Administração Pública”, estabelecido no Decreto-Lei n.º 155/92.
- Para as verbas provenientes do OSS (PIDDAC), não se aplicou aquele regime nem qualquer outro, situação que mereceu uma análise detalhada e que adiante se evidencia.

A conta de gerência (modelo 2), do exercício de 2003, apresentada pelo DAERI foi a seguinte:

**Quadro VII – DAERI – Conta de Gerência 2003 – Informação síntese**

(Unidade Monetária: EUR)

<b>Débito</b>	<b>Montante</b>	<b>%</b>
Dotações do OE/Créditos Libertos / Orçamento de Funcionamento	552.626,94	78,85
Outras entradas de fundos / PIDDAC – OSS	17.082,98	2,44
<b>Total das entradas para fazer face às despesas</b>	<b>569.709,92</b>	<b>81,29</b>
Importâncias retidas para entrega ao Estado ou outras entidades		
Receitas do Estado	90.167,78	12,86
Operações de Tesouraria	41.000,41	5,85
<b>Total das Importâncias retidas</b>	<b>131.168,19</b>	<b>18,71</b>
<b>Total do Débito</b>	<b>700.878,11</b>	<b>100,00</b>
<b>Crédito</b>	<b>Montante</b>	<b>%</b>
Despesas orçamentais/Despesas Correntes		
01.00.00 - Despesas com pessoal	452.328,69	64,54
02.00.00 - Despesas com aquisições de bens e serviços	89.691,32	12,80
<b>Total das despesas de funcionamento do OE</b>	<b>542.020,01</b>	<b>77,34</b>
Créditos Libertos não utilizados	<b>10.606,93</b>	<b>1,51</b>
Outras saídas de fundos / PIDDAC – OSS		
07.01.07 – Equipamento Informático	9.988,18	1,43
07.01.08 - Software	7.094,80	1,01
<b>Total das despesas do PIDDAC</b>	<b>17.082,98</b>	<b>2,44</b>
Importâncias entregues ao Estado ou outras entidades		
Estado	90.167,78	12,86
Operações de Tesouraria	41.000,41	5,85
<b>Total das Importâncias entregues</b>	<b>131.168,19</b>	<b>18,71</b>
<b>Total do Crédito</b>	<b>700.878,11</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Conta de gerência, Modelo 2.

<sup>10</sup> De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I) a classificação a atribuir ao controlo interno é a seguinte: Bom, Regular ou Deficiente.



A análise do quadro anterior, permite concluir o seguinte:

## No débito:

Os “créditos libertos”, no montante de 552.626,94€, foram registados de acordo com o disposto no art.º 15º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28-07; representam 78,85% do total do débito; tiveram como fonte de financiamento o OE; e foram aplicados nas despesas de funcionamento do DAERI, durante o ano de 2003;

As “Outras entradas de Fundos”, no valor de 17.082,98€, representam 2,44% do total do débito; provenientes do OSS (PIDDAC), foram consignadas à execução de parte do “Programa de Informática da Segurança Social – projecto: Programa de Informática da Segurança Social – Serviços Centrais”, aprovado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30/12 (OE/2003).

O valor registado foi apurado através do somatório dos valores transferidos, a pedido do DAERI, pelo IGFSS<sup>11</sup>, no montante de 20.000,00€ (tendo como primeiro controlo o valor de 23.000,00€, aprovado em orçamento para este ano), para a conta bancária aberta na CGD (NIB 003502290001182083020) em nome do DAERI, após abatido o saldo da citada conta bancária em 31/12/03, no valor de 2.917,02€ e devolvido através do cheque n.º 370440985 ao IGFSS.

(Unidade Monetária: EUR)

Depósito		Montante	Observações
Data	Extracto n.º		
04/04/03	4/03	10.000,00	Pedido efectuado pelo ofício n.º 305, de 18/03.
07/07/03	8/03	5.000,00	Idem, n.º 577, de 27/06/03.
30/10/03	11/03	5.000,00	Idem, n.º 895, de 21/10/03.
<b>Total</b>		<b>20.000,00</b>	

Fonte: Verificações efectuadas aos extractos bancários e aos ofícios dos pedidos das transferências ao IGFSS.

Da situação descrita decorre que o Departamento não aplica o princípio da unidade de tesouraria consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 05/06<sup>12</sup>.

A este propósito, cabe aqui salientar que o facto de a devolução do saldo (2.917,02€) da citada conta bancária se ter efectuado até 31/12/03 levou o IGFSS a emitir uma certidão, no montante de 17.082,98€, para comprovar os valores que transferiu para o DAERI, em 2003, quando efectivamente o montante transferido foi de 20.000,00€, conduzindo, também, o DAERI a não apresentar saldos de disponibilidades na conta de gerência, nem a considerar-se obrigado à apresentação da respectiva reconciliação

<sup>11</sup> Os registos contabilísticos destas transferências, na conta do IGFSS de 2003, foram efectuados na rubrica/conta D.08.03.01.01/6911110000 – Transferências de Capital – PIDDAC-OSS.

<sup>12</sup> Com as alterações introduzidas, pelas Leis do Orçamento, respectivamente n.º 3-B/2000, de 04-04 e n.º 107-B/2003, de 31-12.



bancária e a reflectir na conta de gerência (modelo 2) o valor subavaliado em 2.917,02€.

Em sede do contraditório:

A Directora-Geral do GAERI esclarece quanto à subavaliação acima referida que a verba em causa, “...*não constituiu receita para este Gabinete, na medida em que foi restituída à entidade financiadora (IGFSS)*”.

