



ÍNDICES

GERAL

ABREVIATURAS UTILIZADAS	3
FICHA TÉCNICA.....	4
I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	5
I.1 CONCLUSÕES	5
I.2 RECOMENDAÇÕES	15
II. INTRODUÇÃO.....	17
II.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	17
II.2 METODOLOGIA.....	17
II.2.1 Fase de Planeamento.....	17
II.2.2 Fase de Execução	18
II.2.3 Elaboração do Relato	19
II.3 CONDICIONANTES	19
II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	19
III. CARACTERIZAÇÃO DO IDICT.....	22
III.1 ENQUADRAMENTO LEGAL	22
III.2 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	22
III.3 ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA	22
III.4 ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	25
III.5 ACOMPANHAMENTO E CONTROLO.....	27
III.6 RECURSOS HUMANOS	28
III.6.1 Quadro de pessoal aprovado.....	28
III.6.2 Quadro de pessoal efectivo.....	29
III.7 RECURSOS FINANCEIROS	31
III.8 SISTEMA DE INFORMAÇÃO.....	31
IV. DESENVOLVIMENTO DA ACÇÃO.....	33
IV.1 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	33
IV.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2003	38
IV.2.1 Receita	38
IV.2.2 Despesa.....	38
IV.3 ANÁLISE DA CONTA DE GERÊNCIA.....	44
IV.3.1 Débito	45
IV.3.2 Crédito	46
IV.3.2.1 Despesas Correntes	47
IV.3.2.1.1 Despesas com pessoal.....	47
IV.3.2.1.2 Aquisição de bens e serviços	48
IV.3.2.1.2.1 Aquisição de bens	49
IV.3.2.1.2.2 Aquisição de serviços.....	52
IV.3.2.1.3 Transferências correntes.....	68
IV.3.2.2 Aquisições de bens e serviços de Capital.....	71
IV.3.3 Saldo para a gerência seguinte	75
IV.3.3.1 Contas Bancárias da Sede	79
IV.3.3.2 Contas Bancárias das Delegações e Subdelegações	83
IV.3.3.3 Reflexos dos procedimentos adoptados.....	84
IV.4 IMPACTOS	87
IV.4.1 No Orçamento.....	87



Tribunal de Contas

MPJ

IV.4.2. Na conta de gerência.....	88
IV.4.2.1. Débito.....	88
IV.4.2.2. Crédito	89
V. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES	91
VI. JUÍZO SOBRE A CONTA.....	92
VII. EMOLUMENTOS	94
VIII. DECISÃO	95
ÍNDICE DOS ANEXOS.....	96

QUADROS

QUADRO I – QUADRO LEGAL	29
QUADRO II - RECURSOS HUMANOS.....	29
QUADRO III – DISTRIBUIÇÃO DOS EFECTIVOS POR GRUPOS PROFISSIONAIS E ÁREAS	30
QUADRO IV - SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	33
QUADRO V - FONTES DE FINANCIAMENTO	38
QUADRO VI – RECEITAS PRÓPRIAS	38
QUADRO VII – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM 2003	39
QUADRO VIII – NATUREZA DOS INVESTIMENTOS.....	40
QUADRO IX – 2003 - PAGAMENTOS DE DESPESAS DE ANOS ANTERIORES	40
QUADRO X – 2003 - ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS	40
QUADRO XI – 2003 - ENCARGOS ASSUMIDOS SUPERIORES ÀS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS.....	41
QUADRO XII – RESUMO DA CONTA DE GERÊNCIA DE 2003	44
QUADRO XIII – DECOMPOSIÇÃO DAS RECEITAS OBJECTO DE VERIFICAÇÃO	45
QUADRO XIV – DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL OBJECTO DE VERIFICAÇÃO	47
QUADRO XV – DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE BENS OBJECTO DE VERIFICAÇÃO.....	49
QUADRO XVI – DESPESAS INCORRECTAMENTE CLASSIFICADAS NO CÓDIGO 02.01.21	51
QUADRO XVII – DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS OBJECTO DE VERIFICAÇÃO.....	53
QUADRO XVIII- DESPESAS INCORRECTAMENTE CLASSIFICADAS NO CÓDIGO 02.02.25	57
QUADRO XIX – DESPESAS COM REFEIÇÕES	61
QUADRO XX – TIPOLOGIA DAS DESPESAS COM REFEIÇÕES	66
QUADRO XXI – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	68
QUADRO XXII – FONTE DE FINANCIAMENTO E NATUREZA DAS DESPESAS DE CAPITAL	71
QUADRO XXIII – PAGAMENTOS INDEVIDAMENTE AUTORIZADOS	74
QUADRO XXIV - CONTAS BANCÁRIAS.....	78
QUADRO XXV – CONTAS BANCÁRIAS DA SEDE.....	79

DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1 - ORGANOGRAMA DO IDICT	23
DIAGRAMA 2 - CONTAS BANCÁRIAS MOVIMENTADAS	80



ABREVIATURAS UTILIZADAS

AISS	- Simpósio Internacional sobre a Segurança na Construção
BTA	- Banco Totta & Açores
CA	- Conselho Administrativo
CAP	- Certificado de Aptidão Profissional
CG	- Conselho Geral
CGD	- Caixa Geral de Depósitos
CIBE	- Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNCAP	- Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
DEPP	- Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento
DGO	- Direcção-Geral do Orçamento
DGT	- Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	- Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DSAG	- Direcção de Serviços de Apoio à Gestão
DVIC	- Departamento de Verificação Interna de Contas
FM	- Fundo de Maneio
GESMAT	- Gestão e Inventariação de Bens Móveis
GESPARQUE	- Gestão e Inventariação de Material Informático
HST	- Higiene e Saúde do Trabalho
IDICT	- Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho
IEFP	- Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGF	- Inspeção-Geral de Finanças
IGFSS	- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
ISHST	- Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, IP.
IGMSST	- Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho
IGT	- Inspeção-Geral do Trabalho
INTOSAI	- International Organization of Supreme Audit Institutions
MSST	- Ministério da Segurança Social e do Trabalho
OE	- Orçamento de Estado
OSS	- Orçamento da Segurança Social
PEETI	- Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil
PIDDAC	- Plano de Investimentos e de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	- Pedidos de Libertação de Crédito
PNESST	- Programa Nacional de Educação para a Segurança e Saúde no Trabalho
POCP	- Plano Oficial de Contabilidade Pública
PTS	- Programa Trabalho Seguro
RAFE	- Regime da Administração Financeira do Estado
SCI	- Sistema de Controlo Interno da Administração Pública
SGAP	- Sistema de Gestão Aplicacional
SGEES	- Sistema de Gestão de Estrangeiros
SGEG	- Sistema de Gestão da IGT
SIC	- Sistema de Informação Contabilístico
SICC	- Sistema de informação Central de Contra Ordenações
SRH	- Sistema de Recursos Humanos



FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Auditor – Coordenador, realizaram a Auditoria ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições do Trabalho (IDICT) os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de base	
Coordenação		Auditor-Chefe	Licenciada em Auditoria	
		Auditor	Licenciado em Economia	
Execução		Técnica Verificadora Superior de 1. ^a Classe	Licenciada em Auditoria	
		Técnico Superior de 2. ^a Classe	Licenciado em Gestão	



I. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1 Conclusões

A presente acção, inserida na fiscalização sucessiva desenvolvida pelo Tribunal de Contas, revestiu a forma de auditoria financeira à conta apresentada pelo IDICT, relativa à gerência de 2003.

Das verificações efectuadas, foi possível, em síntese, concluir o seguinte:

1. O IDICT, criado pelo DL n.º 219/93, de 16 de Junho, era uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e estava sob a superintendência e tutela do Ministro da Segurança Social e do Trabalho. Com a sua extinção, na sequência da reestruturação da orgânica do MSST, em 2004, foi criado o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, IP e a Inspecção Geral do Trabalho regressou ao âmbito da administração directa do Estado (vd. **ponto III.1**).
2. Para a prossecução da sua actividade, estava dotado de uma estrutura orgânica composta por três órgãos, a Direcção e os Conselhos Administrativo e Geral, bem como por serviços centrais e regionais. Como não dispunha de órgão de fiscalização e/ou de auditoria interna, a actividade desenvolvida ao nível do auto controlo encontrava-se mitigada (vd. **ponto III.3**).
3. Em 2003 e em consonância com as suas atribuições, desenvolveu diversos programas e projectos de âmbito nacional e internacional, promoveu diversas acções inspectivas, implementadas sectorialmente e transversalmente no âmbito da prevenção de riscos profissionais e das condições de trabalho (vd. **ponto III.4**).
4. Em matéria de recursos alocados ao organismo, em 2003, é de referir o seguinte:
 - 4.1. Os recursos humanos, constituídos por 1 062 funcionários, que representavam 68% do número de lugares possíveis de provimento, estavam afectos à IGT 784 (73,8%), à Área da Prevenção 197 (18,6%) e os remanescentes à Área Administrativa 81 (7,6%). Apresentavam uma média etária elevada (48,6) e um nível habilitacional dicotómico (40% tinham formação superior e 36% escolaridade obrigatória) (vd. **ponto III.6**);
 - 4.2. Os recursos financeiros eram fundamentalmente constituídos por dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado e por receitas próprias provenientes da Taxa Social Única, de coimas, de juros das contas de depósitos e da venda de livros e documentação técnica (vd. **ponto III.7**).
5. Embora sujeito ao POCP, o IDICT utilizou no ano de 2003, um sistema de informação assente na contabilidade unigráfica ou orçamental, com suporte



tecnológico no Sistema de Informação Contabilística (SIC) implementado com o novo Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) (vd. **ponto III.1**).

6. O sistema de informação apresentava algumas lacunas, nomeadamente, por (vd. **ponto III.8**):

6.1. Não existir qualquer aplicação específica para a gestão da frota de viaturas, nem para a gestão de existências, mas apenas folhas de cálculo em Excel;

6.2. As diversas fases da despesa não serem, oportunamente, objecto de registo no SIC.

7. O controlo interno implementado na instituição não pode deixar de ser classificado de deficiente tendo em conta os seguintes pontos fracos (vd. **ponto IV.1**):

7.1. Existência de contas bancárias fora da DGT, para além das necessárias ao Fundo de Maneio, durante a gerência de 2003 e em anos anteriores. Esta situação ainda se verificou em 2004 e 2005. No entanto, em sede de contraditório os actuais responsáveis, pelos organismos sucessores do IDICT, referem que grande parte dessas contas já se encontram encerradas e que actualmente já estão a cumprir, na medida do possível, o princípio da unidade de Tesouraria;

7.2. As conferências bancárias são efectuadas sem periodicidade definida;

7.3. Não são realizadas contagens físicas dos bens em armazém, designadamente as publicações;

7.4. Não foi efectuada a verificação física dos bens inventariados e não foram adoptadas diversas disposições do CIBE, o que não permitiu obter informação adequada sobre o valor do património. O actual Inspector-Geral do Trabalho refere, em sede de alegações, que já foi efectuada contagem física nos serviços centrais, tendo sido iniciado o processo a nível dos serviços regionais;

7.5. Não é observado, por regra, o registo do cabimento prévio e do compromisso consagrados nos art^{os}. 13.º e 10.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho. O actual Presidente do Conselho Directivo do ISHST, alegou que no decurso do ano de 2005 o Instituto tem vindo a assegurar todos os procedimentos com vista a assegurar o registo do cabimento prévio e do compromisso nos termos legais (vd. também a este propósito os **pontos IV.2.2, IV.3.2.1.2, IV.3.2.1.3 e IV.3.2.2**);

7.6. Não existe evidência de que os pagamentos sejam efectuados após a recepção e verificação dos bens adquiridos (vd. também **pontos IV.3.2.1.2 e IV.3.2.2**);

7.7. Verificou-se a abertura de contas em nome pessoal dos Delegados, para verbas relativas a reembolsos.



8. Sobre a execução orçamental de 2003, concluiu-se o seguinte:

8.1 No que concerne à receita, o valor ilíquido ascendeu a 43 850 milhares de euros, dos quais 36,9% correspondem a transferências do OE e 56,6% a receitas próprias, provenientes da taxa social única (17 824 milhares de euros), de coimas e penalidades por contra-ordenações (7 013 milhares de euros) e da venda de livros e documentação técnica (25 milhares de euros) (vd. **ponto IV.2.1**;

8.2 Relativamente à despesa (vd. **ponto IV.2.2**):

8.2.1. Apresenta uma execução global elevada de 92,4%, tendo para o efeito contribuído as despesas correntes com 96,8% (40 101 milhares de euros) e as despesas de capital com 77,3% (1 341 milhares de euros);

8.2.2. Do seu conjunto, têm maior expressão as despesas com pessoal, no valor de 25 182 milhares de euros (60,8%), as aquisições de bens e serviços, no montante de 9 310 milhares de euros (22,5%) e as transferências no valor de 5 609 milhares de euros (13,5%);

8.2.3. Foram assumidas e não pagas, em 2003, despesas no valor de 1 983 milhares de euros que, caso tivessem sido consideradas nesse ano, ultrapassariam as respectivas dotações;

8.2.4. Não foram inscritas dotações no orçamento para o cumprimento de obrigações decorrentes da execução do Programa Trabalho Seguro, no valor aproximado de 1,5 milhões de euros, relativas ao biénio 2002/2003, em violação do disposto no art. 13.º¹, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. O actual Presidente do Conselho Directivo do ISHST alega que nos orçamentos de 2005 e de 2006, as obrigações decorrentes de dispositivos legais têm ou tiveram cabimentação orçamental e que a despesa decorrente dos encargos com o Programa Trabalho Seguro já se encontra liquidada;

8.2.5. De igual modo, não foram inscritas no orçamento inicial as dotações necessárias para satisfazer os compromissos assumidos com o DEPP, em 2001, cujo encargo anual com o financiamento da produção do Boletim do Trabalho ascendia a €99 759,58, efectuando-se apenas as inscrições orçamentais das dotações, por via das alterações orçamentais, à medida das necessidades de pagamento. Este procedimento não permitiu cumprir o estabelecido no art.º 13.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. O actual Presidente do ISHST, informou que estas verbas estão previstas no orçamento de 2005 e de 2006, no entanto, em virtude da extinção e da

¹ Actual art. 16 da Lei n.º 91/2001, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



criação dos dois organismos, subsiste ainda alguma dificuldade na recolha e tratamento das obrigações decorrentes de todos os contratos ou protocolos em vigor, bem como na imputação da respectiva responsabilização (vd. **ponto IV.3.2.1.3**);

9. A análise das rubricas da receita permitiu verificar que na classificação económica **08.01.99 – Receitas gerais** encontra-se registada indevidamente a importância de €450 000,00, relativa a custas cobradas pelo IDICT, dado se tratar de receita de Estado, devendo estas ser classificadas num código de classificação económica extra-orçamental (17.00.00). Este montante foi incorrectamente registado na aplicação contabilística como receita com transição de saldos e não foi relevado na conta de gerência (modelo 2) como importância recebida para entrega ao Estado (vd. **ponto IV.3.1**).
10. A análise das rubricas da despesa permitiu verificar o seguinte:
 - 10.1. Incumprimento do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, por incorrecta classificação de despesas nas rubricas de:
 - 10.1.1. Pessoal, no montante de 4,7 milhares de euros (vd. **ponto IV.3.2.1.1**);
 - 10.1.2. Aquisição de bens, no valor de 12,6 milhares de euros (vd. **ponto IV.3.2.1.2.1**);
 - 10.1.3. Aquisição de serviços, ascendendo a 512 mil euros (vd. **ponto IV.3.2.1.2.2**);
 - 10.1.4. Transferências correntes, na importância de 358 mil euros (vd. **ponto IV.3.2.1.3**);
 - 10.1.5. Despesas de capital, no total de 270 mil euros (vd. **ponto IV.3.2.2**);

O actual Presidente do Conselho Directivo do ISHST informou que o Instituto tem vindo a desencadear os procedimentos possíveis com vista ao integral e escrupuloso cumprimento do estipulado no Decreto-Lei n.º 26/2002;
 - 10.2. Em consequência da incorrecta classificação de despesas, espelhadas no ponto IV.4.2.2, o IDICT não inscreveu no seu orçamento dotação para 5 rubricas de despesa e não previu dotação orçamental suficiente para suportar as despesas realizadas com 7 rubricas (vd. **ponto IV.4.1**);
 - 10.3. Não observação dos requisitos exigidos pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, relativamente ao seguinte:



- 10.3.1. Recurso ao procedimento de ajuste directo fundamentado na alínea a) do n.º 1 do art.º 86.º (aquisições ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados com a Direcção-Geral do Património) para aquisição de material para o qual não existem contratos celebrados (vd. **ponto IV.3.2.1.2.1**);
- 10.3.2. Contratação de uma empresa de consultoria, através de 3 procedimentos distintos, num espaço temporal de 7 meses. Este facto parece configurar fraccionamento de despesas, não permitido pelo n.º 2 do art.º 16.º (vd. **ponto IV.3.2.1.2.2**);
- 10.3.3. Recurso ao procedimento por ajuste directo para aquisição de um cartaz publicitário fundamentado em urgência imperiosa e motivos de aptidão técnica (alíneas c) e d) do art.º 86.º) quando tais fundamentos não se aplicam ao caso em apreço (vd. **ponto IV.3.2.1.2.2**);
- 10.3.4. Autorização de uma despesa relativa a aquisição de equipamento de informática, no valor de €252 293,23, pelo Presidente do IDICT em exercício em Abril de 2002, o qual só possuía competência para realizar despesas até ao valor de €99 759,58, nos termos do disposto no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99 (vd. **IV. 3.2.2**).
- 10.4. Realização de despesas com trabalhos a mais com fundamento na alínea b) do n.º 1 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sem que do processo constem elementos que permitam a utilização de tal procedimento, concluindo-se ainda que a despesa foi realizada sem prévia autorização (vd. **ponto IV.3.2.1.2.2**);
- 10.5. Através da classificação económica 02.02.25 – “Aquisição de bens e serviços - Outros” foram sistematicamente suportadas despesas relativas a refeições, no montante de cerca de 5,7 milhares de euros, em relação às quais não existe evidência de que constituam despesa pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2002. Foram, ainda, pagas outras refeições, nas quais participaram entidades externas ou apenas funcionários do IDICT, deficientemente justificadas ou documentadas, sendo censurável a forma como estas últimas foram realizadas (vd. **ponto IV.3.2.1.2.2**);
- 10.6. O IDICT pagou despesas relativas a arrendamento de espaços de garagem que constituem para os respectivos titulares rendimentos prediais, mas não efectuou as respectivas retenções na fonte, conforme determinam os art.ºs 101.º e 88.º dos Códigos do IRS e do IRC, nem os respectivos recibos mencionam qualquer base legal para eventual dispensa dessa retenção (vd. **ponto IV.3.2.1.2.2**);
- 10.7. Os Directores de Serviços de Apoio à Gestão e o Chefe de Divisão de Informática autorizaram o pagamento de despesas, sem que tivessem



competência própria ou delegada para aqueles actos, em violação do disposto no n.º 1 do art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 155/92 (vd. **ponto IV. 3.2.2**).

11. Em face da análise do **saldo para a gerência seguinte**, foi constatado o seguinte:

11.1. O IDICT utilizou contas bancárias fora da DGT, para além das necessárias ao Fundo de Maneio, destinadas essencialmente à cobrança de receitas para posterior entrega no Tesouro ou a outras entidades, cujos movimentos nem sempre foram reflectidos na conta de gerência, bem como os respectivos saldos existentes em 31/12/2003 (vd. **ponto IV.3.3**);

11.2. No decurso da auditoria e até remessa do relato para contraditório foi indicada pelo organismo a existência de 62 contas bancárias (9 da Sede e 53 das Delegações/Subdelegações). Após o exercício do contraditório foi possível identificar mais 61 contas bancárias, para além das primeiras, existentes nas Delegações/Sudelegações(vd. **ponto IV.3.3**);

11.3. O saldo global das referidas contas bancárias, em 31/12/2003, apresentava a seguinte composição (vd. **ponto IV.3.3**):

Serviço	Antes do contraditório (saldos não conciliados com excepção da conta de fundo de maneio da Sede)		Após contraditório (saldos conciliados parcialmente) (*)	
	Número de contas	Saldo em 31/12/2003	Número de contas	31/12/2003
Sede	9	5.765.469,09	9	5.765.469,09
Delegações	34	23 900,80	76	226.749,27
Subdelegações	19	1 998,06	38	10.131,73
Total	62	5 791 367,95	123	6.002.350,09

(*) 11 Delegações/Subdelegações não apresentaram conciliações ou informação sobre valores reais.

11.4. Sobre a movimentação destas contas bancárias e dos seus saldos foi observado o seguinte:

11.4.1 As nove contas na sede, pertencentes a cinco instituições bancárias, tinham como finalidade movimentar verbas provenientes, nomeadamente, de contra-ordenações, de custas judiciais, de certidões (CAP's), do Fundo de Maneio e venda de publicações (vd. **ponto IV.3.3.1**);

11.4.2 As receitas provenientes de contra-ordenações não foram contabilizadas no momento da cobrança, mas apenas quando se procedeu à sua transferência para a DGT ou para outras entidades, em regra efectuadas após o seu apuramento (vd. **ponto IV.3.3.1**);

11.4.3 Nas delegações e subdelegações existiam 114 contas à ordem, destinadas a movimentar verbas no âmbito do fundo de maneio,



reembolsos, custas judiciais e reposições salariais a trabalhadores (vd. ponto **IV.3.3.2**);

11.4.4 As contas de “reembolsos”, abertas em nome pessoal dos Delegados conjuntamente com outros dois funcionários, eram utilizadas para as transferências bancárias efectuadas pelos serviços centrais para pagamento de despesas já realizadas (vd. **ponto IV.3.3.2**);

11.4.5 Os reflexos dos procedimentos anteriormente adoptados foram os seguintes (vd. **ponto IV.3.3.3**):

- a) Não cumprimento do estabelecido no n.º 2, do art. 54.º (Princípio da unidade de tesouraria), da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, dada a utilização de contas fora da DGT para cobrança de receitas e para a recepção de transferências efectuadas pelo IGFSS;
- b) Incumprimento do disposto no art. 5.º do Decreto com força de Lei n.º 18 526, de 28 de Janeiro de 1930 (segundo o qual as receitas cobradas pelos Serviços deverão ser depositadas no Tesouro até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que dizem respeito) ao não transferir com regularidade os montantes que são Receitas do Estado;
- c) Incumprimento do estabelecido no n.º 2 do art. 18.º do DL n.º 54/2003, de 28/03, uma vez que o IDICT não transferiu com regularidade para a DGT as suas receitas próprias, designadamente as provenientes de certidões de aptidão profissional e venda de publicações;
- d) O pagamento de despesas através da conta de “reembolsos” indicia a realização de despesas pelos Delegados e Subdelegados não contempladas no Fundo de Maneio ou para além dos limites do mesmo;
- e) O saldo da conta de Fundo de Maneio da Sede inclui a importância de €34 984,17, cuja origem se desconhece;
- f) O valor dos saldos conciliados (capital e juros) evidenciados nas contas bancárias, em 31/12/2003, no montante de €6 002 350,09 não foi relevado na conta de gerência nem foi depositado na DGT;



12. Em resultado dos factos observados no ponto IV.3 a conta de gerência enferma das seguintes lacunas e omissões (vd. **ponto 4.2.**):

12.1. A débito não foram relevadas:

- a) Em coluna apropriada, as receitas próprias cobradas pelo IDICT, no valor global de €24 861 928,00;
- b) O valor das custas cobrado pelo IDICT, no montante de €450 000,00, e que constitui receita do Estado;
- c) As importâncias cobradas pelo IDICT e que se destinam ao Estado (€334 275,21) ou a outras entidades (€911 884,92);
- d) As importâncias correspondentes ao valor dos saldos das contas bancárias existentes fora da DGT, em 31/12/2003, no total de €6 002 350,09;

12.2. A crédito não foi/foram relevada(s):

- a) As receitas próprias do IDICT entregues no Tesouro, durante a gerência de 2003, no valor global de €24 861 928,00;
- b) A receita do Estado entregue no Tesouro, pelo IDICT, no montante de €450 000,00;
- c) A entrega ao Estado, no valor de €334 275,21, e a outras entidades, no montante de €911 884,92;
- d) O saldo para a gerência seguinte, na posse do serviço, no montante de €6 002 350,09, relativo aos valores existentes nas contas bancárias fora da DGT, em 31/12/2003;

12.3. Para além da não relevação na conta de gerência das importâncias constantes dos pontos anteriores 12.1 e 12.2, a mesma enferma de incorrecções, cujas alterações constam do n.º 3 do ponto IV.4.2.2, nas quais se encontra incluída a importância de €5 692,15, relativa a despesas efectuadas com refeições para as quais não existe evidência de que constituam despesa pública.

13. Os factos apurados e sintetizados infra são passíveis de gerar responsabilidade financeira:

13.1. Sancionatória, nos termos da das alíneas a), b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encontrando-se os responsáveis identificados no anexo X;



13.2. Reintegratória, nos termos do n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encontrando-se, igualmente, identificados os responsáveis no anexo X.

Tipo de responsabilidade	Ponto do relatório	Descrição dos factos	Disposição da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto
Sancionatória	IV.2.2	Não inscrição de dotações no orçamento para cumprimento de obrigações legais.	alínea b), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.2.1.1 IV.3.2.1.2.1 IV.3.2.1.2.2 IV.3.2.1.3 IV.3.2	Despesas incorrectamente classificadas.	alínea b), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.2.1.2.1 IV.3.2.1.2.2	Irregularidades nos procedimentos exigidos pelos DL n.º 197/99, de 8/06 e DL n.º 59/99, de 2/03.	alínea b), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.2.1.3	Não inscrição no orçamento inicial de dotações necessárias para cumprimento de obrigações decorrentes de contrato.	alínea b), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.2.2	Autorização de despesas por entidade sem competência.	alínea b), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.2.2	Autorização de pagamento de despesas por entidade sem competência.	alínea b), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.3.3	Não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.	alíneas a) e d), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.3.3	Não entrega no Tesouro, até ao dia 10 do mês seguinte, das receitas próprias cobradas.	alíneas a) e d), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.3.3.3	Não transferência, com regularidade para a DGT, de receitas próprias.	alíneas a) e d), do n.º 1, do art. 65.º.
	IV.1 IV.2.2 IV.3.2.1.2 IV.3.2.1.3 IV.3.2.2	Não cumprimento do registo do cabimento prévio e do compromisso.	alíneas b) e d), do n.º 1, do art. 65.º.
Sancionatória e Reintegratória	IV.3.2.1.2.2	Despesas relativas a refeições para as quais não existe evidência de que constituam despesa pública.	art. 59.º e a alínea b), do n.º 1 do art. 65.º.

14. As demonstrações financeiras apresentadas pelo IDICT **não** reflectem fidedignamente as receitas e as despesas, bem como a situação financeira e patrimonial, dado que (vd. **ponto IV.4.2**):

- Existem incorrecções na classificação económica das mesmas o que originou a realização de despesas para as quais não houve inscrição orçamental adequada e/ou suficiente;
- Não foram relevadas a totalidade das receitas cobradas pelo organismo;
- Foram realizadas despesas para as quais não existe evidência de que constituam despesa pública;



- O saldo para a gerência seguinte não reflecte o valor dos saldos bancários existentes em 31/12/2003.
15. A apreciação final respeitante à fiabilidade da conta de gerência de 2003 apresentada pelo IDICT é, por isso, **desfavorável**, com o sentido que esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria das contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites (vd. **ponto VI**).



I.2. Recomendações

Face às conclusões que antecedem e tomando em linha de conta as respostas obtidas no exercício do contraditório, bem como o facto de o IDICT ter sido extinto, sendo em sua substituição criado o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, I.P. (ISHST) e autonomizada a Inspeção-Geral do Trabalho (IGT), formulam-se a estas entidades as seguintes recomendações:

1. Implementação de um adequado sistema de controlo interno, destinado a assegurar:

- **A confiança e a integridade da informação**, obtida, designadamente, por via dos registos contabilísticos e do reflexo nas demonstrações financeiras de todos os valores à sua guarda, bem como de todos movimentos de entrada e saída de fundos. Para este efeito, deverá ser:
 - Cumprido o estabelecido no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, relativamente à classificação e registo de receitas e de despesas, bem como quanto ao seu enquadramento como despesa pública, a qual deve estar suportada por documentação justificativa, em especial nos casos detectados e enunciados no ponto IV.3.2.1.2.2, págs 59 a 67, para as aquisições de serviços;
 - Objecto de inscrição atempada no orçamento as acções/despesas perspectivadas e os compromissos assumidos em anos anteriores de forma a garantir o estabelecido no art.º 16º, da Lei n.º 91/2001, de 20/08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto;
 - Respeitado o princípio da unidade de Tesouraria, consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho e respectivos diplomas de execução orçamental, cancelando todas as contas existentes fora da DGT, à excepção das estritamente necessárias aos fundos de maneiio.
- **A salvaguarda dos activos:**
 - Implementando procedimentos que permitam evidenciar a boa recepção dos bens e serviços antes de proceder ao seu pagamento;
 - Procedendo ao inventário de todos os bens móveis e imóveis e instituindo a realização de contagens físicas periódicas;
 - Constituindo fundos de maneiio que permitam, apenas, fazer face ao pagamento de despesas inadiáveis e de pequeno montante, para um período nunca superior a um mês, nas Delegações e Subdelegações. Mensalmente, os responsáveis deverão prestar contas e ver reconstituídos os seus fundos de maneiio;



- **A utilização eficiente dos recursos, fazendo uso de** aplicações adequadas à actividade, designadamente para a gestão de frota de viaturas e de existências;
- **O cumprimento das seguintes normas legais:**
 - Decretos-Leis n.ºs 197/99, de 8 de Junho e n.º 59/99, de 2 de Março - as despesas com a aquisição de bens e de serviços e de empreitadas devem observar os procedimentos e os limites de autorização por entidade competente;
 - Art.ºs 13.º, 10.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 155/92, no que respeita, respectivamente, ao registo do cabimento prévio e do compromisso e à autorização de pagamentos por entidade competente;
 - Art.º 5.º do Decreto com força de Lei n.º 18 526, de 28 de Janeiro de 1930 - prazo definido para a entrega na DGT dos montantes cobrados e que são Receitas do Estado;
 - Decreto de execução orçamental em vigor (actual art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março), no que concerne à utilização das dotações do Orçamento do Estado apenas e só após terem sido esgotadas as suas receitas próprias;
 - Portaria n.º 671/2000, de 17/04 – Cadastro e Inventário de Bens do Estado;
 - Códigos do IRS e do IRC, quanto às retenções na fonte, no que respeita às despesas com o arrendamento de espaços.
- **A realização dos objectivos estabelecidos.**
 2. Fazer cessar os procedimentos objecto de censura por parte deste Tribunal no ponto IV.3.2.1.2.2;
 3. 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. Enquanto tal não se verificar o mapa da conta de gerência deve ser elaborado em conformidade com as instruções n.º 2/97 – 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 9 de Janeiro;
 4. Diligenciar junto dos diversos Tribunais do Trabalho para que procedam à eventual entrega de coimas e custas judiciais ou indiquem a situação dos diversos processos enviados pelas Delegações para execução/recurso.



II. INTRODUÇÃO

A auditoria financeira ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições do Trabalho (IDICT), localizado em Lisboa, foi realizada em harmonia com o Programa de Fiscalização, aprovado em sessão do Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

II.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

Esta acção insere-se na fiscalização sucessiva desenvolvida pelo Tribunal de Contas e reveste a forma de auditoria financeira à conta apresentada pelo IDICT, relativa à gerência de 2003, abrangendo a análise e conferência desta para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento e apreciando:

- Se as operações efectuadas são legais e regulares;
- Se o respectivo sistema de controlo interno é fiável;
- Se a conta apresentada reflecte fidedignamente as receitas, as despesas e os respectivos saldos, bem como a sua situação financeira e patrimonial; e
- Se está elaborada de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas.

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 compreende três fases (planeamento, execução e elaboração do relato).

II.2.1. Fase de Planeamento

Iniciada com o estudo prévio e concluída com a elaboração do Plano Global de Auditoria, permitiu recolher e analisar um conjunto de elementos e informações disponíveis no site do organismo e no respectivo dossier permanente, existente na DGTC, incluindo a conta de gerência de 2003.

Esta fase permitiu, nomeadamente:

- Conhecer, genericamente, a estrutura, a actividade e a organização administrativa e contabilística da entidade;
- Formular uma opinião preliminar sobre as áreas de maior risco;
- Fazer uma avaliação prévia da conta de gerência de 2003; e
- Identificar os domínios em que se justificaria aprofundar o exame.



Ainda no decurso desta fase, foram desenvolvidos trabalhos no IDICT, no sentido de identificar as áreas-chave, que serviram de suporte à elaboração do Programa de Auditoria.

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, na fase de execução da auditoria, à avaliação do sistema de controlo interno adoptado no Instituto e à análise da documentação que suporta os registos evidenciados na conta de gerência.

Os métodos e técnicas de auditoria utilizados para a avaliação do controlo interno e análise da documentação foram, nomeadamente, os seguintes:

- Reuniões com dirigentes e com os responsáveis pelas principais áreas de actividade;
- Recolha e apreciação de informação específica, nomeadamente, legislação, regulamentos internos, balanço social, orçamentos, relatórios de actividade, assim como actas de reuniões dos órgãos de direcção e as delegações e subdelegações de competências;
- Levantamento dos principais circuitos administrativos e contabilísticos implementados no Instituto;
- Selecção de um conjunto de operações-tipo e acompanhamento do seu percurso, ao longo de todo o circuito;
- Confirmação se os procedimentos e as medidas de controlo interno foram adequados e se funcionaram ao longo da gerência.
- Verificação, por amostragem, da documentação de suporte dos valores constantes da Conta de Gerência;
- Análise de processos de aquisição de bens e serviços;
- Análise da legalidade e da regularidade das operações efectuadas durante a Gerência de 2003;
- Análise das variações ocorridas no património (aquisições e abates), suas repercussões no inventário e controlo exercido sobre os bens móveis e imóveis afectos ao organismo.



II.2.3. *Elaboração do Relato*

Subsequentemente à apreciação e avaliação do trabalho desenvolvido nas fases anteriores, elaborou-se o relato, evidenciando as situações detectadas e os seus eventuais efeitos sobre a conta de gerência apresentada pelo IDICT ao Tribunal de Contas. Subsequentemente, o referido relato foi enviado aos responsáveis identificados no ponto II.4.

II.3. **Condicionantes**

No decurso do trabalho de campo verificaram-se um conjunto de ocorrências que condicionaram uma mais expedita execução da auditoria, designadamente:

- A dimensão, dispersão geográfica e complexidade do organismo;
- A separação e reorganização interna dos serviços, devido à fase de cisão/extinção em que o organismo se encontrava e a subsequente criação de entidades autónomas;
- A falta de celeridade na entrega de documentos e na prestação de determinadas informações, na área contabilístico-financeira;
- A não disponibilização de informação e de documentação que permitisse complementar a análise das contas bancárias.

No entanto, de um modo geral, os responsáveis e funcionários contactados prestaram as informações e esclarecimentos solicitados, assim como concederam todo o apoio logístico necessário à realização do trabalho de campo.

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, os seguintes responsáveis, para sobre o mesmo alegarem o que houvessem por conveniente:

1. Membros dos Conselhos Administrativos do IDICT nas gerências de 2002² e 2003³:
 - Presidente do IDICT;
 - Vice-Presidente do IDICT e Inspector-Geral do Trabalho;
 - Vice-Presidente do IDICT;
 - Director de Serviços de Desenvolvimento e Avaliação de Programas de Prevenção (DSDAPP);

² Entre 31/08/2002 e 1/11/2002 todos os membros do Conselho Administrativo foram substituídos, pelos membros do mesmo Conselho responsáveis pela gerência de 2003.

³ O Director de Serviços da DSAG foi substituído em 08/09/2003.



- Director de Serviços de Apoio à Gestão (DSAG).
2. Outros responsáveis do IDICT a exercerem funções em 2003:
- Subinspectora-Geral do IDICT;
 - Subinspector-Geral do IDICT;
 - Delegados de Aveiro, S. João da Madeira e Vila Real;
 - Subdelegados de Castelo Branco, Penafiel e Tomar;
 - Chefe de Repartição de Administração Financeira e Patrimonial.
3. Outros responsáveis à data do contraditório:
- O Presidente do Conselho Directivo do Instituto para a Segurança Higiene e Saúde no Trabalho, I.P. (ISHST);
 - O Inspector-Geral do Trabalho (IGT).

A identificação nominal dos responsáveis e os correspondentes cargos consta do anexo XI.

Foram recebidas as alegações dos referidos responsáveis, com excepção:

- Do Presidente do IDICT, em exercício de funções a partir de 11/10/2002, responsável também, pela gerência de 2003, apesar de ter sido concedida, a seu pedido, prorrogação de prazo para remessa da respectiva resposta;
- Do Vice-Presidente do IDICT, em exercício de funções até 31/08/2002; e
- Da Directora de Serviços da DSDAPP, em exercício de funções a partir de 01/11/2002, responsável, também, pela gerência de 2003.

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.

Todavia, por se considerarem de carácter genérico apresentam-se a seguir um conjunto de causas, apontadas pelo Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005 (tendo algumas das mesmas também sido referidas pelos directores de serviços da DSAG, nas suas alegações), que no seu entender estão na origem das falhas apontadas no relato:

- a. *“A existência apenas de uma direcção de serviços de apoio (DSAG) para mais de mil funcionários e para uma estrutura enorme e desconcentrada, com mais de 30 Delegações ou Subdelegações espalhadas pelo país”.*
- b. *“A ausência de uma unidade orgânica com atribuições ao nível da gestão financeira resultava na inexistência de pessoal qualificado e com experiência na área”.*
- c. *“A inexistência de um quadro de informática e a exiguidade de recursos humanos nessa área”.*



- d. *“A incerteza e a precariedade da situação do exercício das funções de gestão intermédia, caso, também do Director de Serviços da DSAG, em regime de substituição por seis meses e gestão corrente a seguir”.*
- e. *“O perfil dos elementos que constituíam a Direcção do IDICT e da IGT – nenhum com qualificação e experiência mínima na área financeira e alguns sem a mínima experiência e contacto com a Administração Pública, suas regras, normas, funcionamento e cultura”.*
- f. *“A diversidade das atribuições da DSAG”.*
- g. *“A saída, por aposentação, da chefe de repartição da área financeira no início de 2003”.*
- h. *“O anúncio público pelo Governo de então da concretização a curto prazo da separação do IDICT em dois organismos gerou um clima de conflito na organização”.*
- i. *“Impossibilidade de desenvolver (...) alguns projectos essenciais à organização (...) – os projectos do sistema de apoio à decisão e sistema de controlo de gestão”.*
- j. *A saída de um novo sistema de classificação das despesas sempre gerador de lapsos e incertezas o que acrescentar ao que foi dito não deixa de ser um grande factor explicativo das incorrecções detectadas”.*



III. CARACTERIZAÇÃO DO IDICT

III.1. Enquadramento legal

O Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT), criado pelo Decreto-Lei n.º 219/93, de 16 de Junho, era uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e sob superintendência e tutela do Ministro da Segurança Social e do Trabalho (MSST).