Por outro lado, a Presidente do Conselho Directivo do IGFSS alega, sobre a devolução do saldo, no montante de 2.917,02€, e o facto de ter emitido uma certidão de receita no montante de 17.082,98€ e não de 20.000,00€, o seguinte: “...*da conciliação, realizada entre o IGFSS e o DAERI, sobre o montante das transferências de capital concedidas/obtidas, apurou-se através de informação do DAERI, (vidé Anexo I), que este Departamento apenas havia aplicado, em 2003, em despesas de capital 17.082,98€, pelo que iria devolver ao IGFSS o diferencial entre este valor e os 20.000,00€ recebidos, isto é 2.917,02€*”.

Sobre o assunto o IGFSS refere ainda, “... *uma vez que se entende que a conta da Segurança Social (consolidada) deve reflectir, nomeadamente, na despesa realizada com suporte no PIDDAC-OSS, o valor correspondente aos investimentos realizados, o Instituto procedeu de forma a que a relevação contabilística da correspondente transferência de fundos para o DAERI ficasse registada nas contas e nos montantes a seguir indicados:*

(D) 691 111 [Operação orçamental D. 08.03.01.01] – Transferências de Capital concedidas

- Administração Central Estado - PIDDAC – OSS (Anexo II) 17.082,98 €

(D) – 2689955 [Operações de Tesouraria T. 24.20]

– Adiantamento do OSS 2.917,02€

Total dos fundos transferidos 20.000,00 €”

As alegações em nada alteram o que foi expresso, dado que a certidão emitida pelo IGFSS deveria evidenciar uma transferência 20.000,00 €, no sentido de cumprir o estabelecido na alínea e) do n.º 2 da 2.ª instrução, das Instruções do Tribunal de Contas n.º2/97 – 2.ª, publicadas no DR, nº 52, I Série – B, de 03/03/97, e o mapa da conta de gerência do DAERI deveria evidenciar em outras entradas de fundos as importâncias recebidas devidamente desagregadas por classificação económica de acordo com as mesmas instruções (cf. 5.ª Instrução).

## No crédito:

As despesas realizadas neste exercício, financiadas pelo OE, representam 77,34% do total do crédito; destas, cerca de 65% referem-se a despesas com pessoal.



Saliente-se que o DAERI, na conta de gerência (modelo 2) referente a este exercício, apresenta a despesa corrente pelo valor líquido (542.020,01 €) e não pelo ilíquido (551.270,19 €), subavaliando-a, assim, em 9.250,18 €<sup>13</sup>.

A Directora-Geral do GAERI, alega que *“A explicação para o facto consiste na circunstâncias de tal verba não ter sido considerada como despesa dado que o Tesouro Público foi ressarcido da mesma importância por verba oriunda da União Europeia”*,

O montante de 9.250,18€, refere-se a reposições abatidas nos pagamentos provenientes de:

- Vencimentos e subsídios de refeição nos montantes de 2.706,69€ e de 1.031,35€, respectivamente, ambos repostos na Direcção Geral do Tesouro pelos funcionários a quem o GAERI tinha efectuado os pagamentos;
- Transportes (Avião e taxas de aeroporto) no valor de 5.512,14€, pago de facto pelo GAERI às Agencias de Viagens aquando das deslocações nas acções desenvolvidas na U.E. Esta verba viria a ser ressarcida ao Estado Português pela U.E.

Independentemente de quem efectuou a reposição nos cofres do Estado os montantes referidos constituíram despesa efectiva (com a devida correspondência no orçamento do serviço) que foi paga pelo GAERI. A conta de gerência (modelo 2), nos termos das Instruções do Tribunal de Contas n.º 2/97 – 2ª S, publicadas no DR, n.º 52, na I Série – B (cf. 5ª Instrução), deve reflectir todos os valores ilíquidos efectivamente pagos.

No ano de 2003, os registos contabilísticos foram efectuados de acordo com as regras e procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 155/92.

Relativamente a estas despesas, foram verificados os documentos, de acordo com o programa de auditoria, das seguintes rubricas:

Rubricas		Montante	Obs.
Código	Designação		
01.02.04	Ajudas de custo	11.016,46	Despesas para a cobertura de encargos com as deslocações de técnicos e dirigentes do DAERI, no âmbito da missão do Departamento.
02.02.02	Limpeza e higiene	5.671,57	Despesas com limpeza das instalações do DAERI.
02.02.13	Deslocações e estadas	29.027,69	Despesas com deslocações e alojamentos dos técnicos e dirigentes do DAERI levadas a cabo no âmbito da sua missão.
02.02.18	Vigilância e segurança	3.222,60	Pagamentos com a segurança das instalações onde o DAERI desenvolve a sua actividade.

Fonte: Conta de gerência – Modelo 2.

Das verificações efectuadas no âmbito financeiro, incluindo o que se refere à contratação de *“serviços de limpeza e higiene”* e *“vigilância e segurança”*, não há nada de relevante a assinalar.

<sup>13</sup> Este montante encontra-se registado nos *“créditos libertos não utilizados”*.



- Os “créditos libertos não utilizados”, no montante de 10.606,93€, representam 1,51% do total do crédito e referem-se:

Ao saldo depositado na conta 1108 da Direcção Geral do Tesouro, no valor de 1.356,75€;

Reposições abatidas nos pagamentos, no montante de 9.250,18€, provenientes de:

- 1) Vencimentos (2.706,69€);
- 2) Subsídios de refeição (1.031,35€);
- 3) Reembolsos de transportes (5.512,14€) – referentes a despesas com bilhetes de avião e taxas de aeroporto nas deslocações, para participação em comités, reuniões etc., no âmbito do Conselho da Comunidade Europeia (U.E), e provenientes do Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia.

As “Outras Saídas de Fundos”, no valor de 17.082,98€, que representam 2,44% do crédito da conta, referem-se a despesas de PIDDAC, cujo financiamento foi assegurado pelo OSS, através do Programa de Informática da Segurança Social – projecto Programa de Informática da Segurança Social – Serviços Centrais”, do qual o DAE-RI é um dos executores.