Este Instituto era constituído por serviços centrais e periféricos (delegações), nele se destacando os afectos à Área da Prevenção e à Inspeção Geral do Trabalho (IGT) que, apesar de em 2003 ainda se encontrar inserida na orgânica do IDICT, manteve a sua independência funcional, sendo dirigida por um Inspector-geral do Trabalho, que por inerência era Vice-Presidente do IDICT, e por dois Subinspectores-Gerais⁴.

Na sequência da reestruturação da orgânica do MSST, efectuada através do Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17 de Julho, o IDICT foi extinto, a IGT regressa ao âmbito da administração directa do Estado e é criado o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, IP.

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. 10.º⁵ da Lei n.º 91/2001, de 20-08, o IDICT, no ano de 2003, dispunha ainda de um sistema de informação contabilística assente na contabilidade unigráfica ou orçamental, que tem como suporte tecnológico o Sistema de Informação Contabilística (SIC) implementado com o novo Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) e prestou contas ao Tribunal de Contas nos termos das Instruções n.º 2/97 – 2.ª Secção.

III.2. Identificação dos responsáveis

Os elementos do IDICT, que integraram o Conselho Administrativo, responsável pela gestão financeira e envio da conta ao Tribunal de Contas, relativa à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, encontram-se identificados no anexo XI:

III.3. Organização e estrutura

O IDICT possui três órgãos (a direcção, o conselho administrativo e o conselho geral) e integra serviços centrais (formados pela IGT e quatro direcções de serviços) e serviços

⁴ Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de Junho.

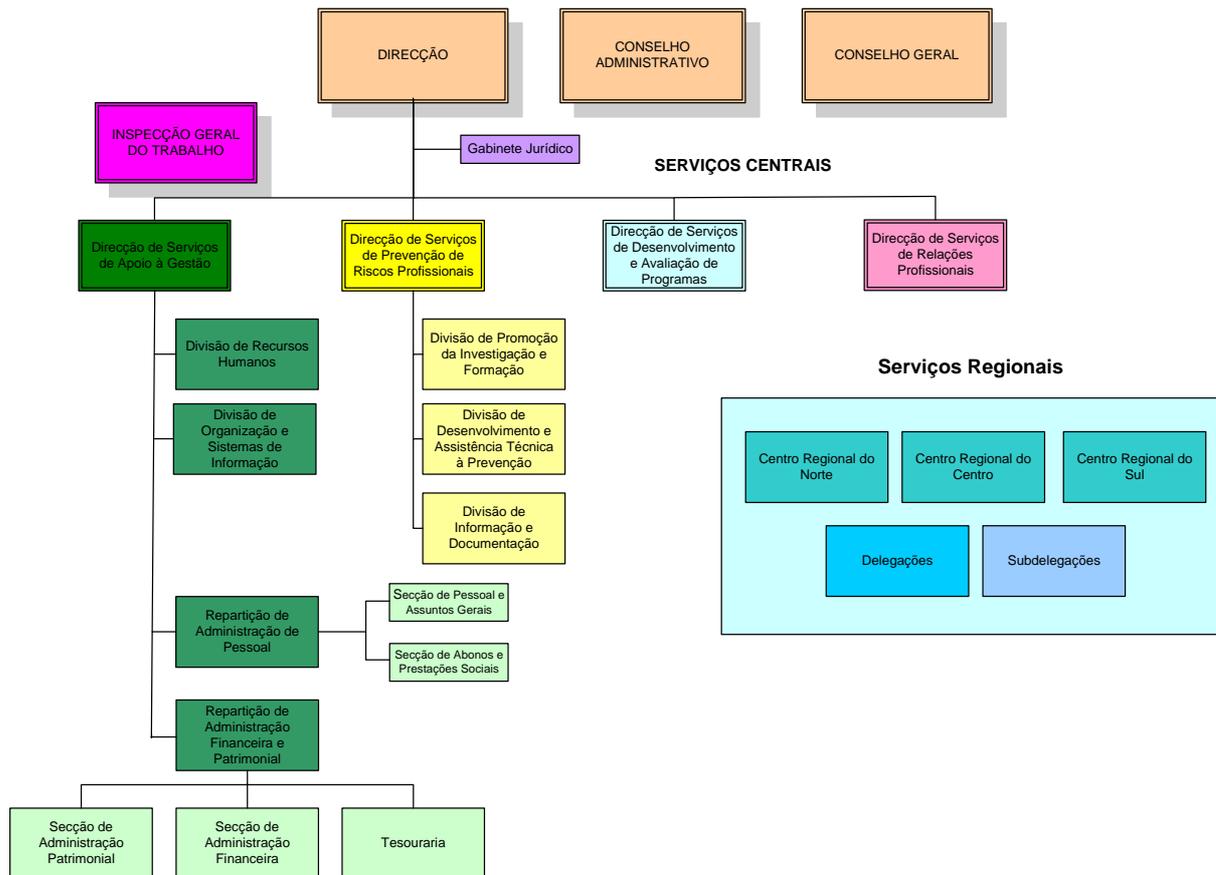
⁵ Actual art. 11.º, com as alterações introduzidas à Lei n.º 91/2001, pela Lei n.º 48/2004, de 24-08.



MPJ

periféricos (constituídos por centros regionais, delegações e subdelegações), conforme se apresenta no organograma seguinte:

Diagrama 1 - Organograma do IDICT





Tribunal de Contas

MPJ

Sobre os órgãos indicados destaca-se o seguinte:

- A Direcção, formada por um Presidente e dois Vice-Presidentes⁶, tem por competência, nomeadamente:
 - Celebrar protocolos de colaboração e contratos de prestação de serviços; e
 - Propor a aprovação dos programas de acção e os respectivos regulamentos de gestão e de avaliação da sua execução. Todavia, não existe evidência de os regulamentos terem sido elaborados, com excepção do regulamento de acessos da Sede.

Em virtude de terem apenas sido disponibilizadas três actas, a última das quais datada de 7 de Abril de 2003, não foi possível concluir sobre a actividade desenvolvida e as decisões tomadas após a referida data.

- O Conselho Administrativo, constituído por cinco membros (o Presidente do IDICT, os dois Vice-Presidentes, o Director de Serviços de Desenvolvimento e Avaliação de Programas e o Director de Serviços de Apoio à Gestão), tem por incumbência:
 - Elaborar o orçamento;
 - Emitir parecer sobre os meios financeiros a afectar à realização dos programas de acção;
 - Superintender na cobrança e arrecadação das receitas e na realização das despesas;
 - Dar parecer sobre a Conta de Gerência e sobre os contratos a celebrar pelo IDICT.
- O Conselho Geral, integrado por cerca de 16 elementos, representantes de diversos Ministérios e das confederações sindicais e patronais, tem competência consultiva e dá parecer sobre:
 - O plano de actividades e orçamento;
 - O relatório e contas anual;
 - Os programas de acção e respectivos regulamentos; e
 - Os relatórios de actividades.

Como o IDICT não foi dotado de órgão de fiscalização interna (comissão de fiscalização, conselho fiscal ou fiscal único), nem de unidade de auditoria interna⁷, existem lacunas ao nível do auto controlo, ou controlo operacional.

⁶ Um dos Vice-Presidentes é, por inerência, o Inspector-Geral do Trabalho.

⁷ O diploma orgânico (DL n.º 219/93, de 16 de Junho) não contempla a criação destes órgãos ou serviços.



Sobre os serviços centrais refere-se ainda o seguinte:

- A IGT é um serviço inspeção e de fiscalização do cumprimento das normas relativas às condições de trabalho, emprego, desemprego e pagamento das contribuições para a segurança social.

Ainda que a IGT integre os serviços centrais, é apresentada, no organograma, numa posição intermédia, entre os órgãos do IDICT e os outros serviços centrais, situação que se explica pela sua posição diferenciada⁸, optando-se, no entanto, por não a colocar ao nível dos órgãos do IDICT como consta no seu *site* da Internet.

- A Direcção de Serviços de Desenvolvimento e Avaliação de Programas é um serviço de promoção dos objectivos da política de prevenção de riscos profissionais e de avaliação da execução dos programas que os concretizem.
- A Direcção de Serviços de Prevenção de Riscos Profissionais é um serviço de apoio técnico no domínio das condições de higiene e segurança do trabalho e da prevenção dos riscos profissionais.
- A Direcção de Serviços de Relações Profissionais é um serviço de promoção e acompanhamento dos processos convencionais de regulamentação colectiva de trabalho e de prevenção dos conflitos colectivos de trabalho.
- A Direcção de Serviços de Apoio à Gestão presta apoio técnico e administrativo, designadamente, na gestão dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos.

Da estrutura orgânica destacam-se os serviços regionais compostos por:

- Centros regionais, dirigidos por um director regional com competência inspectiva;
- Delegações, de uma maneira geral, dirigidas por um delegado⁹, também com competência inspectiva, dispõem de uma repartição técnica e de uma secção administrativa;
- Subdelegações, dirigidas por subdelegados com competência inspectiva, dispõem de um núcleo de apoio.

III.4. Actividade desenvolvida

Do conjunto das atribuições do IDICT destacam-se as seguintes:

⁸ Este serviço, apesar de integrado no IDICT, possui Estatuto autónomo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de Junho.

⁹ No caso das delegações de Lisboa e do Porto o dirigente assume a categoria de delegado-coordenador.



- Promover e avaliar a melhoria das condições de trabalho;
- Desenvolver a prevenção dos riscos profissionais;
- Fomentar e acompanhar a regulamentação colectiva do trabalho por via convencional;
- Prevenir e intervir nos conflitos colectivos de trabalho; e
- Assegurar o cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho, emprego e desemprego dos trabalhadores.

Visando a prossecução destas atribuições, o Instituto desenvolveu, em 2003, diversos programas e projectos na Área da Prevenção, designadamente:

- Programas
 - Programa Nacional de Educação para a Segurança e Saúde no Trabalho (PNESST);
 - Campanhas para a Melhoria das Condições de Trabalho na Indústria Têxtil e do Vestuário, bem como para a Melhorias das Condições de Trabalho na Indústria Cerâmica;
 - Programa Trabalho Seguro (PTS).
- Projectos de âmbito nacional
 - Ano Europeu das Pessoas com Deficiência;
 - Promoção da Cultura de Prevenção ao Nível Local;
 - Alcoolismo e Outras Toxicodependências em Meio Laboral;
 - Dia Nacional de Prevenção e Segurança no Trabalho;
- Projectos de âmbito internacional
 - XXVII Simpósio Internacional AISS – Sector da Construção;
 - Projecto Transnacional Agrosécurité;
 - Projecto Transnacional Neorural;
 - Projecto-piloto SILFORED, inserido no Programa Comunitário Leonardo da Vinci.
- Projectos apoiados
 - Acção promotora: Campanha Têxtil, Semana Europeia da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, Campanha Cerâmica e Programa de apoio a Projectos do movimento Associativo;
 - Acção reactiva: Projectos estruturantes.

No referido ano, desenvolveu variadas acções inspectivas através da IGT, as quais tiveram subjacentes os seguintes eixos fundamentais de actuação:



- Abordagem sectorial no âmbito da prevenção de riscos profissionais e das condições de trabalho;
- Abordagem transversal no âmbito da prevenção de riscos profissionais e das condições de trabalho.

As acções inspectivas no âmbito dos riscos profissionais foram desenvolvidas em diversas empresas, nomeadamente de construção civil e obras públicas, da indústria têxtil e do vestuário, da indústria cerâmica e da indústria extractiva, bem como agrícolas e de pescas.

As acções desenvolvidas no âmbito das condições de trabalho abrangeram também variadas empresas, nomeadamente de construção civil e obras públicas, de transportes, de hotelaria e restauração, de comércio, assim como tiveram em linha de conta diversos aspectos tais como o trabalho irregular (clandestinos, dissimulados e precário ilegal), trabalho de menores, trabalho de estrangeiros e discriminação no trabalho.

III.5. Acompanhamento e controlo

Sendo o IDICT uma entidade inserida na administração directa do Estado, o respectivo acompanhamento e controlo foi realizado:

- Ao nível interno, de apoio à actividade financeira

Foi contratada uma empresa para prestação de serviços, consubstanciados na realização de auditorias internas ao nível dos serviços de gestão, tendo elaborado relatórios sobre a “Caracterização da situação actual (Julho 2003)”, “Execução orçamental (Agosto 2003)”, “Tableau de Bord (Outubro 2003)”, “Optimização da utilização dos recursos (Novembro 2003)” e “Controlo orçamental (Setembro 2004)”. No penúltimo relatório citado, refere-se que “...o IDICT não possui mecanismos de controlo de Gestão, nem uma cultura financeira de optimização de recursos e gestão dos mesmos. A inexistência de indicadores de gestão, de objectivos previamente fixados e do controlo periódico dos resultados resulta na desresponsabilização dos Gestores”.

- Ao nível do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI)
 - O controlo sectorial, desenvolvido pela Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST), consubstanciou-se na realização de duas auditorias de âmbito limitado às campanhas para a “Melhoria das condições de trabalho na indústria cerâmica”¹⁰ e para a “Melhoria das condições de trabalho na indústria têxtil e do vestuário”, cujas conclusões, neste último caso, se reportam, essencialmente, aos aspectos técnicos das actividades auditadas.

¹⁰Para além de referir aspectos relacionados com a execução da campanha, apontou diversas lacunas, essencialmente de natureza administrativa, processual e legal, assim como referiu não terem sido utilizados meios informáticos na gestão da campanha.



- O controlo estratégico foi exercido pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), que, para além do normal acompanhamento da execução orçamental através do SIC e dos elementos regularmente remetidos pelo IDICT, executou uma auditoria às contas de 1999, na qual detectou a existência de irregularidades no cálculo dos abonos e prestações ao pessoal, de deficiências no tratamento da informação de suporte da despesa e de falhas no cumprimento dos prazos para depósito das receitas nos cofres do Tesouro.
 - A IGF não realizou qualquer acção inspectiva, de acordo com a informação recolhida no IDICT.
- Ao nível do controlo externo – Tribunal de Contas

Relativamente ao último triénio foram analisadas as contas de gerência do ano de 2000¹¹ e do ano de 2002¹², as quais se encontravam insuficientemente instruídas.

As deficiências na instrução reportavam-se a:

- Falta de certificação de valores inscritos na conta de gerência; e
- Divergência de valores com os documentos de suporte apresentados.

A conta de 2001¹³ não foi incluída no Plano de fiscalização.

III.6. Recursos humanos

III.6.1. Quadro de pessoal aprovado

Em execução do art. 28.º do Decreto-Lei n.º 219/93, de 21 de Junho, a Portaria n.º 596-B/93, de 21 de Junho, aprovou o quadro de pessoal do IDICT. Este quadro foi objecto de alterações introduzidas pelas Portarias n.ºs 178/96, de 29/5, 669/96, de 16/11, 550/97, de 25/7, 291/99, de 28/4, 197/2001, de 13/3.

¹¹ Conta n.º 2256/2000.

¹² Conta n.º 243/2002 (De 01/01 a 31/10) e n.º 4688/2002 (De 1/11 a 31/12).

¹³ Conta n.º 3764/2001.



Quadro I – Quadro Legal

Grupo Profissional	N.º lugares aprovados (1)	N.º lugares a extinguir quando vagarem (2)	N.º lugares corrigidos (3)=(1)-(2)
Dirigente	64	2	62
Inspecção	570	36	534
Técnico Superior	238	28	210
Técnico	55	17	38
Técnico Profissional	184	24	160
Administrativo	408	6	402
Auxiliar	165	12	153
Total	1.684	125	1.559

Fonte: Portarias acima referidas.

Do quadro apresentado infere-se que os grupos profissionais com maior número de lugares do quadro aprovados são os da Inspecção (570) e os administrativos (408), que representam, respectivamente, 33,8% e 24,2% do total.

III.6.2. Quadro de pessoal efectivo

Segundo os dados do Balanço Social de 2003 e constantes do *site* do IDICT, os recursos humanos afectos caracterizam-se da seguinte forma:

- No triénio 2001/03 o número de efectivos diminuiu de cerca de 6,5% (-74 unidades):

Quadro II - Recursos humanos

Ano	N.º de efectivos
2001	1 136
2002	1 132
2003	1 062

Fonte Balanço Social

- Em 2003, cerca de $\frac{3}{4}$ dos efectivos (73,8% - 784) concentravam-se na área de Inspecção do Trabalho e os restantes nas áreas de Prevenção (18,6% - 197) e de Administração (7,6% - 81), os quais se distribuía pelos seguintes grupos profissionais:



Quadro III – Distribuição dos efectivos por grupos profissionais e áreas

Grupo Profissional	Inspecção	Prevenção	Administração	Total	%
Dirigente	39	13	4	56	5,3
Inspecção	287	7	0	294	27,7
Técnico Superior	54	63	11	128	12,1
Informático	3	0	6	9	0,8
Docente	0	48	0	48	4,5
Técnico	4	10	3	17	1,6
Técnico Profissional	58	15	8	81	7,6
Administrativo	228	23	43	294	27,7
Auxiliar	111	18	6	135	12,7
Total	784	197	81	1 062	100,0
%	73,8	18,6	7,6	100,0	

Fonte: Balanço Social - 2003

Comparando o número de lugares do quadro (quadro I) com o número de pessoal efectivo (quadro III) verifica-se que:

- O quadro de pessoal aprovado não se encontra dotado de lugares para pessoal docente e de informática. Por este facto, o organismo tem sentido dificuldades em recrutar técnicos habilitados para esta última área;
- O número de efectivos representa 68% do número de lugares possíveis de provimento;
- Os grupos de pessoal técnico, técnico profissional e de inspecção são os grupos profissionais que apresentam taxas de preenchimento de lugares de quadro mais modestas, 45%, 51% e 55%, respectivamente, em contraponto com o grupo de pessoal dirigente, auxiliar e administrativo com 90%, 88% e 73%.

Para a execução de acções específicas, como por exemplo as relacionadas com a legalização de estrangeiros, o organismo contratou sete empresas de trabalho temporário. As empresas contratadas efectuaram serviços de *outsourcing*, durante a gerência, no valor aproximado de 668,5 milhares de euros, situação que indicia carência de recursos humanos ou a sua deficiente afectação.

Sobre os recursos humanos refere-se, ainda, que:

- Os efectivos globais apresentavam uma média etária elevada de 48,59. Contudo ligeiramente mais baixa que no ano anterior (48,78), atingindo nos próximos 10 anos, 51% dos efectivos, os 60 anos de idade e 36 anos de serviço;
- Do total dos efectivos, 37% tem mais de 30 anos de antiguidade na Função Pública (nos próximos seis anos 32% atingirão 36 anos de serviço);
- Possuem um nível habilitacional dicotómico, 40% dos efectivos detêm formação superior e cerca de 36% escolaridade obrigatória (até ao 9º ano), sendo no entanto diminuta a taxa de escolaridade inferior a 4 anos (menos de 1%);



- Durante o ano de 2003 o IDICT acolheu cerca de 110 juristas, em estágio de formação na área das contra ordenações laborais, o qual resultou de um protocolo entre o IEFP, a Ordem dos Advogados e o IDICT;
- O trabalho extraordinário, que diminuiu cerca de 6%, relativamente ao ano anterior, foi efectuado por metade dos efectivos, tendo cada um realizado, em média, 88 horas no ano¹⁴.

III.7. Recursos financeiros

Para além das dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado a actividade do IDICT é financiada pelas seguintes receitas próprias¹⁵:

- As quantias cobradas pelos serviços prestados a entidades públicas ou privadas;
- O produto de venda das publicações que edite;
- Os valores cobrados pela inscrição ou matrícula em cursos, seminários ou colóquios de formação, bem como pela assistência ou frequência de actividades culturais da iniciativa do IDICT;
- Os rendimentos de bens próprios e daqueles que, a qualquer título, fruir;
- O produto de coimas;
- O produto de alienação ou cedência de direitos do seu património, nomeadamente o direito de reprodução;
- Os juros das contas de depósitos;
- Quaisquer outras receitas que lhe foram atribuídas por lei¹⁶, contrato ou outro título;
- O saldo das contas de gerência de anos anteriores.

Estas receitas próprias são afectas ao pagamento das despesas do IDICT, mediante inscrição de dotações com compensação de receitas.

III.8. Sistema de informação

O sistema de informação contabilístico do IDICT assenta na Contabilidade Unigráfica ou Orçamental, tem como suporte tecnológico o Sistema de Informação Contabilística (SIC), através do qual procede ao pedido de libertação de créditos (PLC), quer de verbas do OE (Funcionamento e PIDDAC), quer das suas receitas próprias (nomeadamente, transferências do OSS, coimas e vendas de publicações).

Não observa na íntegra o Regime de Tesouraria do Estado (DL n.º 191/99, de 5 de Junho), uma vez que utiliza contas bancárias fora da DGT¹⁷, para além das necessárias para os fundos de maneo.

¹⁴ O equivalente a aproximadamente 13 dias.

¹⁵ Art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 219/2003, de 16 de Junho.

¹⁶ Estas receitas incluem as transferências efectuadas pelo IGFSS, relativas à Taxa Social Única (DL n.º 140-D/86, de 14/06, com as redacções introduzidas pela Lei n.º 52-C/96, de 27/12 e Lei n.º 87-B/98, de 31/12).



Utiliza o “SRH” na gestão dos recursos humanos, o qual é fundamental para o processamento dos vencimentos e muito secundário para o controlo de assiduidade. Todavia, com o “SRH Plus”, software já adquirido pelo IDICT e em fase de implementação¹⁸, será possível melhorar o referido controlo.

São igualmente utilizadas outras aplicações, tais como o Sistema de Suporte à Decisão, que utiliza a informação disponibilizada pelas bases de dados do SIC e do SRH; o GESMAT e o GESPARQUE para a gestão e inventariação de, respectivamente, bens móveis e material informático¹⁹. De salientar que a inventariação completa a nível nacional ainda não foi realizada, sendo intenção do IDICT contratar a empresa que desenvolveu este *software* para realizar tal tarefa.

Não existe qualquer aplicação específica para a gestão da frota de viaturas, nem para a gestão de existências (p.e. publicações), utilizando-se para o efeito a folha de cálculo (EXCEL).

Ao nível da IGT, é utilizada a aplicação SINAI (Sistema de Informação Nacional da Área Inspectiva) integrada com a aplicação SGAP (Sistema de Gestão Aplicacional), a qual é composta por diversos módulos: o SIIGT (Sistema de Informação da IGT); o SGE (Sistema de Gestão da IGT); o SGEES (Sistema de Gestão de Estrangeiros); o SIRC (Sistema de Informação Regional de Contra Ordenações) e o SICC (Sistema de Informação Central de Contra Ordenações). Como principal lacuna destaca-se existência de erros provenientes da leitura óptica dos documentos.

Apesar de o Instituto ter, como já referido, uma Contabilidade de Compromissos, tendo por base o SIC, esta não evidenciava todas as obrigações assumidas, o que desrespeita o disposto no art. 10º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Com efeito, verifica-se que os documentos de suporte das despesas de 2003 pagas em 2004, não evidenciam os registos de cabimento e compromisso no ano, mas apenas no ano seguinte.

¹⁷ De acordo com a informação disponibilizada pelo IDICT, o mesmo possuía 8 contas na sede e 32 nas delegações e subdelegações.

¹⁸ Implementação que se previa estar concluída até ao final de 2004.

¹⁹ As compras de material informático são introduzidas no GESMAT e, posteriormente, são migradas para o GESPARQUE.



IV. DESENVOLVIMENTO DA ACÇÃO

IV.1. Avaliação do Sistema de Controlo Interno

O levantamento dos principais circuitos administrativos e contabilísticos contribuiu para o conhecimento do sistema de controlo interno adoptado pelo Instituto.

Subsequente a este levantamento, foram realizados testes de procedimento e de conformidade, com o intuito de confirmar a existência de controlo interno, identificar os seus pontos fortes e fracos e proceder à sua avaliação.

Na sequência deste trabalho, complementado com a informação obtida junto dos responsáveis e técnicos, concluiu-se que, de forma genérica, existe uma razoável segregação de funções, controlo de operações, definição de autoridade e pessoal empenhado e responsável, e identificaram-se os pontos fortes e fracos evidenciados no seguinte quadro:

Quadro IV - Sistema de Controlo Interno

Áreas	Pontos fortes	Pontos fracos
Organização (Sede)	<ul style="list-style-type: none">» Integração na RAFE.» Existência de organograma global.» Actas das reuniões do CA e do CG.» Elaboração de relatórios e programas de actividade.» Elaboração do Balanço Social.» Implementação na Sede de um regulamento de acessos.	<ul style="list-style-type: none">» Dispersão dos serviços por vários locais.» Não implementação do POCP.» Não existe ainda um manual global de procedimentos, nem um manual específico para a área administrativo-financeira.» Número limitado de Actas das reuniões da Direcção.» Normalmente não é efectuado o cabimento prévio.
Sistemas de Informação	<ul style="list-style-type: none">» Implementação em 2004 de “contabilidade de custos”.» Adesão ao <i>e-Banking</i>, em 2004, apenas para as receitas provenientes de coimas.» Dispõe de programas informáticos nas áreas da IGT e administrativo-financeira, designadamente o SINAI, SGAP, SRH, SIC, GESMAT.» Estão definidos perfis de utilizadores nos programas informáticos.	<ul style="list-style-type: none">» Algumas áreas ainda não possuem adequado software informático, designadamente a de “Prevenção de Riscos Profissionais” e a de “Desenvolvimento e Avaliação de Programas”.» Não integração de todas as delegações nos sistemas.» Não cobertura dos sistemas informáticos de áreas tão importantes como a gestão da frota e das existências.



Tribunal de Contas

MPJ

Áreas	Pontos fortes	Pontos fracos
Receita e Fundo de Maneio	<ul style="list-style-type: none">» Existem Fundos de Maneio (FM) na Sede e nas Delegações²⁰.» Segregação de funções relativas a recebimentos/pagamentos, contabilização e reconciliações bancárias.» Recebimentos são fundamentalmente por meio de transferência bancária ou cheque.	<ul style="list-style-type: none">» O Fundo de Maneio apresenta baixa utilização (3,9))²¹» Existência de contas bancárias fora da DGT para além das necessárias ao Fundo de Maneio²².» Conferências bancárias efectuadas sem periodicidade definida.» Coexistência e movimentação das contas bancárias antigas e as do <i>e-Banking</i>.» Não são efectuados diariamente os depósitos dos valores cobrados, provenientes da venda de publicações, de fotocópias e de CAP's.» Não acompanhamento dos processos remetidos aos Tribunais do Trabalho para execução²³.
Aquisições e Existências	<ul style="list-style-type: none">» Segregação de funções entre: autorização, contabilização e controlo dos activos.» Adopção do regime estabelecido no DL n.º 197/99, de 8/6.» Centralização (na sede) das aquisições de alguns bens (p.e. papel e material informático).	<ul style="list-style-type: none">» Inexistência de uma aplicação específica para a gestão de stocks.» Os procedimentos inerentes ao controlo de bens nos armazéns ainda não estão definidos.» Não são efectuadas contagens físicas dos bens em armazém, designadamente as publicações.» Armazéns com deficiente ou inexistente vigilância.» Os serviços não possuem condições físicas e de segurança para guardar adequadamente os

²⁰ O IDICT possui um Fundo de Maneio global no valor de €80 356,35. Este encontra-se repartido pela Sede (€33 703,64) e serviços regionais (€46 652,71), sendo a sua reposição efectuada até ao dia 10 do mês seguinte, mediante a apresentação dos respectivos documentos de despesa.

²¹ Valor global das despesas pagas com recurso a FM/ Valor global do FM (312 200,94/80 356,35 = 3,885). Este indicador evidencia uma deficiente gestão financeira dos recursos do organismo.

²² No exercício do contraditório, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, informou que "(...) a utilização (...) de contas bancárias fora da DGT, trata-se actualmente de uma situação ultrapassada." e que (...) foi ordenado o encerramento de todas as contas existentes e que não permitiam à IGT observar na íntegra o Regime de Unidade de Tesouraria do Estado". Também o Presidente do ISHST, em exercício na mesma data, refere que "Uma das prioridades de gestão do Conselho Directivo foi a de cumprir, rigorosamente, o princípio da unidade de tesouraria, razão pela qual tem vindo a utilizar apenas as contas de depósitos para o efeito abertas junto da Direcção-Geral do Tesouro, com excepção de uma conta para Fundo de Maneio (...)".

²³ Constitui exemplo do exposto o envio de 89 processos instruídos entre 1994 e 2002 pela Subdelegação de Torres Vedras, em relação aos quais haverá lugar a cobrança de coimas no valor de aproximadamente 21, 5 milhares de euros.



Áreas	Pontos fortes	Pontos fracos
Pessoal	<ul style="list-style-type: none">» Observação da legislação sobre contratação pública.» As operações analisadas inerentes ao pessoal são efectuadas com base em autorizações gerais ou específicas.» Possui software específico para o processamento de vencimentos (SRH).	<p>consumíveis e publicações.</p> <ul style="list-style-type: none">» Não tem normas para a gestão de recursos humanos.» Não possui regulamento geral de funcionamento e manual de funções.» Co-existência de relógio e de livro de ponto.» Elaboração manual de mapas de assiduidade.» Relógio de ponto não integrado com o SRH.
Transferências para outras entidades	<ul style="list-style-type: none">» Existência de normas regulamentares.» Celebração de protocolos.	<ul style="list-style-type: none">» Avaliação da execução dos programas apenas com base em mapas com referência dos documentos enviados pelas entidades promotoras das acções de formação.» Não realização de auditorias em 2003 nas entidades promotoras apoiadas, conforme definido nos protocolos.
Despesas de Capital e Património	<ul style="list-style-type: none">» Adopção das disposições legais relativas a despesas com a aquisição de bens e serviços (DL n.º 197/99, de 8/6) e de obras e empreitadas (DL n.º 59/99, 2/3).» Possui inventário.» Procedo ao registo sistemático das aquisições.» Realiza abatimentos e elaboram-se os respectivos autos.» Comunica à DGP os bens imóveis.» Edifício da sede vigiado por empresa de vigilância.	<ul style="list-style-type: none">» Não adopta o CIBE.» Deficiente controlo dos bens:<ul style="list-style-type: none">- Não foi efectuada a verificação física dos bens inventariados²⁴;- Inexiste número de inventário em diversos bens;- Nas salas não existe afixada a respectiva lista de bens.- Existem nos armazéns bens obsoletos, sem valor de uso ou que ultrapassaram a respectiva vida útil, que carecem de ser abatidos.

Devido à importância de que se revestem, merece destaque a não observância dos seguintes procedimentos que se consideram essenciais:

- Não foi observado o princípio do cabimento prévio e do compromisso consagrado nos art.ºs 13º e 10.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho²⁵, com excepção de um número diminuto de despesas, comprovado pela verificação das despesas incluídas nas seguintes agrupamentos:
 - Aquisição de bens e serviços (vd. ponto IV.3.2.1.2);

²⁴ Em sede de contraditório o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, referiu que "(...) neste momento a mesma já foi efectuada nos serviços centrais, encontrando-se actualizada, tendo sido iniciado o processo a nível dos serviços regionais".

²⁵ Cf. Anexo V.1 (Encargos assumidos em anos anteriores e pagos em 2004); Anexo V.2 (Aquisição de bens e serviços); Anexo V.3 (Transferências correntes); Anexo V.4 (Aquisições de bens de capital).



- Transferências correntes (vd. ponto IV. 3.2.1.3);
- Aquisições de bens de capital (vd. ponto IV.3.2.2).

Normalmente, o registo do cabimento efectua-se na data do compromisso, ambos com base na requisição ou factura do fornecedor de bens e serviços, conforme está evidenciado nos diversos “mapas de situação das rubricas” e nas “folhas de despesa” de suporte aos registos no SIC, situação que impossibilita um controlo rigoroso da execução orçamental, e não permite dar cumprimento ao requisito da regularidade financeira estabelecido no art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, no momento em que a despesa é autorizada pela entidade competente. O incumprimento do registo do cabimento e do compromisso nos termos legais foi também verificado em relação a encargos assumidos em anos anteriores e, bem assim, a despesas emergentes da celebração de contratos ou de protocolos.

O Vice-Presidente do IDICT, em exercício de funções a partir de 11/10/2002, no âmbito do contraditório, confirmou *“A não observância, por regra, do registo do cabimento prévio e do compromisso, nos termos previstos na lei (...)”* e esclareceu que esta ainda se verificou *“(...) durante 2003, na sequência de práticas acumuladas por dirigentes e funcionários ao longo dos anos.”*, informando que *“(...) apenas durante o ano de 2004, vieram a ser contrariadas estas práticas de um modo mais consistente, quer através, de directivas aos Serviços, visando o estrito cumprimento do cabimento prévio²⁶, quer através da formação a dirigentes e funcionários (...)”*. Este responsável alega que *“Neste contexto (...) autorizou, pontualmente, despesas de pequeno montante, com carácter de urgência, de despesas imprevistas ou resultantes de deficiências de planeamento (...)”*.

O Director de Serviços da DSAG, em exercício de 1/11/2002 a 7/09/2003, alegou que *“Existia a percepção de que o cabimento prévio era feito nos termos legais. Essa necessidade foi no entanto vincada quando no momento em que houve a constatação de algumas disfunções relativas ao desenvolvimento dos processos de aquisição (...)”* e que elaborou o ofício-circular n.º 14-DSAG, de 17/04/03, *“(...) dirigido a toda a organização e com conhecimento à Direcção, contendo metodologia relativa às aquisições onde é clara a necessidade de cabimento prévio.”* Alegando, ainda, que tanto quanto se recorda *“(...) a partir dessa data as propostas que vinham ao Director de Serviços da DSAG continham informação escrita pela Chefe da Repartição da existência de cabimento”*.

Também o Director de Serviços da DSAG, em exercício de funções a partir de 8/09/2003, alegou que *“(...) existia um cabimento informal manual, que de alguma forma dava segurança às despesas realizadas e que não seria inserido no sistema. A previsão de realização de despesas muitas vezes não se concretiza, o que dá origem a um trabalho em duplicado, levando a dois procedimentos – ao cabimento propriamente dito e à sua anulação”*, referindo, ainda, que desde que assumiu funções como Director da DSAG,

²⁶ Em 2004/08/06, foi emitido um despacho pelo Presidente da Direcção no qual, entre outros assuntos, se alerta a DSAG para a necessidade de observar estes procedimentos de controlo financeiro.



as propostas que vinham ao seu conhecimento “ (...) *continham informação escrita pela Chefe de Repartição da existência de cabimento*”.

O Presidente Conselho Directivo do ISHST, em exercício em Setembro de 2005, informou que “*No decurso de 2005, o Instituto tem vindo a desencadear todos os procedimentos com vista a assegurar o registo do cabimento prévio e do compromisso, nos termos legais*”.

As alegações em nada alteram as afirmações produzidas, dado que não se encontra evidenciada a existência dessa informação em data anterior à autorização da despesa (cfr. Anexo V). Antes pelo contrário, designadamente quando se afirma que as propostas continham a existência de informação de cabimento. A ser assim não teriam sido assumidos encargos superiores às dotações orçamentais, como efectivamente se verificou, vide quadro n.º XI – 2003 - Encargos assumidos superiores às dotações orçamentais

O incumprimento dos art.º s 13.º e 10.º do DL n.º 155/92 é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, sendo responsáveis por não cumprirem o seu dever de supervisão os Directores de Serviços de Apoio à Gestão, em exercício à data da ocorrência dos factos, e os elementos que autorizaram as respectivas despesas em documentos que não continham toda a informação necessária e exigida pelas disposições legais aplicáveis.

- Genericamente, não existe evidência de que os pagamentos sejam apenas efectuados após a recepção e verificação dos bens adquiridos, em virtude de nos documentos de requisição nunca constar a data e a rubrica na quadrícula “Recebido”, nem as respectivas facturas ou guias de remessa evidenciarem tal informação, a prestar pelo funcionário encarregue da recepção.

Não contrariando o exposto, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, esclareceu que “... *sempre que é efectuada a recepção de bens adquiridos, são as respectivas guias/facturas conferidas, só sendo o material e a respectiva documentação aceites, quando coincidentes.*”

- Não adopção do CIBE - Portaria n.º 671/2000 (2.º Série), de 17/4 -, no que respeita nomeadamente a amortizações (art.º 7º), classificador geral (art.º 24º) e respectivas taxas, fichas de inventário (art.º 26º) e códigos dos bens (art.º 29º), o que não permite que o organismo possua informação sobre o valor líquido do património pelo qual é responsável, nem elabore o mapa de síntese dos bens inventariados exigido pelo n.º 5 da mesma disposição legal e consequentemente forneça essa informação à Direcção-Geral do Património, caso se mostre necessário (n.º8).



Ponderando os pontos fortes e fracos anteriormente indicados, conclui-se que o sistema de controlo implementado no IDICT não pode deixar de ser classificado como deficiente²⁷.

IV.2. Execução orçamental de 2003

IV.2.1. Receita

A actividade do IDICT, em 2003, foi financiada, fundamentalmente, pelo Orçamento do Estado (OE) (36,9%) e por receitas próprias provenientes do Orçamento da Segurança Social (OSS) (40,6%), conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro V - Fontes de Financiamento

Fonte de financiamento	Valor Líquido (€)	%
Orçamento de Estado	16 155 430,06	36,9
Receitas próprias		
Provenientes do OSS	17 824 450,00	40,6
Outras receitas próprias	7.037.478,08	16,0
Saldo da gerência anterior ²⁸	2.832.268,00	6,5
Total	43 849 726,14	100,0

Fonte: Mapa 03 – SCC da DGO e conta de gerência (modelo 2)

As receitas próprias, em 2003, ascenderam a 24 862 milhares de euros (56,6%), e foram provenientes de:

Quadro VI – Receitas próprias

Receitas próprias	Valor (€)
Transferência do OSS (Taxa social única)	17 824 450,00
Coimas e penalidades por contra-ordenações	7 012 538,08
Venda de livros e documentação técnica	24 940,00
Total	24 861 928,08

Fonte: Conta gerência (modelo 2)

IV.2.2. Despesa

A execução orçamental da despesa teve a seguinte expressão:

²⁷ De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I) o controlo interno é classificado como: Bom, Regular e Deficiente.

²⁸ Na posse do Tesouro.