As citadas despesas, pagas neste exercício, não se encontram registadas em qualquer sistema contabilístico, encontrando-se à parte de qualquer procedimento quanto a regras de cabimentação, compromisso, etc., sendo tão-só controlado pelo orçamento que lhe foi atribuído e comunicado pelo DEEP – como organismo ao qual compete a centralização de todo o PIDDAC do Ministério – e pelo saldo disponível na conta bancária aberta na CGD (NIB – 003502290001182083020), para onde o IGFSS transfere o dinheiro, à medida que o Departamento o solicita, para pagamento das despesas assumidas.

No final do ano de 2003, foram adicionadas as despesas, inscrevendo-se a verba, daí resultante, no “Mapa da Conta de Gerência”. Este procedimento<sup>14</sup> apenas se verificou neste exercício, já que, nos anos anteriores, nem mesmo estes valores eram reflectidos neste documento, nem em qualquer outro de prestação de contas. Todavia, o controlo das verbas tem sido realizado com base em registos extra-contabilísticos.

Sobre o projecto do GAERI inserido no PIDDAC financiado pelo OSS, a Directora-Geral alega que *“As entidades responsáveis pela execução dos Programas nos termos da técnica de organização do Orçamento de*

<sup>14</sup> Idêntico procedimento foi efectuado para o apuramento do débito da conta para as “Outras Entradas de Fundos”.



*Estado – Mapa XI – são, respectivamente, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que assegura o cumprimento do princípio da unidade financeira do sistema da segurança social (i da alínea d) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto Lei n.º 260/99, de 7 de Julho) e o Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social...”*

*E que “A dotação orçamental global atribuída ao Ministério é distribuída por serviços, de acordo com as propostas elaboradas pelos mesmos e apresentadas pela Direcção Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP), com base em anos anteriores, e rateada pelos diversos serviços de acordo com os projectos apresentados, sendo esta dotação aprovada pelo Ministro da tutela, através da transferência de verbas do Orçamento da Segurança Social, via Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)” e ainda “...que não existe um plano aprovado para a classificação de receitas e despesas para as verbas inscritas em orçamento do PIDDAC/OSS”.*

Estas alegações em nada alteram o que foi exposto, antes reforçam as observações formuladas.

No que concerne ao processo conducente à aprovação e distribuição da dotação orçamental relativa aos projectos do PIDDAC financiados pelo OSS (que integram o Mapa XV do O.E)<sup>15</sup>, nomeadamente no que diz respeito ao papel desempenhado pelos serviços, é claro que tanto a execução dos mesmos como a responsabilidade pela respectiva prestação de contas cabe aos serviços que efectivamente realizam as despesas e não àqueles Institutos.

No que se refere à classificação das receitas e despesas para verbas inscritas em PIDDAC as mesmas estão subordinadas ao regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 26/2002, de 14/02 (classificação económica das receitas e das despesas públicas), aplicável aos serviços integrados do Estado, aos serviços e fundos autónomos, à segurança social e à administração regional e local, nos termos do seu art. 2.º. Por outro lado, o art.º 39º da Lei n.º 91/2001, de 20/08,<sup>16</sup> estabelece que “Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente: a) Tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental; b) Esteja adequadamente classificada.” e ainda que “Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: (...) b) ...disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada (...)”

Foram efectuadas verificações, em resultado das quais se indicam abaixo os pagamentos realizados no ano de 2003, através da conta bancária acima citada:

<sup>15</sup> De acordo com a Lei n.º 91/2001, de 20-08, o Mapa Orçamental que inclui o PIDDAC é o Mapa XV e não o Mapa XI, como, certamente por lapso, foi referido nas alegações da responsável.

<sup>16</sup> Com as alterações efectuadas pelas Leis n.ºs 2/2002 e 23/2003, de 28/08 e de 2/07, respectivamente.



(Unidade Monetária: EUR)

Cheque		Montante	Descrição da despesa
N.º	Data emissão		
4480440973	11/04/03	1.500,00	Compensação dos serviços prestados de 01/01/03 a 30/03/03 no âmbito do protocolo celebrado entre o DAERI e o DEEP, em 02/04/01.
3980440974	05/06/03	6.359,03	Aquisição de uma impressora, 3 unidades de <i>toner</i> e uma extensão de garantia – Factura n.º 23 0214/03 de 23/05/03.
3080440975	16/06/03	1.000,00	Compensação dos serviços prestados pelo DEPP no período de 01/04/03 a 31/05/03
1280440977	03/09/03	1.500,00	Idem, de 01/06/03 a 31/08/03
2180440976	03/09/03	1.094,80	Aquisição de um <i>Software</i> Antivírus – factura n.º 378, de 20/08/03.
0380440978	04/11/03	1.000,00	Compensação dos serviços prestados pelo DEPP no período de 01/09/03 a 31/10/03.
9180440979	09/12/03	2.131,89	Aquisição de um <i>scanner</i> e um Alimentador de folhas A4 – Factura n.º 230589, de 28/11/03.
7380440981	16/12/03	500,00	Compensação dos serviços prestados pelo DEPP no mês de Novembro.
6480440982	17/12/03	500,00	Idem, Dezembro.
5580440983	17/12/03	146,37	Aquisição de equipamento informático – Factura n.º230633/03, de 12/12/03
4680440984	30/12/03	1.350,89	Aquisição de uma Impressora e dois <i>toners</i> – Factura n.º FTV-0312/308358, de 23/12/03
<b>Total</b>		<b>17.082,98</b>	

Fonte: Facturas e propostas de aquisição.