MPJ

Quadro VII – Execução orçamental em 2003

Em Euros

Rubricas	Orçamento		Execução (*) (c)	Taxa execução (d)=(c)/(b)x100	Peso Relativo %	
	Inicial (a)	Corrigido (b)				
Despesas correntes						
01.00.00	Despesas c/ pessoal	26.364.065	27.192.247	25.182.193	92,6	60,8
02.00.00	Aquisição bens e serviços	5.763.405	10.295.119	9.309.950	90,4	22,5
04.00.00	Transferências	5.126.672	5.644.760	5.608.570	99,4	13,5
06.00.00	Outras despesas	499	849	660	77,7	0,0
	Sub total	37.254.641	43.132.975	40.101.373	93,0	96,8
Despesas de capital						
07.00.00	Aquisição de bens	955.392	1.714.696	1.323.909	77,2	3,2
08.00.00	Transferências	1.500.772	20.877	17.255	82,7	0,0
	Sub total	2.456.164	1.735.573	1.341.164	77,3	3,2
TOTAL		39.710.805	44.868.548	41.442.537	92,4	100,0

Fonte: Lei n.º 32-B/2002, de 30/12 e Mapa 03 SCC - DGO.

(*) Valor líquido de reposições abatidas

Sobre os valores apresentados no quadro VII refere-se que:

- A execução orçamental global da despesa apresenta-se elevada (92,4%) tendo para este nível contribuído a execução verificada nas despesas correntes (93%), entre as quais se destacam as transferências, com 99,4%;
- As despesas de capital registaram uma execução de 77,3%, sendo, também, as transferências as que apresentam maior taxa;
- As despesas correntes representam 96,8% do total das despesas e consumiram 91,5% do total dos recursos financeiros;
- As despesas com pessoal, no montante de 25 182 milhares de euros, constituem o grupo de despesas mais significativas suportadas pelo organismo (60,8%), seguindo-se as aquisições de bens e serviços, com 9 310 milhares de euros (22,5%);
- Ainda no âmbito das despesas correntes, foram transferidas verbas para:
 - Organismos da administração directa do Estado e SFA²⁹, nomeadamente Departamento de Estatística, Prospectiva e Planeamento (DEPP) e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) no valor de 2 366 milhares de euros;
 - Instituições sem fins lucrativos, no valor de 2 681 milhares de euros;
 - Famílias³⁰, no valor de 566 milhares de euros; e

²⁹ Participação portuguesa em projectos co-financiados.

³⁰ Vd. ponto IV.3.2.1.3.



- Instituições internacionais, relativas a quotizações no montante de um milhar de euros.
- Foram realizados investimentos no valor de 1 324 milhares euros, dos quais 349,4 milhares de euros (26,4 %) foram financiados através do PIDDAC. A sua decomposição por natureza é a seguinte:

Quadro VIII – Natureza dos investimentos

Natureza	Valor (€)
Edifício	408 413,84
Equipamento de informática	211 505,31
Software informático	527 102,58
Equipamento administrativo	176 887,18
Total	1 323 908,91

- Em 2003 foram pagas despesas relativas a 2002 no montante de €189 613,31 que se distribuíram da seguinte forma:

Quadro IX – 2003 - Pagamentos de despesas de anos anteriores

Classificação	Designação	Valor (€)
01.00.00	Despesas c/ pessoal	184 971,35
02.00.00	Aquisição de bens e serviços	3 1013,75
04.00.00	Transferências correntes	500,00
07.00.00	Despesas de capital	1 028,21
TOTAL		189 613,31

O IDICT assumiu, e não pagou, em 2003, despesas no valor de €1 983 284,89, cujos grupos se identificam no quadro X.

Quadro X – 2003 - Encargos assumidos e não pagos

Classificação	Designação	Valor (€)
01.00.00	Despesas c/ pessoal	137,12
02.00.00	Aquisição de bens e serviços	1 411 529,76
04.00.00	Transferências correntes	333 260,00
07.00.00	Despesas de capital	238 358,01
TOTAL		1 983 284,89

Fonte: DSAG

Caso estes montantes fossem considerados na execução dos grupos de classificação económica 02.00.00 – Aquisição de bens e serviços e 04.00.00 – Transferências correntes, os mesmos ultrapassariam as dotações orçamentais aprovadas, conforme se demonstra no quadro XI.



Este facto é revelador da inexistência do controlo orçamental por parte dos serviços, conforme já foi anteriormente referido no ponto IV.1, designadamente pelo não cumprimento do disposto nos art.ºs 13.º e 10.ºs do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/7, uma vez que não foram observados os registos do cabimento prévio e do compromisso (vd. anexo V.1).

Quadro XI – 2003 - Encargos assumidos superiores às dotações orçamentais

Classificação Económica	Designação	Dotação orçamental corrigida (1)	Despesas pagas (2)	Encargos assumidos e não pagos (3)	Em euros	
					Total de encargos assumidos (4)=(2+3)	Excesso de encargos assumidos (5)=(4)+(1)
02.00.00	Aquisição de bens e serviços	10.295.119	9.310.950	1.411.529	10.721.479	426.360
04.00.00	Transferências correntes	5.644.760	5.608.570	333.260	5.941.830	297.070

O pagamento destas despesas por conta do orçamento de 2003 resultaria numa taxa de execução orçamental de 96,8%.

Por último, refira-se, ainda, que o IDICT teve a seu cargo a gestão do Programa Trabalho Seguro³¹, instituído pelo DL n.º 429/99, de 21 de Outubro, o qual tem por objectivo incentivar as boas práticas em matéria de segurança, higiene e saúde no trabalho e confere o direito à redução da taxa contributiva a aplicar às pequenas e médias empresas, sendo o financiamento dos custos decorrentes desta redução suportado por verbas do IDICT, que deverá proceder à transferência das mesmas para o IGFSS, de acordo com o art.º 7º do citado DL.

Não obstante este programa ter sido implementado no período compreendido entre 2002 e 2004 (inclusive) e de se reconhecer a necessidade de efectuar transferências para o IGFSS, o IDICT não procedeu à inscrição nos respectivos orçamentos das verbas necessárias nem procedeu a qualquer transferência. Segundo o IGFSS, em 2003, o montante a transferir ascendia a 1,578 milhares de euros³².

O Director da DSAG, em exercício até 31/10/2002, salienta que para execução do Programa Trabalho Seguro "(...) foi criada uma estrutura de projecto (cfr. Despacho Conjunto n.º 270/2001, publicado no DR, n.º 73, de 27/03/2001) que atribuiu a respectiva coordenação a um chefe de projecto (...) e que (...) apesar dos esclarecimentos fornecidos pelo chefe de projecto do PTS, enquanto director da DSAG, subsistiram dúvidas quanto ao financiamento a suportar pelo IDICT, pelo que foram realizadas reuniões com o IGFSS com vista a clarificar a questão, as

³¹ Para mais desenvolvimentos vide anexo I.

³² Segundo o IGFSS os montantes a transferir seriam os seguintes: €736 milhares de euros (2002); 842 milhares de euros (2003) e 265 milhares de euros (2004) (vd. anexo I).



quais se mostraram todavia inconclusivas”. E mencionou que “(...) não existia (...) qualquer apuramento correcto dos valores resultantes da redução da taxa contributiva das empresas, motivo pelo qual não se pôde proceder à sua inscrição em termos orçamentais.”.

O Director de Serviços da DSDAPP, a desempenhar funções até 10/10/2002, também referiu que o PTS foi gerido por uma estrutura de projecto, “... sobre a qual recaiu a competência (...) da elaboração dos planos de actividades e projectos de orçamento”, e que tanto quanto “(...) teve conhecimento, enquanto membro do Conselho Administrativo do IDICT, este órgão não foi destinatário da informação de um montante, a inscrever no orçamento do exercício de 2003, facultada pela estrutura de gestão do Programa (...) e, ainda, admite que “(...) possam ter decorrido, eventualmente, algumas dificuldades de articulação com os órgãos e serviços do Instituto e do próprio Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (...).

O Inspector-Geral do Trabalho, em funções até 30/09/2002, alegou que “ (...) a sua responsabilidade (...) pela não (...) inscrição no orçamento de 2003 das verbas necessárias decorrentes da redução de taxa contributiva no âmbito da gestão do Programa Trabalho Seguro (...) não merece contestação”.

O Inspector-Geral do Trabalho, a partir de 11/10/2002, refere “(...) o seu total afastamento (...) da realização do orçamento, e bem assim o seu afastamento funcional dos aspectos burocráticos e procedimentais, designadamente os relacionados (...) com (...) não inscrição de dotações no orçamento para cumprimento de obrigações legais (...)”.

O Vice-Presidente, em exercício a partir de 11/10/2002, alegou que “Durante o ano de 2003, nos serviços do IDICT, não foi possível obter com rigor mínimo indispensável os montantes das verbas a transferir (...)” e que o IDICT só tomou conhecimento do primeiro montante apurado (1ª Edição) pelo IGFSS em Novembro de 2003, altura em que foram “ (...) desencadeadas as necessárias diligências a fim de regularizar a situação, não sendo no entanto possível proceder a qualquer alteração orçamental na altura, atendendo ao montante em causa e à taxa de execução orçamental verificada à data”.

O Director de Serviços da DSAG, em exercício de funções entre 1/11/2002 a 07/09/03, alegou que “Relativamente ao Programa Trabalho Seguro (...) ao ser confrontado com o processo teve dúvidas relativamente ao montante do financiamento do IDICT pelo que solicitou esclarecimentos ao Director do Programa”. Alega ainda que decidiu “(...) estabelecer contacto com o IGFSS (...) mas os resultados foram inconclusivos “ e que não teve “(...) conhecimento da necessidade de proceder a alterações orçamentais para satisfazer despesas não previstas no orçamento inicial para 2003”.

O Director de Serviços da DSAG, em exercício a partir de 8/09/2003, alegou que não teve “ (...) qualquer contributo para o orçamento de 2003 em virtude de ter sido nomeado, em regime de substituição, (...) em 8 de Setembro de 2003, momento em que já só faltavam 4 meses para a execução desse mesmo orçamento”.



O Inspector-Geral do Trabalho, em funções em Setembro de 2005, referiu que *“... não foi previsível em 2002 aquando da elaboração do projecto de orçamento a previsão de verbas, não tendo sido informada a necessidade de inscrição de verbas pelo Gestor do Projecto e desconhecendo a Direcção à altura da elaboração do Orçamento que o Galardão que estava instituído desde 1999 foi atribuído em 2003, pela primeira vez, com a correspondente necessidade de verbas, tendo tal decisão vindo da estrutura de projecto que tinha também competência para elaborar, anualmente, o projecto de orçamento (...), devendo ter contemplado nesse mesmo orçamento as verbas atrás referidas”*.

Não obstante o alegado pelos dirigentes mantêm-se as afirmações formuladas, dado que:

- o diploma legal que criou o Programa Trabalho Seguro é de 1999 (DL n.º 429/99), tendo sido regulamentado no mesmo ano (Portaria n.º 1041/99);
- foi criada uma Estrutura de Projecto, em 2001 (Despacho Conjunto n.º 270/2001), com efeitos retroactivos a Janeiro de 2000, para prossecução dos objectivos do Programa e que funciona na directa dependência da Direcção do IDICT, cujos membros são simultaneamente membros do Conselho Administrativo do IDICT; e que
- o desconhecimento dos valores apurados pelo IGFSS não inviabiliza a consideração de uma previsão no orçamento de 2003, tendo em conta a data da publicação dos diplomas legais e a data da criação da Estrutura de Projecto.

O Presidente Conselho Directivo do ISHST, em exercício em Setembro de 2005, informou que *“No orçamento de 2005, bem como de 2006, as obrigações decorrentes de dispositivos legais têm ou tiveram cabimentação orçamental, sendo de referir que a totalidade das despesas decorrentes dos encargos com o Programa Trabalho Seguro encontra-se já liquidada”*.

O incumprimento do disposto nos art.ºs 10.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92 – registo do cabimento prévio e do compromisso - e a não inscrição de dotações no orçamento para cumprimento de obrigações legais, a qual viola o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto³³, são factos geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis, na primeira situação o Director de Serviços de Apoio à Gestão e a entidade que autorizou as respectivas despesas, conforme já referido no ponto IV.1 e, na segunda situação, os membros do Conselho Administrativo em funções à data da elaboração do Orçamento de 2003, pela não inscrição no orçamento inicial, e o Conselho Administrativo em exercício no ano de 2003, pela não realização das alterações orçamentais necessárias.

³³ Actual art.º 16.º da Lei 91/2001, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Tribunal de Contas

MPJ

IV.3. Análise da Conta de Gerência

A análise da Conta de Gerência de 2003, cuja elaboração foi da responsabilidade dos elementos identificados no ponto III.2, permitiu concluir que não foi organizada de acordo com as Instruções n.º 2/97 – 2ª S, de 9 de Janeiro, dado que não foram remetidos a este Tribunal diversos documentos referidos no art. 2º, n.º 2, designadamente:

- Certidões comprovativas das importâncias recebidas do IGFSS e de outras entidades;
- As certidões, emitidas por todas instituições bancárias, relativas aos saldos em depósito existentes no final da gerência³⁴;
- A demonstração das divergências verificadas entre os valores certificados pelas instituições de crédito e o valor escriturado na Conta de Gerência;
- Os extractos bancários de todas as contas que englobem também o movimento relativo ao período complementar;
- Mapa de compromissos assumidos não totalmente pagos.

Em termos sintéticos, a conta relativa à gerência de 2003, apresentada pelo IDICT (vd. anexo II), evidencia um total de débitos e de créditos no valor de 48 317 milhares de euros, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro XII – Resumo da Conta de Gerência de 2003

Débito	€	Crédito	€
		Despesas correntes	
Dotações orçamentais		Pessoal	25.195.717,84
Créditos libertos	41.114.640,24	Aquisição de bens e serviços	9.311.624,71
Créditos libertos (PIDDAC)	349.440,23	Transferências	5.614.663,47
Total	41.464.080,47	Outras despesas	659,76
Receitas próprias cobradas pelo Tesouro		Total	40.122.665,78
Taxas, multas e outras penalidades			
Coimas e penalidades por contra-ordenações..... 7 012 538,08		Despesas de capital	
Transferências correntes		Investimentos	1.323.908,91
Outras transferências.....17 824 450,00		Transferências	17.254,94
Venda de bens e Serviços Correntes		Total	1.341.163,85
Livros e documentação técnica.....24 940,00		Total das despesas	41.463.829,63
Importâncias retidas para entrega ao Estado e outras entidades		Créditos libertos não utilizados	250,84
Receitas do Estado	143.469,07	Importâncias retidas para entrega ao Estado e outras entidades	
Operações de tesouraria	2.060,24	Receitas do Estado	143.469,07
Descontos em vencimentos e salários	6.708.215,70	Operações de tesouraria	2.060,24
Total Débito	48.317.825,48	Descontos em vencimentos e salários	6.708.215,70
		Total crédito	48.317.825,48

Fonte: Conta de Gerência de 2003

³⁴ Só foram remetidas as certidões da DGT.



Tribunal de Contas

MPJ

Sobre os valores indicados na Conta de Gerência do IDICT refere-se o seguinte:

IV.3.1. Débito

As receitas próprias cobradas directamente pelo IDICT, no valor de €24 861 928,00 encontram-se incorrectamente inscritas na conta de gerência, uma vez que estão relevadas extra-contabilisticamente³⁵ e não em coluna apropriada. Assim, as receitas relativas a coimas e venda de bens, no montante de €7 037 478,00, e a receita provinda da taxa social única, transferida pelo IGFSS, no montante de €17 824 450,00, deveriam ser relevadas no agrupamento “*Receitas próprias – Cobradas pelo serviço ou organismo*”;

De acordo com o programa de auditoria, foram efectuados testes substantivos aos documentos registados nas classificações económicas abaixo indicadas, encontrando-se os critérios de selecção da amostra no anexo III:

Quadro XIII – Decomposição das receitas objecto de verificação

Código	Designação	Valor de execução	Amostra	
			Valor	%
04.02.04	Taxas, multas e outras penalidades - Multas e outras penalidades - Coimas e penalidades por contra-ordenações	7 012 538,08	1 000 000	14,3
06.06.04	Transferências correntes – Segurança Social – Outras transferências	17 824 450,00	5 145 000,00	28,9
07.01.02	Venda de bens e serviços correntes – Venda de bens – Livros e documentação técnica.	24 940,00	10 000,00	40,1
08.01.99	Receitas Gerais	450 000,00	450 000,00	100,0
16.01.04	Saldos da gerência anterior	2 832 368,00	2 832 368,00	100,0
Total		28 144 296,08	9 437 368,00	33,5

Fonte: Balancete da Receita com transição de saldos extraído do SIC.

Da análise à documentação conclui-se que as receitas são legais, e que se encontram bem classificadas à excepção das seguintes:

- Na classificação económica **08.01.99 – Receitas gerais**, encontra-se registada indevidamente a importância de €450 000,00, relativa a custas cobradas pelo IDICT, dado se tratar de receita do Estado. De acordo com o classificador económico das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14/12, estas receitas (Receita do Estado) deveriam ser registadas num código de classificação económica extra-orçamental (17.00.00). O Instituto é apenas uma entidade intermediária que cobra aquela receita para depois a entregar. Este montante, por um lado, foi incorrectamente registado na aplicação contabilística

³⁵ Registo aplicável apenas a receitas próprias directamente cobradas pelo Tesouro.



como receita com transição de saldos³⁶ e, por outro lado, não foi relevado no mapa da conta de gerência (modelo 2) como importâncias recebidas para entrega ao Estado;

- Não se encontram relevadas na conta de gerência nem no SIC as importâncias cobradas pelo IDICT e que se destinam ao Estado ou a outras entidades. Estes montantes deveriam estar reflectidos no agrupamento “*Importâncias retidas para entrega ao Estado ou a Outras entidades*” (de acordo com os dados da amostra, relativa ao 1.º trimestre de 2003, foram apurados os montantes de €334 275,21, de receita do Estado, e de €911 884,92, de operações de tesouraria)³⁷.

Não se encontram relevados a débito da conta de gerência os montantes que estiveram na origem dos saldos existentes em depósito, em 31/12/2003, nas diversas contas bancárias, conforme adiante se descreve (cf. ponto IV.3.3)

IV.3.2. Crédito

Em consequência do referido no ponto anterior também não foram relevados na conta de gerência a crédito os seguinte valores:

- €24 861 928,00, entregue no Tesouro por conta de receitas próprias do IDICT. Este montante deveria estar relevado no grupo de “*Entregas ao Tesouro em conta de Receitas Próprias*”;
- €450 000, entregue ao Estado, através da Guia de Receita de Estado n.º 16, de 10/12. Este montante deveria constar no agrupamento de “*Importâncias entregues ao Estado e a outras entidades*”;
- €334 275,21, de receita do Estado e €911 884,92, de operações de tesouraria (amostra, relativa ao 1.º trimestre de 2003) os quais deveriam estar reflectidos no agrupamento “*Importâncias entregues ao Estado ou a outras entidades*”.

De acordo com o programa de auditoria, foram efectuados testes substantivos aos documentos registados nas classificações económicas indicadas nos pontos seguintes, encontrando-se os critérios de selecção da amostra no anexo III:

³⁶ Registo utilizado para receita consignada a despesa.

³⁷ Vide anexo IV.



IV.3.2.1. DESPESAS CORRENTES

IV.3.2.1.1 DESPESAS COM PESSOAL

O quadro seguinte ilustra as despesas realizadas com pessoal seleccionadas, bem como a dimensão da amostra:

Quadro XIV – Decomposição das despesas com pessoal objecto de verificação

Código	Designação	Valor de execução	Amostra	
			Valor	%
01.01.03	Pessoal dos quadros (RFP)	14 812 156,44	1 192 500,00	10,8
01.01.09	Pessoal em qualquer outra situação	1 798 673,74	150 783,00	8,4
01.01.11	Representação	197 460,24	15 961,00	8,1
01.01.12	Suplementos e prémios	1 555 196,92	117 529,00	7,6
01.01.14	Subsídio de Férias e Natal	2 977 731,28	1 415 161,00	47,5
01.02.02.	Horas extraordinárias	708 143,29	66 501,00	9,4
01.02.14	Outros abonos	343 602,68	28 861,00	8,4
01.03.08	Outras pensões	63 062,49	4 472,00	7,1
Total		22 456 027,08	3 091 768,00	13,8

Na análise dos documentos não foram detectadas situações irregulares materialmente relevantes, pelo que são apenas emitidas referências sucintas sobre algumas das mencionadas classificações económicas.

01.01.03. – Pessoal dos Quadros – Regime da Função Pública

As despesas contabilizadas neste código foram adequadamente processadas com recurso ao SRH, verificando-se, no entanto, a incorrecta contabilização do valor de um subsídio por morte, referente a seis meses de vencimento e respectivos acertos, pagos a um familiar do funcionário falecido a 26 de Agosto de 2003, no montante de €4 720,26 (A.P. n.º 11), o qual deveria ter sido contabilizado no código “**01.03.04 – Outras prestações familiares**”.

01.01.09. – Pessoal em qualquer outra situação

À semelhança do código anterior, os vencimentos de inspectores estagiários, no valor de €7 494,47³⁸ (AP n.º 510), afectos às Delegações estão incorrectamente contabilizados neste código, pelo que deveriam ter sido registados no código “**01.01.05 – Pessoal além dos quadros**”.

O Director de Serviços da DSAG, em exercício de funções de 01/11/2002 a 07/09/2003, alegou que “*A saída de um novo sistema de classificação das*”

³⁸ Remuneração abonada no mês de Junho a seis inspectores estagiários.



despesas sempre gerador de lapsos e incertezas (...) não deixa de ser um grande factor explicativo das incorrecções detectadas.”

O Director de Serviços da DSAG, em exercício de funções a partir de 08/09/2003, alega que *“A entrada em vigor do novo classificador de despesas no início de 2003, levantou algumas dúvidas (...) e que “ (...) em determinadas situações e após as dúvidas levantadas quanto à classificação de determinada despesas, foi consultada a DGO, tendo o IDICT procedido à classificação dessa despesa de acordo com indicações daquela entidade.”* Alegando, ainda, que no caso dos inspectores estagiários *“ (...) a DGO considera que devem ser pagos através da rubrica 10.10.09- Pessoal em qualquer outra situação, uma vez que se trata de funcionários que já têm vínculo à função pública pertencendo a quadros de outros organismos”* e que face às indicações do relato e no sentido de obter *“(...) uma indicação escrita que sirva de base à classificação das despesas sobre as quais se levantam dúvidas (...) solicitou “ (...) um parecer à Direcção-Geral da Conta”.* Este responsável, ainda, acrescenta *“ (...) a pouca formação dos funcionários (...) perante a novo classificador de despesa (...) e o (...) grande volume de trabalho a que os mesmos tinham de dar resposta.”*

No âmbito do contraditório, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, referiu que a primeira situação se deveu a um lapso e que a segunda, relacionada com a classificação dos vencimentos dos inspectores estagiários, *“(...) foi efectuada de acordo com a indicação da DGO”.*

Face às alegações dos responsáveis, é admissível o critério seguido para a classificação económica das remunerações dos inspectores estagiários, já o mesmo não acontece quanto às prestações familiares, dado que, se esta despesa fosse incluída no código correcto, a dotação orçamental inscrita não permitiria suportar tal encargo, conforme se verifica no quadro constante do ponto IV.4.1.

O Presidente do Conselho Directivo do ISHST, em exercício em Setembro de 2005, informou que *“O Instituto tem vindo a desencadear todos os procedimentos possíveis com vista ao integral e escrupuloso cumprimento do estipulado no Decreto-Lei n.º 26/2002 (...)”*

A incorrecta classificação de despesas é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/8, por incumprimento do disposto no DL n.º 26/2002, de 14/2, sendo responsável, o Director de Serviços de Apoio à Gestão, em exercício à data da ocorrência dos factos.

IV.3.2.1.2 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

- A análise à documentação de suporte das despesas realizadas com aquisição de bens e serviços permite concluir que é cumprido o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Julho, que as mesmas foram correctamente classificadas e que foram autorizadas pela entidade competente, à excepção do que a seguir se descreve nos pontos IV.3.2.1.2.1 e IV.3.2.1.2.2, e o já referido no ponto IV.1, relativamente aos registos



de cabimento prévio e do compromisso e, ainda, à não existência de evidência da boa recepção dos bens.

IV.3.2.1.2.1 Aquisição de bens

O quadro XV contém as despesas realizadas com aquisição de bens seleccionadas, bem como a dimensão da amostra:

Quadro XV – Decomposição das despesas com aquisição de bens objecto de verificação

Código	Designação	Valor de execução	Amostra	
			Valor	%
02.01.02	Combustíveis e lubrificantes	222 879,37	19 650,00	8,8
02.01.08	Material de escritório	587 534,43	100 825,00	17,2
02.01.21	Outros bens	149 374,84	20 064,00	13,4
Total		959 788,64	140 539,00	14,6

Em face da análise dos documentos há a referenciar o seguinte:

02.01.08 – Aquisição de bens - Material de escritório

A aquisição deste tipo de bens é normalmente efectuada pela sede, sendo posteriormente distribuídos pelos diversos serviços que integram o IDICT.

As aquisições efectuadas à empresa “ZPN - Acessórios e Serviços de Informática, Lda”, foram realizadas tendo por base a Informação n.º 84/RAFP/SAP/2003, na qual foi autorizado um ajuste directo no valor de €16 882,00 sem IVA incluído, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art. 86.º, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Este normativo legal refere que “*O ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando... As aquisições sejam efectuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Direcção-Geral do Património*”. Todavia, para o material adquirido, a Direcção-Geral do Património (DGP) não possui qualquer contrato público de aprovisionamento³⁹.

O n.º 1 do art. 81º do DL 197/99, estipula que o procedimento com consulta prévia é aplicável quando o valor do contrato seja igual ou inferior a €49 879,79, sendo obrigatória a consulta a, pelo menos três fornecedores, quando o valor do contrato seja igual ou inferior a

³⁹ Os contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela DGP referem-se a: veículos automóveis (Portaria n.º 696/98, DR, II S, de 25/07); microcomputadores e respectivos suportes lógicos operativos (Portaria n.º 161/99, DR II S, de 23/02); produtos de papel e de higiene (Portaria n.º 906/99, DR II S, de 27/08); equipamento de cópia, telecópia e impressão e respectivos equipamentos opcionais, peças de substituição periódica, acessórios e consumíveis (Portaria n.º 1930/2000, DR II S, de 12/12); combustíveis (Portaria n.º 171/2001, DR II S, de 7/02); viagens e alojamentos (Portaria n.º 1388/2001, DR II, de 16/8).



€ 24 939,89. Assim, o procedimento adoptado - ajuste directo - não é o permitido pelas normas legais.

Da análise documental que suportou a autorização da despesa verifica-se que:

- A Informação n.º 84/RAFP/SAP/2003 foi elaborada por uma Assistente Administrativa Principal, da Secção de Administração Patrimonial e obteve a concordância do Director de Serviços de Apoio à Gestão. O despacho que autorizou a realização da despesa, exarado no documento atrás referido, foi proferido pelo Presidente da Direcção;
- A funcionária que elaborou a Informação n.º 84/RAFP/SAP/2003 não prestou a informação correcta aos seus superiores hierárquicos;
- Os dirigentes que tiveram intervenção no tratamento da informação e autorização da despesa, não cumpriram o seu dever de supervisão, uma vez que o processo se encontra deficientemente instruído, designadamente porque não se faz constar da proposta o número do contrato público de aprovisionamento celebrado entre a empresa e a DGP;
- Em Dezembro foram efectuados seis pagamentos, à empresa ZPN - Acessórios e Serviços de Informática, Lda., no total de €19 760,54⁴⁰;

O Director de Serviços da DSAG, em exercício a partir de 8/09/2003, não contrariando as afirmações produzidas referiu o “(...) *excessivo volume de trabalho nesta área a que os funcionários tinham que dar resposta e para o qual não existiam outros recursos disponíveis a quem pudesse ser solicitada colaboração.*”

No mesmo sentido, se pronunciou o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, referindo que “*A informação incorrecta que foi prestada deveu-se a um erro, que só pode ter resultado do excessivo volume de trabalho a que a funcionária tinha de dar resposta e para o qual não existiam outros recursos disponíveis a quem pudesse solicitar colaboração.*”

O facto descrito, por violar as normas instituídas para a assunção/autorização de despesa pública, poderá gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1 do art. 65º, da Lei n.º 98/97, sendo responsáveis o Director de Serviços de Apoio à Gestão e o Presidente da Direcção.

02.01.21 – Aquisição de bens - Outros bens

Como a designação indica e conforme o estipulado no D.L. n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, “*Tem um carácter residual, nela se incluindo todos os bens que, pela sua natureza, não se*

⁴⁰ AP n.º 1099 (€13 726,41), AP n.º 1109 (€3 297,13) e AP n.º 1179 (€ 737,00).



enquadrarem em qualquer das rubricas que antecedem”. Contudo, e apesar de existirem rubricas apropriadas, foram classificadas com este código as seguintes despesas:

Quadro XVI – Despesas incorrectamente classificadas no código 02.01.21

Natureza das despesas	Classificação corrigida		Valor (€)
	Código	Designação	
Artigos de higiene	02.01.04	Limpeza e higiene	10.167,63
Tinteiros	02.01.08	Material de escritório	162,44
Tambores para fotocopiadoras	02.01.14	Outro material - Peças	937,84
Reparação de aparelhos de ar condicionado	02.02.03	Conservação de bens	520,43
Candeeiros de Secretária	07.01.09	Equipamento administrativo	828,00
TOTAL			12.616,34

Os pagamentos, relativos a artigos de limpeza e higiene foram efectuados no dia 06/11/03 e 19/11/03 e a data da declaração da Segurança Social relativa à situação contributiva do fornecedor é de 02/05/03, ultrapassando o prazo de validade da mesma, ainda que num número diminuto de dias.

O Director de Serviços da DSAG, de 1/11/2002 a 07/09/2003 e o Presidente do Conselho Directivo do ISHST apresentaram as considerações referidas no ponto IV.3.2.1.1., as quais se dão aqui como integralmente reproduzidas.

O Director de Serviços da DSAG, em funções a partir de 08/09/2003, alega que *“A entrada em vigor do novo classificador de despesas no início de 2003, levantou algumas dúvidas (...). Na generalidade as despesas encontram-se correctamente classificadas. Durante o ano de 2003, o IDICT adquiriu bens e serviços similares que se encontram correctamente classificados.”*, alegando, ainda, *“(...) a pouca formação dos funcionários (...) perante o novo classificador de despesa (...)”* e o *“(...) grande volume de trabalho a que os mesmos tinham de dar resposta”*.

O Inspector-Geral do Trabalho, em exercício de funções em Setembro de 2005, alegou que *“(...) algumas situações apontadas resultam apenas de lapso, já que durante o todo o ano de 2003, o IDICT adquiriu bens e serviços similares, que se encontram correctamente classificados. Tais situações ocorreram, não só devido à pouca formação dos funcionários, nomeadamente perante o novo classificador da despesa, como ainda devido ao grande volume de trabalho a que os mesmos tinham de dar resposta”*.

As alegações não contrariam as afirmações produzidas.

A incorrecta classificação de despesas é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos referidos no ponto IV. 3.2.1.1.



IV.3.2.1.2.2 Aquisição de serviços

No quadro XVII apresentam-se as despesas com aquisição de serviços que foram seleccionadas e a dimensão da amostra:



Quadro XVII – Decomposição das despesas com aquisição de serviços objecto de verificação

Código	Designação	Valor de execução	Amostra	
			Valor	%
02.02.03	Conservação de bens	254 350,60	12 335,00	4,8
02.02.04	Locação de edifícios	1 192 899,52	199 805,00	16,7
02.02.09.ZZ.99	Comunicações	184 971,35	132 048,00	71,4
02.02.14	Estudos, pareceres e consultas	167 079,22	113 068,03	67,7
02.02.16	Seminários e similares	881 705,76	40 604,00	4,6
02.02.20	Outros trabalhos especializados	387 397,89	28 358,00	7,3
02.02.25	Outros serviços	1 400 596,45	235 878,00	16,8
Total		4 469 000,79	762 096,03	17,1

As análises efectuadas à documentação de suporte das despesas supra indicadas permitem tecer as seguintes considerações:

02.02.14 – Aquisição de serviços - Estudos, pareceres, projectos e consultoria

As despesas com as auditorias, a nível do Serviço de Gestão, foram adjudicadas à DECINTEL - Consultoria em Sistemas de Apoio à Gestão, Lda., tendo em vista proceder a uma “avaliação e desenvolvimento dos indicadores de gestão financeira, contemplando, nomeadamente, a caracterização e diagnóstico da situação actual, análise dos Sistemas de Informação, definição de Informação de Gestão necessária, criação de um Tableau de Bord e apoio na implementação dos mecanismos definidos, visando o desenvolvimento e inovação da área de gestão financeira”.

Tendo em consideração uma estimativa de custos inferior a €24.939,89, o procedimento adoptado foi o de consulta prévia com convite a três fornecedores de acordo com o previsto na alínea b) do n.º 1 do art. 81º do D.L. n.º 197/99, de 8 de Junho, tendo merecido despacho autorizador do Presidente da Direcção, de 09/05/2003, exarado na proposta n.º 17/DSAG/2003.

A empresa DECINTEL foi a seleccionada, a qual apresentou o valor global de €24.915,00 + IVA, valor inferior aos das outras duas empresas concorrentes, sendo um de €33.182,00 e outro de €35.000,00. De acordo com o texto da Informação n.º 146/DSAG/2003, de 26 de Maio, as outras duas propostas foram excluídas, nos termos do art. 152º, n.º 4, alínea c) do D.L. n.º 197/99, dado que uma das empresas não apresentou a Declaração de Honra, conforme modelo exigido e a outra apresentou uma Declaração incompleta, omitindo o ponto 4 do referido modelo. O despacho de adjudicação foi proferido, em 23/06/2003, pelo Presidente da Direcção, na informação atrás referida.

Em 13/08/2003, o Presidente da Direcção determina à DSAG que seja consultada a empresa DECINTEL no sentido de esta apresentar um orçamento relativo a um eventual apoio à



elaboração dos projectos da área da Prevenção e do respectivo orçamento, com os seguintes fundamentos:

“À semelhança de anos anteriores, é imperativo proceder à elaboração do orçamento do IDICT para 2004.

Até ao momento, ainda não foram efectuados pelos serviços quaisquer diligências preparativas para o efeito.

Com o objectivo de evitar que, tendo em conta o passado, o programa de actividades da prevenção seja elaborado “a posteriori” do orçamento, afigura-se-me como imprescindível enquadrar os projectos da área de Prevenção para 2004 no respectivo orçamento, dando-lhe a necessária base de sustentação e de acompanhamento de execução orçamental.

Neste sentido, considerando que o orçamento para 2004 do IDICT terá de ser apresentado à Secretaria de Estado no corrente mês de Agosto, entendo como necessário proceder à contratação de uma empresa de consultadoria para o efeito.

Em anterior concurso, foi adjudicado à “DECINTEL – Consultadoria em Sistemas de Apoio à Gestão, Lda.”, a realização de um trabalho para a área de apoio à gestão financeira.

Assim, tendo em conta o trabalho desenvolvido por esta empresa e o conhecimento técnico financeiro que já possui do IDICT, determino”

Os documentos apresentados no âmbito do ajuste directo permitem verificar um desajustamento de datas. Assim, a solicitação para apresentação de orçamento pela DECINTEL foi efectuado via e-mail no dia 14/8/2003, pelas 17,42 horas, tendo a proposta dado entrada nesse mesmo dia no IDICT conforme registo de entrada que consta daquele documento. Todavia, a proposta apresentada, no valor de €4 900,00 + IVA, está datada de 31/07/2003.

Adicionando o valor inicial ao valor do ajuste directo⁴¹, o procedimento a adoptar continuaria a ser a consulta prévia, alterando o número de fornecedores a consultar (em vez de 3 consultados deveriam ter sido 5, como determina a alínea a) do art. 81º do D.L. 197/99, de 8 de Junho).

A situação descrita parece indiciar um fraccionamento de encargos, não permitido pelo art.º 16º do referido diploma, já que ambos os trabalhos realizados se centram na área financeira e o primeiro procedimento tinha sido desencadeado há três meses e adjudicado há cerca de mês e meio.

⁴¹ 24.915,00 + 4.900,00 = 29.815,00.



Em 30/01/2004, foi autorizado pelo Presidente da Direcção a manutenção do contrato em 2004, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do art.º 86º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, pelo valor de €7.557,50, para dar continuidade ao trabalho desenvolvido no 1º contrato, cujo fundamento refere que os objectivos abaixo indicados não estavam previstos no contrato inicial e tornaram-se estritamente necessários ao seu aperfeiçoamento:

- Acompanhamento do processo de controlo orçamental;
- Apoiar a implementação dos novos circuitos documentais;
- Apoiar a classificação e lançamento dos documentos; e
- Preparação dos relatórios mensais de controlo orçamental.

A disposição legal atrás referida permite o ajuste directo independentemente do valor quando se trate de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, **mas que na sequência de circunstâncias imprevistas**, se tenham tornado necessários para execução dos serviços descritos nestes documentos. Da análise dos documentos que constam do processo não se encontram enunciadas as circunstâncias imprevistas que originaram tal procedimento.

Os factos descritos indiciam fraccionamento de despesas⁴² e violam normas sobre aquisição de serviços regulamentadas pelo DL n.º 197/99, sendo geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a alínea b), do número 1 do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsável por esta situação o Presidente da Direcção.

02.02.20 – Aquisição de serviços - Outros trabalhos especializados

O procedimento adoptado para a aquisição de um cartaz para publicitar as iniciativas nacionais no âmbito da Semana Europeia, cuja adjudicação foi atribuída à empresa “Ípsilon - Formas criativas”, no valor de €10.450,00 sem IVA, foi o ajuste directo.

O evento decorreu no mês de Outubro de 2002. Todavia, a proposta de aquisição data de 2002/12/20, o despacho autorizador da despesa foi proferido em 2002/12/31 e as facturas emitidas em 2002/12/31 (AP n.º 44).

O Presidente da Direcção fundamentou a autorização da despesa com o seguinte despacho: “À DSAG. Considerando motivos de urgência imperiosa e a impossibilidade de serem cumpridos os prazos e as formalidades dos restantes procedimentos e considerando ainda motivos de aptidão técnica do presente fornecimento, nos termos conjugados da al. c) e d) do art. 86.º do DL 197/99, de 08.06. Autorizo”

A fundamentação do despacho não têm acolhimento nas disposições legais mencionadas porque:

⁴² O fraccionamento de despesas é proibido conforme se refere no n.º 2, do art. 16º, do DL n.º 197/99, de 8/06.