Dos apuramentos realizados cabe-nos destacar, conforme já referido no ponto IV.1, o seguinte:

- Quanto aos pagamentos a fornecedores, no montante de 11.082,98€<sup>17</sup> (bens adquiridos e não inventariados), embora inexistindo um sistema de controlo orçamental, do cabimento e do compromisso, os procedimentos adoptados, de uma maneira geral, seguem de perto os demais requisitos aplicáveis à realização da despesa pública, designadamente o preenchimento das requisições, assinadas pela Directora-Geral, para aquisição dos equipamentos e do material.
- Relativamente aos pagamentos efectuados ao DEPP, no valor total de 6.000,00€, têm como instrumento de suporte um protocolo de cooperação no âmbito da informática celebrado em 02-04-2001, abarcando nomeadamente, o fornecimento de acessos à Internet e de serviços de correio electrónico, *bem como o apoio directo aos utilizadores e assistência técnica em matéria de hardware, software e gestão de rede.*

Por cada pagamento mensal efectuado, é emitida, como documento de quitação, uma declaração de débito, assinada pelo Director de Serviços daquele Departamento, de onde consta tão só o período a que se refere o pagamento, sem qualquer discriminação dos serviços prestados. Os pagamentos são efectuados através de cheques assinados pela Directora-Geral do DAERI.

Nos termos do protocolo supra referido, o DAERI assumiu, em 2001, um encargo mensal de 50.000 escudos (249,39€) como contrapartida dos serviços prestados pelo

<sup>17</sup> Montante onde se incluem 9.732,09 € relativos a bens adquiridos no ano de 2003 que, tal como todos os bens existentes no serviço, não foram inventariados.



DEPP, designado por compensação mensal, cujo valor foi definido<sup>18</sup> tendo em atenção as limitações da dotação do Departamento em sede de PIDDAC daquele ano, devendo ser ajustado no início de 2002.

Assim, foi celebrada uma adenda ao protocolo, em 02-01-2002, através da qual se estabeleceu um novo valor para o pagamento mensal: 500 euros. Nos termos fixados, a adenda entrou em vigor naquela data, sendo definido, como prazo de vigência, 31 de Dezembro do mesmo ano. Contudo, a equipa foi informada de que o protocolo se mantém em vigor até à presente data (Outubro de 2004). Por parte do DAERI, tanto o protocolo como a adenda foram subscritos pela Subdirectora-Geral.

O objecto do citado protocolo consubstancia uma verdadeira aquisição de serviços e, assim sendo, subordinada ao regime legal das despesas públicas, consagrado no Decreto-Lei n.º 197/99, de 08-06.

Nos termos do art.º 17.º/1-a) do citado diploma, são competentes para autorizar este tipo de despesas, nos serviços com autonomia administrativa, os directores-gerais ou equiparados e os órgãos máximos desses serviços. Ou seja, no caso presente, a Directora-Geral do DAERI e não a Subdirectora-Geral. E, nos termos do art.º 79.º/1, a escolha prévia do tipo de procedimento, de acordo com os critérios fixados no diploma, deve ser fundamentada e cabe à entidade competente para autorizar a respectiva despesa. No entanto, do conjunto dos documentos recolhidos e analisados não consta qualquer proposta fundamentada para aquela aquisição, nem a escolha do procedimento (ajuste directo) foi feita pela entidade competente.

De acordo com o disposto no art.º 27.º do mesmo diploma, a competência para a prática dos actos nele mencionados pode ser delegada ou subdelegada. Ora, não foi encontrado qualquer acto de subdelegação de competências da Directora-Geral na Subdirectora-Geral, que lhe permitisse a prática daqueles actos.

Refira-se também que, questionada sobre a matéria, a Chefê de Secção do organismo informou a equipa de que não existe qualquer subdelegação com aquela natureza.

Tratando-se de uma aquisição de serviços, de execução duradoura, o montante a considerar deveria ter sido o do seu custo total e não o correspondente à prestação mensal, conforme decorre dos arts. 16.º e 24.º do decreto-lei supra citado. A estimativa do valor global é determinante para a escolha do procedimento a seguir.

Da factualidade descrita decorre que houve violação das normas citadas sobre assunção ou autorização de despesas, o que pode configurar, eventualmente, responsabilidade financeira, de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26-08. Não deixa contudo de se referir que, os pagamentos dos serviços prestados no âmbito do referido protocolo, são autorizados pela Directo-

<sup>18</sup> Nos termos do ponto 4.2 do protocolo.



ra-Geral, entidade que seria competente para autorizar a despesa subjacente ao procedimento, o que se aproxima, em substância, de uma ratificação daqueles actos.

- Constatou-se ainda que, pelo facto de não haver maior rigor nos pedidos de transferências efectuados pelo DAERI ao IGFSS, para pagamento das despesas, as disponibilidades estiveram imobilizadas na conta à ordem, quando a tesouraria do IGFSS melhor as poderia gerir e rendibilizar (veja-se o 1º abastecimento, no montante de 10.000,00€, em 04-04-03, do qual o valor de 8.500,00€ esteve, de 11-04-03 a 05/06/03, imobilizado na conta bancária); ilustra-se abaixo o que aqui se refere:

(Unidade Monetária: EUR)

Data	Descrição	Montante	Obs.
<b>Depósito/cheque emitido</b>			
04/04/03 (1º Abast.)	Depósito efectuado pelo IGFSS	10.000,00	
11/04/03	Emissão do Cheque n.º 4480440973	(1.500,00)	Conforme extracto bancário n.º 5/03, o levantamento do cheque efectuou-se em 15/04/03.
05/06/03	Idem, n.º 3980440974	(6.359,03)	Idem, n.º 6/03, idem, 09/06/03.
16/06/03	Idem, n.º 3080440975	(1.000,00)	Idem, n.º 7/03, idem, em 20/06/03.
<b>Saldo da conta bancária, em 17/06/03</b>		<b>1.140,97</b>	
07/07/03 (2º Abast.)	Depósito efectuado pelo IGFSS	5.000,00	
03/09/03	Emissão do Cheque n.º 1280440977	(1.500,00)	Conforme extracto bancário n.º 9/03, o levantamento do cheque efectuou-se em 05/09/03.
03/09/03	Idem, n.º 2180440976	(1.094,80)	Idem, n.º 10/03, idem, em 23/09/03.
<b>Saldo da conta bancária, em 04/10/03</b>		<b>3.546,17</b>	
30/10/03 (3º Abast.)	Depósito efectuado pelo IGFSS	5.000,00	
04/11/03	Emissão do Cheque n.º 0380440978	(1.000,00)	Conforme extracto bancário n.º 12/03, o levantamento do cheque efectuou-se em 10/11/03.
09/12/03	Idem, n.º 9180440979	(2.131,89)	Idem, n.º 13/03, idem, de 12/12/03.
16/12/03	Idem, n.º 7380440981	(500,00)	Idem, n.º 15/03, idem de 29/12/03.
17/12/03	Idem, n.º 5580440983	(146,37)	Idem, n.º 14/03, idem, de 22/12/03.
17/12/03	Idem, n.º 6480440982	(500,00)	Idem, n.º 15/03, idem, de 29/12/03.
30/12/03	Idem, de 4680440984	(1.350,89)	Idem, de 01/04, idem, de 02/01/04.
<b>Saldo devolvido ao IGFSS, pelo cheque n.º 3780440985, de 30/12/03</b>		<b>2.917,02</b>	O envio do cheque foi acompanhado do ofício n.º 1175, de 30/12/03.

Fontes: Extractos bancários da conta da CGD n.º 0229011820830 do DAERI e outros documentos.

Quanto ao facto das disponibilidades terem estado imobilizadas na conta à ordem do DAERI, a Presidente do Conselho Directivo do IGFSS esclarece que, "...*oficiou ao DAERI em 2004 (vide anexo III) no sentido de passar a requisitar apenas as verbas estritamente necessárias ao financiamento dos encargos efectivamente assumidos.*"

Cabe aqui salientar, após análise efectuada aos depósitos e aos levantamentos dos cheques emitidos ao longo do exercício, que a conta bancária em referência se encontrava saldada, quer no início<sup>19</sup>, quer no final do exercício de 2003.

<sup>19</sup> Cf. extracto bancário n.º 3/03, de 23/01/03, levantamento do cheque n.º 5780440972, emitido para efeitos de devolução do saldo ao IGFSS relativo ao ano de 2002.



## V DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES

Nos termos do disposto da alínea c) do n.º 3 do art.º 54º da Lei nº 98/97, de 26/08, no ano de 2003, as demonstrações numéricas das operações são:

(Unidade Monetária: EUR)

Débito			
<b>Saldo de Abertura</b>		<b>0,00</b>	
<b>Recebido na gerência:</b>			
OE		552.626,94	
OSS		20.000,00	
Importâncias retidas para entrega ao Estado e outras entidades		131.168,19	<b>703.795,13</b>
Crédito			
<b>Saído na gerência:</b>			
Por conta do OE		551.270,19	
Créditos libertos não utilizados		1.356,75	
Por conta do OSS:			
Despesa paga	17.082,98		
Saldo devolvido ao IGFSS	2.917,02	20.000,00	
Importâncias entregues ao Estado e outras entidades		131.168,19	
<b>Saldo de Encerramento</b>		<b>0,00</b>	<b>703.795,13</b>



## VI JUÍZO SOBRE A CONTA

Tendo em conta as verificações efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, é possível concluir que:

- As operações efectuadas, com as excepções constantes deste relatório, são legais e regulares;
- O sistema de controlo interno apresenta-se como regular.

As demonstrações financeiras, relativas ao período entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2003, reflectem fidedignamente a situação financeira e patrimonial do DAERI, excepto no que se refere às seguintes situações:

- a) No âmbito da receita registada na Conta de Gerência (modelo n.º 2), as verbas transferidas do OSS pelo IGFSS, para financiamento do PIDDAC, encontram-se subavaliadas em 2.917,02 € e não cumprem os procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 155/92 (cf. Ponto IV.2);
- b) No que se refere à despesa (cf. Ponto IV.2):

As verbas provenientes do OE, reflectidas na conta de gerência deste exercício (2003) apresentam-se subavaliadas em 9.250,18€;

No que concerne às verbas do PIDDAC financiado pelo OSS, verifica-se o incumprimento dos procedimentos sobre as contabilidades de caixa e de compromissos estabelecidos naquele diploma, e ainda, o incumprimento do Decreto-Lei n.º 197/99, no que diz respeito à aquisição de serviços, fundada no Protocolo celebrado com o DEPP.

- c) Os bens adquiridos no ano de 2003, através de verbas do PIDDAC financiado pelo OSS, no montante global de 9.732,09 €, não se encontravam devidamente inventariados, nos termos da Portaria n.º 671/2000.

Assim, a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2003, é ***favorável com reservas***, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.



## VII EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 10º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, a suportar pelo Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais, no montante de **1.585,80€** (mil quinhentos e oitenta e cinco euros e oitenta cêntimos).



## VIII DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.<sup>a</sup> 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 de Estado e das Finanças e ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
  - Às entidades ouvidas em contraditório;
  - Ao GAERI;
  - À Direcção-Geral do Orçamento;
  - À Direcção-Geral do Tesouro.
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no art.º 29.º da Lei n.º 98/97;
- d) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à divulgação via *Internet* do presente Relatório e seus anexos;
- e) Determinar que o GAERI e o IGFSS informem este Tribunal, no prazo de 120 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto VII.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, em 25 de Maio de 2005

## O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

## Os Conselheiros Adjuntos

(José de Castro de Mira Mendes)

(José Alves Cardoso)



# Tribunal de Contas

---

## ANEXO I

*Alegações produzidas no exercício do contraditório*

RECEBIDO  
Departamento de Assuntos VII  
Em 02/05/05



MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL, DA FAMÍLIA E DA CRIANÇA  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1. A equipe de auditoria para a GAERI
2. original p o processo  
Le 21/5/2005

Exm<sup>o</sup> Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, n<sup>o</sup> 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

GAERI 0234 29 APR 05

ASSUNTO: - *Projecto de Relatório de Auditoria ao GAERI*  
- *Processo n<sup>o</sup> 29/04-AUDIT*

Ao abrigo do art<sup>o</sup> 13<sup>o</sup>, da Lei n<sup>o</sup> 98/97, de 26 de Agosto, junto envio a V. Ex<sup>a</sup>. as observações e esclarecimentos às questões suscitadas no Relatório de Auditoria supra referido.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS



**Alegações ao Relato do Tribunal de Contas sobre a auditoria financeira efectuada ao gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais**

Ao abrigo do nº 3 do artigo 101º do Código do Procedimento Administrativo apresento seguidamente esclarecimentos e alegações às conclusões formuladas no Relato.

**Conclusão 3.**

Nesta conclusão é questionado o modo de funcionamento das duas Direcções de Serviços, na medida em que *“seis técnicos desempenham funções simultânea e indiferenciadamente para ambas e, ainda, o facto das respectivas directoras exercerem também funções técnicas”*.

Relativamente a este ponto, parece-me oportuno referir que, apesar de o GAERI dispôr de um quadro de pessoal<sup>1</sup> com uma dotação de 19 lugares na carreira técnica superior, não foi possível, até à data, por escassez de meios financeiros e do congelamento de admissões na função pública, preencher aquele quadro de acordo com as necessidades das duas unidades orgânicas.

---

<sup>1</sup> Quadro de Pessoal aprovado pela Portaria nº 206/2000, de 6 de Abril.



**MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conjugando o artº 2º do Decreto Lei nº 41/99, de 9 de Fevereiro, que define as competências do GAERI, com o artº 1º do Decreto Lei nº 171/2004, de 17 de Julho que aprova a orgânica do MSST, as actividades exercidas pelo GAERI na qualidade de serviço de concepção coordenação e apoio técnico no âmbito das relações internacionais do MSST, no quadro dos objectivos fixados pela politica externa portuguesa, desenvolvem-se no âmbito das áreas da segurança social, acção social, emprego, formação profissional e relações e condições de trabalho.

Acresce que a calendarização das actividades, designadamente a elaboração de relatórios e definição de posições negociais é, na generalidade dos casos, ditada por prazos definidos pelas organizações internacionais relativamente às quais Portugal se encontra vinculado.

Por conseguinte, a natureza das actividades e o reduzido número de técnicos que efectivamente prestam serviço no GAERI veio determinar a afectação dos técnicos pelas áreas supra referidas, o que, conforme também reconheceram as directoras de serviços, tem a virtualidade de gerar uma importante partilha de informação e uma optimização da utilização dos recursos humanos.

Atendendo ainda à caracterização da actividade das duas Direcções de Serviços que é feita no ponto III.3, julgamos oportuno proceder a um esclarecimento com vista ao aperfeiçoamento do Relato neste ponto.

Assim, na página 13, alínea a) – **Direcção de Serviços da União Europeia** - deverá ser suprimida a referência às Actividades no âmbito do Conselho da Europa – *Estratégia da Coesão Social e Carta Social Europeia*. Aquela referência dever passar a constar na página 14, alínea b) – **Direcção de Serviços das Relações Internacionais**.



**MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Com efeito, o Conselho da Europa é uma organização internacional distinta da União Europeia, pelo que as respectivas actividades situam-se no âmbito da Direcção de Serviços das Relações Internacionais, paralelamente com as actividades desenvolvidas no âmbito da ONU, da OCDE e de outras organizações.

Para clarificação deste ponto, remeto para o *dossier* que foi disponibilizado aos senhores auditores na entrevista com a Directora de Serviços das Relações Internacionais, onde se documentam os aspectos principais dos projectos e actividades nesta área.

**Conclusão 5.**

Refere-se nesta conclusão, como sendo um dos pontos fracos na avaliação do sistema de controlo interno, *que a maior parte dos procedimentos relativos a deslocações, à excepção do cabimento das verbas, são executados pelas técnicas envolvidas nas acções.*

Como já foi referido durante as entrevistas, a imprevisibilidade de muitas das reuniões e a forma como o GAERI é solicitado a intervir, justificam um procedimento célere do ponto de vista administrativo.

Esclareço, contudo, que quando a proposta de deslocação é submetida à Directora-geral, dela constam em anexo a convocatória ou documento emitido pela entidade promotora da reunião, o que lhe permite dispor de toda a informação sobre as despesas que são reembolsáveis ou suportadas pela entidade promotora, situação que aliás é transcrita para a ficha de Proposta de Deslocação, que é em seguida remetida à Secção de Administração Geral. Acontece que tal documento se encontra nos arquivos relativos às reuniões em causa, organizados de acordo com as organizações promotoras (União Europeia, Nações Unidas, Conselho da Europa, OCDE, etc.).



**MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS



**Conclusão 6.**

Nesta conclusão questiona-se o facto de não serem elaborados planos de deslocações ao estrangeiro. Esta questão decorre do disposto no artigo 2º do Decreto-lei nº 41/99, de 9 de Fevereiro, onde se estabelece, como uma das atribuições do Departamento, o seguinte: *“Submeter a aprovação ministerial o plano de deslocações ao estrangeiro dos funcionários dos serviços de administração directa do Ministério e as propostas concretas dessas deslocações.*

De acordo com esta disposição, o GAERI deveria, com efeito, apresentar ao Ministro os referidos planos. Porém como a maior parte dos serviços adoptou o procedimento de apresentar ao Ministro as suas próprias propostas, as dificuldades deste serviço em cumprir aquela norma tornaram-se evidentes.

**Conclusões 8, 9. e 10**

Nestas conclusões são levantadas questões quanto aos projectos do GAERI inseridos no PIDDAC/OSS, relativamente às quais observo o seguinte:

As entidades responsáveis pela execução dos Programas nos termos da técnica de organização do Orçamento de Estado – Mapa XI- são, respectivamente, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que assegura o cumprimento do princípio da unidade financeira do sistema de segurança social (i da alínea d) do nº 2 do artº 3º do Decreto Lei nº 260/99, de 7 de Julho) e o Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social. Acresce que o artº 3º do Decreto Lei nº 166/98, de 25 de Junho que instituiu o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado reforçou o papel do IGFSS, cometendo-lhe nesse âmbito, funções de controlo interno estratégico.



**MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS



A dotação orçamental global atribuída ao Ministério é distribuída por serviços, de acordo com as propostas elaboradas pelos mesmos e apresentadas pela Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP), com base em anos anteriores, e rateada pelos diversos serviços de acordo com os projectos apresentados, sendo esta dotação aprovada pelo Ministro da tutela, através da transferência de verbas do Orçamento da Segurança Social, via Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS);

Acresce referir que não existe um plano aprovado para a classificação de receitas e despesas para as verbas inscritas em orçamento do PIDDAC/OSS;

Todo o suporte documental das receitas e despesas encontra-se disponível neste GAERI para ser facultado às entidades responsáveis pela execução, quando tal por elas seja considerado necessário e como tal exigido para a elaboração das respectivas Contas de Gerência.

**Conclusão 11.**

Quanto à referência a que o GAERI *não dispõe de cadastro nem de inventário de bens*, devo referir que nesta data já se encontra elaborado um inventário de bens que para os mesmos identifica a respectiva descrição, marca/modelo, nº de série, quantidades, data da aquisição, valor da aquisição, fornecedor, estado de conservação, operacionalidade e afectação.

**Conclusão 12.**

Na alínea a) consta que a receita registada na Conta de Gerência mod. nº 2 - 2003 e no concernente às verbas transferidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social para financiamento do PIDDAC/OSS se encontram subavaliadas em 2.917,02€.



**MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**  
GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Esclareço que tal verba não constituiu receita para este Gabinete, na medida em que foi restituída à entidade financiadora (IGFSS).

Relativamente ao nº 1 da alínea b) refere o Tribunal de Contas que os montantes pagos com verbas provenientes do OE, reflectidos na Conta de Gerência do exercício de 2003 se encontram subavaliadas em 9.250,18€. A explicação para o facto consiste na circunstância de tal verba não ter sido considerada como despesa dado que o Tesouro Público foi ressarcido da mesma importância por verba oriunda da União Europeia.

Lisboa, 29 de Abril de 2005

A Directora Geral



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL  
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

RECEBIDO  
Departamento de Assuntos Europeus VII  
Em 05/05/05

1. original p o processo  
2. cópia p a equipa  
6c.5/5/2005

Exmº Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Avª. Barbosa do Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência

Proc. n.º 29/04 - DA VII

Sua Comunicação

05073 de 20.04.05

Nossa Referência

DOC

Data

009167 04.MAI.2005

Assunto: **Auditoria financeira ao Departamento de Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DAERI), gerência de 2003**

Sobre as questões suscitadas no relato da auditoria em epígrafe compete-nos esclarecer o seguinte:

1 – Relativamente ao referido no último parágrafo da página 24 do Relatório do Tribunal de Contas e a seguir transcrito parcialmente:

\* (...) a devolução do saldo (2.917,02 €) da citada conta bancária se ter efectuado até 31/12/03 levou o IGFSS a emitir uma certidão, no montante de 17.082,98 €, para comprovar os valores que transferiu para o DAERI, em 2003, quando efectivamente o montante transferido foi de 20.000,00 € (...)"

refira-se que, da conciliação, realizada entre o IGFSS e o DAERI, sobre o montante das transferências de capital concedidas/obtidas, apurou-se através de informação do DAERI, (vidé Anexo I), que este Departamento apenas havia aplicado, em 2003, em despesas de capital 17.082,98 €, pelo que iria devolver ao IGFSS o diferencial entre este valor e os 20.000,00 € recebidos, isto é 2.917,02 €.

Neste contexto e uma vez que se entende que a Conta da Segurança Social (consolidada) deve reflectir, nomeadamente, na despesa realizada com suporte no PIDDAC-OSS, o valor correspondente aos investimentos realizados, o Instituto procedeu de forma a que a relevação contabilística da correspondente transferência de fundos para o DAERI ficasse registada nas contas e nos montantes a seguir indicados:

(D) – 691 111 [Operação orçamental D. 08.03.01.01] – Transferências de Capital concedidas	
– Administração Central Estado – PIDDAC - OSS (Anexo II) .....	17.082,98 €
(D) – 268 9955 [Operação de tesouraria T. 24.20] – Adiantamentos do OSS .....	2.917,02 €
Total dos fundos transferidos .....	20.000,00 €



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL  
DEPARTAMENTO ORÇAMENTO E CONTA

Obviamente que:

Em Janeiro de 2004, o valor de 2.917,02 € recebido do DAERI foi contabilizado a crédito da conta 268 9955, como regularização da operação de tesouraria.

2 – Sobre a afirmação produzida pelo Tribunal de Contas, no 2.º parágrafo da página 29 do relatório da auditoria em análise e de que se transcreve o seguinte excerto:

“ Constatou-se ainda que, pelo facto de não haver maior rigor nos pedidos de transferências efectuados pelo DAERI ao IGFSS, para pagamento das despesas, as disponibilidades estiveram imobilizadas na conta à ordem, (...) ”

importa esclarecer que o IGFSS oficiou ao DAERI em 2004 (vidé Anexo III) no sentido de passar a requisitar apenas as verbas estritamente necessárias ao financiamento dos encargos efectivamente já assumidos.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo

DGTC 05/05/05 10171



SEGURANÇA SOCIAL

ANEXO I

Exm<sup>a</sup> Senhora  
Dra  
Directora-Geral do Departamento  
para os Assuntos Europeus e  
Relações Internacionais

Rua Castilho, nº 24 -7º  
1 250 - 069 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

~~020026~~ 22.DEZ2003

ASSUNTO: **PIDDAC/2003**

A fim de ser conferido ou eventualmente rectificado, anexa-se um mapa com a relação dos pedidos formulados e enviados a esse organismo, solicitando-se a sua conferência e devolução até dia 29 de Dezembro.

Igualmente se solicita que eventuais saldos das verbas transferidas pelo IGFSS sejam devolvidas dentro daquele prazo.

Com os melhores cumprimentos, *Amável*.

O Presidente do Conselho Directivo,

OEE:04.03  
Proc<sup>o</sup> Piddac/2003  
Ent. Dir.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social  
Departamento Orçamento e Conta  
Av. Manuel da Maia, 58 - 1049 - 002 LISBOA - Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17



MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO  
DEPARTAMENTO PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Exm.º Senhor  
Presidente do Conselho Directivo do  
Instituto de Gestão Financeira da  
Segurança Social  
Av.ª Manuel da Maia, nº. 58

1049-002 Lisboa

Sua referência  
Of.º nº. 023226

Sua comunicação de  
22 de Dezembro 2003

ASSUNTO: PIDDAC/2003

Para encerramento da conta PIDDAC/2003, importância disponibilizada em favor do Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais, abaixo se discriminam as importâncias recebidas bem como as despendidas juntando ao presente ofício os documentos comprovativos da despesa efectuada bem como um cheque com o nº. 3780440985 datado de 30 de Dezembro de 2003, na importância de € 2.917,02 (dois mil novecentos e dezassete euros e dois cêntimos) sobre a Caixa Geral de Depósitos e em favor do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social relativo ao remanescente da importância disponibilizada.

PIDDAC – 2003

Departamento Para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais

Aquisição de equipamento informático      01-- OSS      € 23.000

013005 09.JUL 2003



SEGURANÇA SOCIAL

Exmª Senhora  
Dra  
Directora-Geral do Departamento  
para os Assuntos Europeus e  
Relações Internacionais

Rua Castilho, nº 24 -7º  
1 250 - 069 LISBOA

Sua referência                      Sua comunicação de                      Nossa referência                      Data

ASSUNTO: PIDDAC/OSS - ORÇAMENTO 2004

Nos termos do Plano Oficial de Contabilização das Instituições do Sistema de Segurança Social ( POCISSS ) os valores orçamentados em PIDDAC/OSS e transferidos para esse Departamento nos montantes aprovados em cada ano são contabilizados no IGFSS nas seguintes rubricas:

- Classificação patrimonial:
  - 691111 – Transferências de capital concedidas – Administração Central Estado
- Classificação económica:
  - 08.03.01 – Transferências de capital concedidas – Administração Central Estado

Considerando ainda que se encontra em preparação o Orçamento de Estado para 2004, do qual o Orçamento da Segurança Social é parte integrante, bem como o Orçamento do Departamento, importa acautelar os adequados registos das despesas de capital e do respectivo financiamento, receitas de capital, por forma a garantir-se a correcta consolidação orçamental e patrimonial.

Neste contexto, e a fim de em conjunto se encontrar a melhor solução para a questão exposta, propõe-se reunião a realizar no IGFSS no dia **10 de Julho** corrente pelas **16 horas**.

Com os melhores cumprimentos,

*Note: O ofício seguiu  
por fax, conforme copia  
anexa.*

*OCF: 04.03  
P. C. Biddle*

O Presidente do Conselho Directivo,

*03.07.09*

*DAERI*

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social  
Departamento Orçamento e Conta

ARQUIVAR

*03/07/09*



SEGURANÇA SOCIAL

ANEXO III

006925 02.ABR2004

Exmª Senhora  
Dra  
Directora-Geral do Departamento  
para os Assuntos Europeus e  
Relações Internacionais

Rua Castilho, nº 24 -7º  
1 250 - 069 LISBOA

Sua referência                      Sua comunicação de                      Nossa referência                      Data

**ASSUNTO: PIDDAC/OSS/2004 - Requisição de Fundos**

Através do vosso ofício n.º 225, de 26 de Março de 2004, foi solicitada a verba de 10 357,27 € no programa de informática.

Ora, nos termos dos nºs 1 e 4 do artigo 49º do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março - decreto de execução orçamental - o IGFSS apenas deve proceder à transferência das verbas estritamente necessárias aos pagamentos a efectuar, pelo que solicito a V. Exa. que informe este Instituto do montante dos encargos assumidos, até à presente data, neste programa.

Com os melhores cumprimentos, *grm*

O Presidente do Conselho Directivo,

*Nota: O ofício também  
seguiu por fax, com  
cópia anexa.*

*04.04.02*

*OCE: 04.03*

*Rue Piddac/2004*

*Bin/bac*

ARQUIVAR

*02/04/02*

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social  
Departamento Orçamento e Conta

Av. Manuel da Maia, 58 - 1049 - 002 LISBOA - Telef.: 21 843 33 00 Fax: 21 843 37 17