- Tal como se refere na informação n.º 176, de 20/12/2002 “Ao IDICT, como Ponto Focal da Agência Europeia, compete a implementação em Portugal das actividades nacionais que constituem o evento”. Ora não parece que a realização do evento resulte de um acontecimento imprevisível para ser enquadrado na alínea c) do n.º 1 do art. 86.º do DL n.º 197/99;
- A elaboração de um cartaz publicitário não é certamente um trabalho que possa ser executado em exclusividade pela empresa “Ípsilon - Formas criativas”, pelo que não será aplicável a alínea d) do n.º 1 do art. 86.º da mesma disposição legal;
- Tendo em conta o valor do serviço adquirido, o IDICT deveria ter consultado obrigatoriamente dois fornecedores face ao disposto no art. 81.º, do D.L. n.º 197/99⁴³.

A violação de normas sobre aquisição de serviços são factos geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do número 1 do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsável o Presidente da Direcção que, antes de autorizar a despesa, fundamentou a sua decisão.

02.02.25 – Aquisição de serviços - Outros serviços

O valor dos pagamentos efectuados, em 2003, no total de €1.400.596,45, representa 31,34% do valor total pago em aquisição de serviços. O facto de se tratar de uma rubrica residual indicia um peso relativo excessivo.

Da análise efectuada à amostra inicial⁴⁴ verificou-se existir um número significativo de documentos de despesa cuja classificação económica se encontrava incorrecta, assim como um conjunto de documentos sobre os quais se questiona a legalidade da despesa pública.

Assim, atendendo ao número excessivo de deficiências detectadas foi a análise alargada ao universo dos pagamentos realizados durante o ano de 2003.

O montante das despesas classificadas incorrectamente na rubrica 02.02.25, mas consideradas despesas públicas ascende a €507.404,95 (36,2 %) de acordo com o quadro seguinte:

⁴³ Só é permitido o ajuste directo para aquisições inferiores a €1 987,98.

⁴⁴ Despesas pagas no mês de Dezembro de 2003.



Quadro XVIII- Despesas incorrectamente classificadas no código 02.02.25

Natureza da despesa ⁴⁵	Classificação adequada		Valor (€)
	Código	Designação	
Senhas de presença de reuniões do Programa Trabalho Seguro.	01.02.13	Outros suplementos e prémios	4 779,39
Pequenos-almoços e lanches no âmbito do PEETI.	02.01.05	Alimentação – Refeições confeccionadas	2 049,90
Serviços de colocação e recolha de contentores de lixo.	02.02.02	Limpeza e higiene	2 123,61
Diversos trabalhos de construção civil visando a reparação e arranjo das instalações.	02.02.03	Conservação de bens	96 446,06
Espaços de garagens para recolha de viaturas. Utilização de espaço - lojas do cidadão	02.02.04	Locação de edifícios	267 937,77
Aluguer de audiovisuais.	02.02.08	Locação de outros bens	9 371,25
Carregadores (respeita a contrato celebrado para transporte).	02.02.10	Transportes	3 064,00
Representação dos serviços no âmbito do PEETI.	02.02.11	Representação dos serviços	3 809,20
Refeições diversas ⁴⁶	02. 02.11	Representação dos serviços	13.502,44
Cooperação transfronteiriça Luso-Espanhola.	02.02.13	Deslocações e estadas	1 320,50
Despesas diversas de funcionários relativas à frequência de acções desenvolvidas no âmbito da formação.	02.02.15	Formação	3 138,74
Recuperação e/ou montagem de Stands em diversas feiras.	02.02.16	Seminários, exposições e similares	104 282,39
TOTAL			511 825,25

Fonte: Folhas de despesa e respectiva documentação de suporte e alegações dos responsáveis.

O Director de Serviços da DSAG, de 1/11/2002 a 07/09/2003 e o Presidente do Conselho Directivo do ISHST apresentaram as considerações referidas no ponto IV.3.2.1.1., as quais se dão aqui como inteiramente reproduzidas.

O Director da DSAG, em funções a partir de 08/09/2003 e o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, para além do alegado no ponto IV.3.2.2.1 acrescentam que *“(…) em determinadas situações e após dúvidas levantadas quanto à classificação de determinada despesa foi consultada a DGO, tendo o IDICT procedido à classificação dessas despesas de acordo com indicação daquela entidade”* como é o caso de *“(…) uma despesa relativa a diversos trabalhos de construção civil realizados num edifício que não é pertença do Estado (arrendado), em que a DGO considera que deverá ser classificado na rubrica 02.02.25 (…)”* e que face às indicações do relato e no sentido de obter uma *“(…) indicação*

⁴⁵ Para mais desenvolvimento cf. anexo VI (excepto refeições diversas).

⁴⁶ A discriminação destas refeições consta do anexo VII.



escrita que sirva de base à classificação das despesas sobre as quais se levantam dúvidas (...) solicitaram "(...) um parecer à Direcção-Geral da Conta".

Face às alegações apresentadas pelos responsáveis, é admissível o critério seguido para a classificação económica da despesa com diversos trabalhos de construção civil em edifício que não é pertença Estado. Todavia, não se identificou concretamente essa despesa no conjunto das que constam do anexo VI.

A incorrecta classificação de despesas é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos referidos no ponto IV.3.2.1.1

Para além da incorrecta classificação das despesas, na análise documental constatou-se ainda o seguinte:

1. Execução de trabalhos a mais

A autorização de pagamento n.º 1174 inclui um pagamento no valor de €23.214,42⁴⁷, relativo a obras realizadas no edifício da Rua José Estêvão, 133-4º, em Lisboa. Da análise ao processo de aquisição verifica-se que de uma maneira geral, foi respeitado o estipulado no D.L. n.º 59/99, de 2 de Março, com excepção da não existência no processo de prova de entrada da proposta da empresa adjudicatária⁴⁸, situação relevante, tendo em conta o facto de uma das propostas não ter sido admitida, por não ter respeitado o prazo estipulado para o efeito.

A autorização de pagamento n.º 1174 inclui, também, um pagamento no valor de €7.780,24⁴⁹, referente à execução de trabalhos a mais no edifício da Rua Serpa Pinto, n.º 52, 1º e n.º 91, 2º Dtº e Esq., em Tomar, cuja adjudicação foi efectuada pelo valor de €7 170,72 sem IVA.

Os documentos constantes do processo de pagamento não são suficientes para se aferir da pertinência dos referidos trabalhos. Assim, recorreu-se à análise do respectivo processo de adjudicação dos trabalhos iniciais. Desta análise verificou-se que a obra inicial decorreu em 2001.

No processo de pagamento dos trabalhos a mais consta uma Informação, sem número ou sigla que defina a origem do processo, datada de 4/5/2003, autorizada por despacho do Inspector-Geral do Trabalho, da mesma data, onde se refere como

⁴⁷ Valor total da factura (€24 339,34) deduzido da importância de (€1 124,92) correspondente ao valor da caução e do desconto obrigatório para a Caixa Geral de Aposentações.

⁴⁸ Embora não tenha apresentado prova, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, no âmbito do contraditório, afirmou que *"... consta do processo (...) prova de entrada da proposta da empresa adjudicatária, sendo o n.º de registo de entrada o n.º 20792, tendo a mesma dado entrada no último dia do prazo de recepção de propostas conforme era exigido"*.

⁴⁹ Valor total da factura (€8 533,16) deduzido da importância (€752,92) correspondente ao valor da caução e do desconto obrigatório para a Caixa Geral de Aposentações.



fundamento para a realização dos trabalhos a mais o seguinte: “ *Aproveitando a presença da empresa Tavares & Lima, Lda., que se encontrava a executar a empreitada de construção civil, climatização e rede estruturada nas outras instalações, foi também solicitado a execução de toda a rede, bem como o fornecimento do armário, cabos lógicos, chicotes com terminadores Rj45 e respectivas ligações para voz e dados, sob pena de o novo sistema de comunicações, entenda-se, a nova central telefónica ali a instalar ficar inoperacional*”. O procedimento adoptado encontra-se fundamentado na alínea b) do n.º 1 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

A factura n.º 40/2003, de 5/05/2003, no valor de € 8 533,16 com IVA refere o seguinte: “*Execução de trabalhos a mais, na Rua Serpa Pinto, n.º 52 1.º e 91 2.ºDt. e Esq. – Tomar, conforme N/Proposta P096-2001 CS, de 15/10/01*”.

Em ambos os processos não constam os seguintes elementos, referidos nos números 4, 6 e 7, do art. 26º, do DL n.º 59/99:

- Projecto de alteração e ordem escrita de execução;
- Na ausência de projecto, ordem de execução contendo a espécie e a quantidade dos trabalhos a executar, bem como preços unitários apresentados pelo empreiteiro, caso ainda não existam preços contratuais por escrito;
- Formalização do contrato adicional ao contrato de empreitada.

Face ao exposto, conclui-se:

- Que a despesa foi realizada sem prévia autorização, tendo em conta a fundamentação constante da informação elaborada em 4/5/2003⁵⁰, pelo IDICT, a data da recepção provisória da obra inicial (12/12/2001) e a mencionada na factura do fornecedor;
- O processo encontra-se deficientemente instruído, face à sua fundamentação.

Relativamente à autorização de pagamento n.º 1174, no valor de € 7 780,24, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício de funções a partir de 11/10/2002, não refutou a existência da irregularidade exposta, dado ter alegado, no âmbito do processo do contraditório, que “*(...) a mesma se terá ficado a dever, sem disso ter então consciência, para além da confiança que fizera na informação que serviu de suporte à sua decisão, na forte convicção que da mesma resultaria maior eficácia e utilidade para os serviços (...)*”.

⁵⁰ “*Aproveitando a presença da empresa..., que se encontrava a executar a empreitada de construção civil*”.



Os factos descritos evidenciam a violação de normas legais do regime do contrato de empreitada e de concessão de obras públicas e de realização de despesas públicas, designadamente o não cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99 e pelo art. 22.º do Decreto-lei n.º 155/92 e são geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1 do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsável o Inspector-Geral do Trabalho, entidade que autorizou a despesa.

2. Despesas com refeições

Através da classificação económica 02.02.25 foram sistematicamente pagas despesas relativas a refeições sobre as quais é possível questionar o seu enquadramento como despesa pública. Por um lado, estas despesas encontram-se deficientemente justificadas e documentadas na medida em que apenas se faz constar nalgumas facturas ou folhas anexas a indicação manuscrita de que se trata de:

- “Jantar de trabalho”; ou
- “Jantar de inspectores”; ou
- “Deslocação a Aveiro”; ou
- “Almoço de trabalho”.

Por outro lado, por si só estas justificações não podem ter acolhimento, atendendo ao quadro legislativo, que, em geral, define a forma de compensar tais despesas para as situações acima indicadas. Assim:

- Os funcionários e agentes são abonados, por cada dia útil que prestem serviço, de valor correspondente ao subsídio de refeição de acordo com o DL n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro;
- O art. 28º, do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, que regulamenta a prestação de serviço em regime de trabalho extraordinário define que após as 20,00 horas o funcionário ou agente tem direito a um valor correspondente ao subsídio de refeição;
- Quando o funcionário se desloca em serviço é abonado de ajudas de custo que se destinam a compensar os custos incorridos na deslocação incluindo a refeição (cf. DL n.º 106/98, de 24 de Abril).

O valor global das despesas realizadas com estas refeições quando o relato foi remetido para contraditório ascendiam a €32 709,38, constatando-se que os meses de Fevereiro⁵¹ e Dezembro foram os mais representativos, conforme se verifica no quadro XIX. Os responsáveis pela sua autorização foram então identificados, pela

⁵¹ Referem-se na sua maioria a pagamentos de serviços relativos ao mês de Dezembro de 2002.



equipa de auditoria, através da documentação de suporte dos respectivos documentos de despesa⁵².

Quadro XIX– Despesas com refeições

Unidade: euros

Mês	Valor	%
Janeiro	2.768,42	8,46
Fevereiro	10.433,01	31,90
Março	1.814,56	5,55
Abril	1.099,09	3,36
Maiο	523,81	1,60
Junho	582,23	1,78
Julho	825,45	2,52
Agosto	807,83	2,47
Setembro	37,50	0,11
Outubro	1.581,00	4,83
Novembro	1.663,71	5,09
Dezembro	10.572,77	32,32
Total	32.709,38	100,00

Fonte: Folhas de despesa e respectiva documentação de suporte.

O Inspector-Geral do Trabalho, em funções a partir de 11/10/2002, referiu que ficou "(...) *um pouco surpreendido com os valores referenciados, não recordando muitas das refeições consignadas no anexo VIII, mas sem pôr em causa que as tenha autorizado, algumas sem nelas ter participado, admitindo também ter participado noutras refeições que terão vindo a ser autorizadas por outro dirigente, e sem proceder a qualquer conferência documental (...) será oportuno dizer que as mesmas sempre tiveram enquadramento funcional no âmbito de colóquios, seminários, tarefas levadas a cabo pelos vários grupos de trabalho criados, constituindo essas refeições verdadeiras continuações dos trabalhos em curso, assim obviando a hiatos e a quebras de ritmo dos mesmos, possibilitando-se o melhor conhecimento recíproco de todos os elementos neles participantes, maxime o conhecimento entre o signatário e os diversos dirigentes regionais ou outros colaboradores, com o que isso implica de melhoria de laços de cumplicidade funcional, espírito de camaradagem, de amizade e de solidariedade, e melhor entrosamento institucional, sendo que na maioria dessas refeições de trabalho participavam pessoas exteriores à IGT, nomeadamente representantes sociais, sindicais e patronais, personalidades ligadas ao mundo Universitário, tecnológico, ou outras entidades, participantes e colaboradores dos projectos então em desenvolvimento e discussão.*"

A Subinspectora-Geral do Trabalho relativamente às duas despesas no valor de global € 1 657,85 alegou:

1. No que respeita à despesa efectuada com a refeição que ocorreu no dia 11/03/2003, no valor de € 76,85 (AP 361), que a mesma (...) *corresponde a*

⁵² O anexo XII contém a identificação dos responsáveis antes do exercício do contraditório (quadro XX do relato e anexo VIII, ao mesmo relato).



refeição efectuada (...) no Porto, por ocasião de reunião de trabalho com Dirigentes da zona Norte do país e colaboradores da IGT, para apresentação e discussão do Plano de Actividades da IGT (..) e que “A constituição da referida despesa resulta da aplicação de critérios de gestão determinados pelo então Inspector-Geral do Trabalho e da própria decisão do mesmo, que esteve presente na reunião e no almoço”, onde participaram um total de 10 pessoas (sendo nove da IGT). E acrescenta que o critério utilizado possibilitou “ (...) economizar verbas, uma vez que o valor gasto efectivamente com a refeição de cada participante funcionário foi inferior ao do valor de Ajuda de Custo (€ 13,50), a que teria direito por se encontrar em deslocação de serviço”. A responsável junta fotocópia do seu boletim itinerário para justificar que a ajuda de custo processada relativamente a esse dia se encontra deduzida de 25%, dado que a refeição foi fornecida em espécie e alega, ainda, que “ (...) não autorizou a despesa (...) não contendo o respectivo documento qualquer despacho seu, de autorização ou outro”. Mas, “ (...) apenas a sua assinatura e carimbo com nome e cargo que então desempenhava, na parte inferior direita, o que significa que a signatária pagou a referida factura, do seu bolso, e a apresentou para análise, conforme indicação que lhe deu na ocasião o então Inspector-Geral do Trabalho, não tendo neste caso sido sequer solicitado o respectivo reembolso”.

2. No que se refere à despesa efectuada, no dia 16/10/2003, no valor de € 1 581,00 (AP 992), que a mesma corresponde a um jantar “... realizado no âmbito de uma reunião ou encontro de responsáveis e dirigentes da IGT, que ocorreu entre os dias 16 e 17 de Outubro de 2003, na Figueira da Foz, em cumprimento da convocatória (...)” do Inspector-Geral do Trabalho⁵³, “(...) reunião que contou com a presença de não funcionários da IGT, como seja o caso do então Senhor Secretário de Estado do Trabalho (...) e Assessores do mesmo, convidados também para as refeições.” E refere que “Por razões de gestão, foi decidido pelo então Inspector-Geral do Trabalho que as despesas com refeições e alojamento seriam pagas directamente pela IGT, que procedeu inclusive às reservas de alojamento (...) e refeições em restaurante, não havendo lugar a processamento de ajudas de custo para os participantes funcionários”. Refere também que “(...) autorizou formalmente o reembolso da referida despesa por indicação do Inspector-Geral do Trabalho (...) que havia constituído aquela despesa, procedendo pessoalmente à escolha do restaurante e ementa, que acordou, assim como o preço, com o(s) responsável(eis) do mesmo, com quem contratualizou o fornecimento das referidas refeições (...)”

O Subinspector-Geral do Trabalho no que concerne às quatro despesas no valor de global € 455,75 esclareceu, embora sem apresentar comprovativos, que estas despesas se referiram aos seguintes almoços de trabalho:

- i. Realizado no dia 3/10/2003 “(...) com representante da UGT – União Geral dos Trabalhadores, no âmbito da preparação do processo de participação dessa estrutura sindical em seminário que veio a ser realizado em 11 de Dezembro de 2003” (AP 1066 - € 35,30);
- ii. Realizado no dia 13/11/2003 “(...) no qual participaram colaboradores da organização (dirigentes, inspectores e técnicos) (...) realizado no âmbito de reuniões de trabalho de dois grupos de projecto internos – um do referido seminário de 11 de Dezembro de 2003 e outro designado por Grupo de

⁵³ Junta documento comprovativo da convocatória efectuada pelo Inspector-Geral do Trabalho e da lista de participantes da IGT para os quais foram feitas reservas de quarto de hotel.



- Trabalho Pescas (...) pressupondo o não processamento de ajudas de custo/subsídio de refeição, situação que se julga ter constituído para o Estado encargo inferior ao resultante das respectivas ajudas de custo” (AP 1169 - €316,00);*
- iii. *Realizado no dia 7/12/2003 “(...) num Domingo, cujo pretexto foi, igualmente, o seminário já referido (...)” que “(...) constitui o corolário do trabalho nessa data realizado” (AP 1212 - €70,75).*
 - iv. *Realizado no dia 18/12/2003 “(...) com representante da AECOPS- Associação de Empreiteiros da Construção Civil e Obras Públicas, no âmbito da relação institucional entre esta estrutura patronal e o IDICT” (AP 1212 - €33,95).*

O Director de Serviços da DSAG, em exercício até 03/09/07, alegou que “(...) as refeições foram consideradas (...) verdadeiras reuniões de trabalho(...)”, destinadas à “(...) troca de informações” e à “(...) resolução de problemas”, referindo que esta situação se deve à “(...) inexistência de um sistema de informação eficaz, reduzido às orientações da Direcção(...)” e à “(...) ligação a vários sectores de actividade, empresas, associações, sindicatos, universidades e personalidades do mundo do trabalho”. Este responsável relativamente às despesas no valor global de € 1 803,61 justificou a sua actuação de acordo com o seguinte:

1. *“(...) almoço de trabalho com o Delegado da Covilhã para elaborar documento estratégico solicitado a ambos pela Direcção. A continuação da reunião pela hora de almoço permitiu que ambos chegassem aos seus locais de trabalho antes das 20 horas, com a conseqüente diminuição de custos” AP n.º 101 (€14,10);*
2. *“ (...) almoço no âmbito da Escola de Inspectores de Trabalho, com colaboradores da Câmara de Aveiro” AP – n.º 361 (€412,26);*
3. *“Autorizou o pagamento de refeições entregues por um membro da Direcção para reembolso, e por lhe parecer sem sentido devolver ao membro da Direcção que entregou o documento de despesa para autorização uma vez que foi o próprio que constituiu a despesa e solicitou o seu pagamento, estando-se portanto perante uma verdadeira autorização prévia”, no caso das AP n.º s 177 (€202,70); 473 (€48,50) e 868 (€26,70);*
4. *“Autorizou documentos de despesa relativos a refeições, no âmbito de reuniões de dirigentes e outros profissionais, onde o próprio (...) participou assim como algum membro da Direcção, que convocou a reunião que incluía almoço e jantar (...)”, entendeu “(...) também aqui, que existia uma verdadeira autorização prévia das despesas”, no caso das AP n.ºs 198 (€54,00); 248 (€393,50); 361 (€125,70) e 788 (€119,20);*
5. *“Autorizou. documentos de despesa relativos a refeições no âmbito do desenvolvimento dos trabalhos relativos a alguns projectos que (...)” o próprio “(...) dirigia ou participava, que integravam entidades e personalidades externas ao IDICT”, no caso da AP 473 (126,95 e €280,00).*

O Director de Serviços da DSAG, em funções a partir de 08/09/2003 e o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, referiram, embora sem apresentar justificativos, que “(...) na maioria das despesas apresentadas na amostragem foram intervenientes entidades externas, pese embora a identificação das mesmas não constar dos documentos de despesa, tendo as despesas com refeições sido pagas no âmbito da participação dessas entidades em colóquios, seminários e conferências em que essas entidades externas, prestaram o seu contributo a título gratuito(...) por outro lado, no conjunto de despesas que não foram consideradas despesas públicas (...)



existem refeições em que eventualmente só participaram funcionários do IDICT, e que terão (...) de ser consideradas almoços ou jantares de trabalho tendo em atenção as opções de gestão conhecidas da Direcção, ao tempo do IDICT, de incentivar a participação dos quadros mais qualificados da instituição na gestão dos seus serviços, em grupos de trabalho e projectos com objectivos definidos e divulgados e onde, em regra, participavam um ou vários membros da Direcção, em exercício em 2003. Noutras situações ainda, ocorreram refeições no âmbito de reuniões de balanço de actividade do ano e perspectivas da actividade a desenvolver no ano seguinte, bem como refeições entre Delegados/Subdelegados, que consubstanciavam reuniões de enquadramento e recepção a novos dirigentes regionais, recém empossados, em que participavam dirigentes mais experientes tendo em vista a identificação e partilha de aspectos organizacionais específicos”.

O Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, justifica, a título de exemplo, algumas destas situações, contudo não apresenta documentos justificativos:

1. *„Almoço no âmbito do Projecto sobre a Organização do Trabalho com colaboradores externos” (AP n.º 177 - € 85,85);*
2. *“Jantar do Inspector-Geral com elementos do IEFP” (AP n.º 361 - € 164,95);*
3. *“Reunião no âmbito da Responsabilidade Social das Organizações, com elementos da APG” (AP n.º 361 - € 127,85);*
4. *“Almoço de Trabalho em Aveiro, no âmbito do projecto da escola de formação de inspectores com colaboração da Câmara Municipal de Aveiro” (AP n.º 361 - € 412,26);*
5. *“Reunião no Porto com participantes no Workshop em Castelo Branco” (AP n.º 473 - € 280,00);*
6. *“Almoço com elementos do CEJ” (AP n.º 699 - € 39,00);*
7. *“Almoço com dirigentes da distrital do Porto da OA” (AP n.º 699 - € 67,50);*
8. *“Inauguração da Subdelegação de Penafiel com a Presença de Sua Excelência o Secretário de Estado do Trabalho, os Presidentes das Câmaras Municipais de Penafiel e Entre-os-Rios, Chefe dos Bombeiros, Comandante da GNR...” (AP n.º 1149 - € 553,00);*
9. *“Almoço de Trabalho com elementos da AECOPS” (AP n.º 1212 - € 33,95);*
10. *“Almoço com elementos do Conselho Geral do IDICT” (AP n.º 1212 - € 91,10);*
11. *“Almoço de trabalho com o Grupo de Apoio à realização do Colóquio de 11 de Dezembro” (AP n.º 1212 - € 70,75).*

O Delegado de Aveiro no que se refere à realização de despesas no montante global de € 22,40 (AP 196) afirmou que desconhece *“(...) totalmente o estabelecimento “Charneca Bailadouro (...)” e que não autorizou “... o pagamento de quaisquer refeições nesse ou qualquer outro lugar”.*

A Delegada de S. João da Madeira no que respeita à importância de € 465,00 (AP n.º 1224) alega que a despesa realizada *“(...) correspondeu a refeição efectuada, em 17 de Dezembro de 2003, por ocasião de reunião do balanço e avaliação da actividade desenvolvida pelo serviço regional no ano em questão e perspectivação da actividade do ano seguinte”, acrescentando, ainda que “A realização destes encontros constituía uma prática de gestão da organização, de acordo com as orientações superiores (...) A refeição foi realizada no decurso do encontro supra descrito, o qual foi efectuado fora do período normal de trabalho, dada a necessidade de garantir o normal funcionamento da Delegação e, fora das instalações, dada a exiguidade das mesmas”, e que “(...) não houve lugar ao pagamento de trabalho suplementar, nem do valor correspondente ao disposto no art.º 28 do Dec.Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto (...) não sendo aplicável o*



regime de subsídio de refeição (...) pelo que a despesa efectuada não excedeu o que seria suportado através daquelas rubricas. Alega, ainda, que “(...) não autorizou qualquer despesa, limitando-se a cumprir orientações superiores, tanto mais que na sua qualidade de Delegada apenas lhe foi delegada competência, através da Deliberação n.º 1864/2003, publicada no DR, II Série, de 11 de Dezembro, para a gestão do fundo de maneiio e autorização de despesas dentro do limite do mesmo (...)” e que “Deu cumprimento a tais orientações quando realizou, à semelhança de outros serviços regionais, o referido evento, em 17 de Dezembro de 2003 (...).”

A Delegada de Vila Real e o Subdelegado de Castelo Branco apresentaram alegações idênticas às da Delegada de S. João da Madeira para as despesas, no valor de € 500,00 (AP n.º 1224) e € 225,00 (AP n.º 1224), respectivamente tendo os eventos ocorrido nos dias 16/12/2003 e 17/12/2003.

O Subdelegado de Tomar no âmbito da despesa realizada com uma refeição no valor de € 475,00 (AP n.º 1224) alegou que desde que entrou na IGT, em Dezembro de 1996, “(...) sempre se fizeram jantares de reflexão e balanços anuais de actividade, todos os anos e em todos os serviços desconcentrados (...) sempre (...)” participou “(...) nesses jantares ao longo dos anos. Até 2003 sempre os serviços centrais pagaram a refeição a todos os funcionários, constituindo este fórum de discussão e reflexão uma prática de anos no IDICT/IGT(...) ao invés (...)” de 2004, em que “(...) não foi concedida essa autorização para pagamento do habitual jantar anual de reflexão. Em conformidade com essa nova orientação (...)” realizou-se “(...) de igual modo o jantar anual de reflexão, balanço e discussão (...) só que cada funcionário pagou a sua refeição” Alega, ainda, que a “A autorização para a realização dos jantares foi dada pela direcção em reunião de dirigentes ocorrida em 21 de Novembro de 2003”, e que o pagamento foi efectuado directamente ao fornecedor pelos serviços centrais, através de transferência bancária não “(...) assumindo a responsabilidade dessa despesa”, dado que não existe “(...) competência delegada para efectuar o tipo de despesa em causa(...)”. Refere, ainda, que “(...) não existiu qualquer pagamento de ajudas de custo, subsídio de refeição ou trabalho suplementar.”

O Subdelegado de Penafiel sobre o valor de € 48,00 (AP 1224) alegou que “(...) a refeição em análise foi realizada no âmbito de orientações expressas da Direcção do IDICT, constituindo e correspondendo a uma prática de gestão da organização, de recepção de novos dirigentes” e que esta ocorreu no dia 15/12/2003, data em que deixou de ser Delegado de Bragança, passando a exercer o cargo de Subdelegado de Penafiel, acrescentando que “(...) foi incumbido pela Direcção do então IDICT, para receber (...) o recém nomeado Delegado, que nesse dia (...) aí iniciava funções”, e que “No referido almoço participaram o ora alegante, o então recém nomeado Delegado de Bragança e dois funcionários superiores do IDICT/Bragança, ainda conforme instruções superiormente recebidas.” Alega, ainda, que àquela data se encontrava “(...) deslocado da sua área e local de trabalho (Penafiel), não tendo sido processada qualquer ajuda de custo referente a esse almoço”, e que “(...) não autorizou qualquer despesa, limitando-se a cumprir orientações expressa e superiormente transmitidas (...)”

A Chefe de Repartição, relativamente às despesas com refeições no valor de € 329,85 (AP 1066) alega que “Em termos legais deveriam ser cumpridos todos os formalismos, para se fundamentar estas despesas como públicas, e não existir a tentação de aligeirar essa mesma fundamentação”. Mas, admite “(...) que nem



em todos os procedimentos tenha sido dado cumprimento ao legalmente estipulado. Houve a preocupação de alertar, várias vezes, para a necessidade deste tipo de despesas serem autorizadas com fundamento legal, indicando o nome das pessoas e das entidades que participaram nas mesmas. Efectivamente, existe uma factura do restaurante «Novo Dia», no valor de € 329,89, na qual (...)” autorizou (...) o processamento; esta factura contém o valor global de 5 (cinco) documentos anexados à mesma, relativamente aos quais o Sr. Director de Serviços de Apoio à Gestão tinha efectivamente autorizado a despesa, com data de 03/11/24.”

O Presidente do Conselho Directivo do ISHST informa que *“No ano de 2005 não foram efectuados quaisquer pagamentos relativos a refeições em que fossem intervenientes apenas funcionários ou agentes do ISHST”.*

Das alegações dos responsáveis e da reanálise dos documentos de despesa, pode-se tipificar as refeições incluídas nesta rubrica orçamental da forma seguinte:

Quadro XX – Tipologia das despesas com refeições

Tipologia	N.º documentos	Valor	%	Observações
1. Almoços/Jantares de balanço de actividades do ano e perspectivas de actividades a desenvolver no ano seguinte	32	14 852,33	49,1	Anexo VIII.1
2. Almoços/Jantares/ Reuniões de trabalho	40	5 281,99	17,5	Anexo VIII.2
3. Almoços /Jantares realizados com entidades externas	21	4 420,30	14,6	Anexo VII
4. Outras	61	5 692,15	18,8	Anexo VIII.3 (inclui dois talões que não servem de factura).
TOTAL	154	30 246,27	100,0	A explicação para a diferença entre o total deste quadro e o do quadro XIX (€2 462,71) encontra-se nos anexos acima indicados.

Em termos gerais, a documentação comprovativa destas despesas encontra-se indevidamente instruída e justificada. A não ser assim, não havia necessidade de os diversos responsáveis pela sua autorização virem, agora, em sede de contraditório, apresentar as razões da sua realização. Uma das responsáveis refere mesmo que teve a preocupação de alertar, várias vezes, para a necessidade deste tipo de despesas serem autorizadas com fundamento legal e não existir a tentação de aligeirar essa mesma fundamentação. De facto, para que as despesas desta natureza possam ser suportadas por uma entidade pública, nesta rubrica, é necessário que as mesmas ocorram em resultado de eventos que, cumulativamente, satisfaçam os seguintes requisitos:

- Sejam previstos e planeados;



- Sejam objecto de prévia informação, submetida a autorização superior;
- Tenham carácter esporádico;
- Tenham uma prévia fixação de objectivos e dos participantes;
- Que a sua realização ofereça resultados/conclusões (Actas, relatórios, informações, constituição de grupos de trabalho que dêem continuidade às matérias tratadas, etc).

Constata-se, no entanto, que o IDICT tinha uma prática reiterada de efectuar o pagamento de refeições quando ocorriam eventos nos quais intervinham, quer entidades externas ao IDICT, quer apenas funcionários do IDICT. Neste último caso, incluem-se as decorrentes de prolongamentos de trabalhos em curso e de encontros para balanço e avaliação da actividade desenvolvida, que constituíam uma prática de gestão da organização, de acordo com orientações superiores, realizadas, por regra, no final do ano, sendo, nalguns casos, assumidas como almoços e jantares de Natal.

Se quanto às despesas realizadas com refeições nas quais estiveram presentes entidades externas, as mesmas possam ser consideradas como representação dos serviços⁵⁴, embora não exista junto aos documentos de despesa indicação de tal acontecimento, nem tenham sido remetidos pelos alegantes documentos comprovativos dos mesmos (com excepção da Subinspectora-Geral) para as despesas realizadas com refeições, cujos participantes foram apenas funcionários do IDICT, a sua consideração, fora dos requisitos atrás mencionados, como despesa pública é questionável.

Assim, não parece muito coerente com as disposições legais em vigor sobre ajudas de custo, que seja o IDICT a suportar os custos com refeições dos funcionários que se reúnem por motivos de trabalho. Mesmo que a importância correspondente a 25% seja deduzida, nos termos do n.º 5 do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24/04, haverá sempre participantes cujo abono de ajuda de custo não se aplicaria, dado que não ocorreu qualquer deslocação da sua residência oficial, como por exemplo, os “jantares de trabalho” realizados pelas delegações e subdelegações nos meses de Dezembro em que só participaram os funcionários das respectivas delegações e subdelegações⁵⁵. Por outro lado, nas situações em que se verifica a deslocação do funcionário, o montante despendido pelo IDICT, resultante desta prática, raramente é inferior ao montante que seria despendido pelo abono dos 25% da ajuda de custo⁵⁶.

No entanto, tendo em conta as alegações dos responsáveis, designadamente a indicação de que alguns eventos ocorreram com a participação de entidades externas e as justificações apresentadas pelos delegados e subdelegados quanto à realização das despesas por orientação superior e no sentido de não preterir estes responsáveis em relação a todos os seus colegas que realizaram idênticas despesas e as mesmas foram autorizadas pelo Presidente do IDICT, o Tribunal considera que:

- a) Quanto às despesas do tipo 1 e 2 é censurável a forma como as mesmas se encontram realizadas, que deve cessar e serem cumpridos os requisitos aplicáveis em termos da sua conveniente instrução e justificação;

⁵⁴ Existem, contudo, situações em que a consideração da totalidade destas despesas como representação dos serviços será um pouco forçada, uma vez que os participantes do IDICT são em número bastante superior aos participantes externos.

⁵⁵ Da totalidade dos valores despendidos (€ 30 246,27) os mais relevantes são os correspondentes às “reuniões de trabalho” ocorridas nas delegações e subdelegações em que só participaram os próprios funcionários.

⁵⁶ Ajuda de custo= €13,50.



- b) Quanto às despesas do tipo 3 aplica-se o que se refere em a) e os respectivos montantes devem ser incluídos na rubrica 02.02.11 – representação dos serviços, constituindo a incorrecta classificação de despesas facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos referidos no ponto IV.3.2.1.1;
- c) Quanto às despesas do tipo 4, que se referem a reembolsos de pagamentos no montante de € 5 692,15, face à documentação de suporte, não são enquadráveis no conceito de despesa pública, conforme classificador económico, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, podendo incorrer os responsáveis, identificados no Anexo X, em eventual responsabilidade reintegratória e sancionatória nos termos, respectivamente, do art. 59º e da alínea b), do n.º 1 do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3. Retenção na fonte de Imposto Sobre o Rendimento

O IDICT pagou despesas relativas a arrendamento de espaços de garagem que constituem para os respectivos titulares rendimentos prediais, mas não efectuou as respectivas retenções na fonte⁵⁷, conforme determinam os art.ºs 101.º e 88.º dos Códigos do IRS e do IRC, nem os respectivos recibos mencionam qualquer base legal para eventual dispensa dessa retenção.

IV.3.2.1.3 TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

O quadro XXI evidencia as despesas com transferências correntes seleccionadas para análise e a dimensão da amostra:

Quadro XXI – Transferências correntes

(Unidade: Euros)

Código	Designação	Valor de execução	Amostra	
			Valor	%
04.03.05.A0	IGFSE	933 925,00	933 925,00	100,0
04.03.05.B0	DEPP	357 208,78	357 208,78	100,0
04.03.05.C0	SIETI	20 000,00	20 000,00	100,0
04.03.06.A0	IGFSS	392 596,00	392 596,00	100,0
04.03.08	SFA	662 607,52	210 402,00	31,8
04.07.01	Inst. sem fins lucrativos	2 680 490,90	218 264,00	8,1
04.07.01.ZZ.99	Inst. sem fins lucrativos	500,00	500,00	100,0
04.08.02	Famílias - Outras	566 291,42	15 749,00	2,8
Total		5 613 619,62	2 148 644,78	38,3

As transferências correntes, contempladas na amostra, foram efectuadas para o DEPP, para Serviços e Fundos Autónomos (IGFSE, IEFP, Instituições de Ensino Superior e IGFSS), para Instituições sem Fins Lucrativos (organizações sindicais e associações nacionais e internacionais) e outros beneficiários (estagiários de cursos profissionais no IDICT, trabalhadores subsidiados e em situação de comprovada carência económica).

⁵⁷ São exemplos deste procedimento documentos indicados no anexo VI.



Estas transferências, qualquer que seja a modalidade ao abrigo da qual foram executadas - Protocolos de Cooperação, Protocolos de Financiamento, Contratos de Prestação de Serviços, Financiamentos de Projectos - cumprem na generalidade os pressupostos formais e/ou legais que lhe são subjacentes, à excepção do já referido sobre os registos de cabimento prévio e do compromisso no ponto IV.1 e do seguinte:

1. Não inscrição no orçamento inicial de dotações necessárias para despesas obrigatórias

O IDICT celebrou um Protocolo de Cooperação com o DEPP, em 13/08/2001, com vista ao financiamento da produção e distribuição do Boletim do Trabalho, publicação oficial, cujos encargos anuais para o IDICT ascendiam até ao máximo de €99 759,58⁵⁸.

No orçamento inicial do IDICT, de 2003, não foi inscrita qualquer verba para satisfazer o compromisso anual assumido com aquele Departamento, em 2001, efectuando-se apenas as inscrições das dotações, através das respectivas alterações orçamentais, à medida das necessidades de pagamento.

O Inspector-Geral do Trabalho, em funções até 30/09/2002, alegou que “ (...) a sua responsabilidade (...) pela não (...) inscrição no orçamento de 2003 (...) das dotações necessárias para cumprimento do Protocolo de Cooperação com o DEEP (...) não merece contestação”.

O Director de Serviços da DSDAPP, em exercício até 10/10/2002 referiu que “(...) a não existência, à época, de um sistema de informação de gestão teria contribuído de forma decisiva para que os serviços e órgãos do IDICT com atribuições no domínio orçamental (...), não tivessem sido atempadamente destinatários da informação estritamente necessária à inscrição orçamental”.

O Director de Serviços da DSAG, em funções até 31/10/2002, indicou que “(...) o IDICT não teve qualquer intenção de não proceder ao cumprimento dos seus compromissos financeiros, nomeadamente com o DEPP, tendo a não inscrição resultado de apenas de um lapso” e que “(...) em 2002, não existia um sistema de informação de gestão que permitisse o acesso, para uma correcta elaboração do orçamento.”

O Presidente do IDICT, em funções até 31/08/2002 não alega nada de concreto sobre esta matéria, todavia, refere que (...) *comunga das alegações de defesa do IDICT, salientando que no período em questão a falta de recursos humanos e o excesso de trabalho poderão justificar algum erro (...)*”

O Inspector-Geral do Trabalho, a exercer funções em Setembro de 2005, informou que “(...) a não inscrição (...) resultou “(...) apenas de

⁵⁸ De acordo com a cláusula 5.º do Protocolo, o mesmo entrou em vigor na data da assinatura (13/08/2001) e considera-se renovado anualmente, por tempo indeterminado, até ser denunciado por qualquer das partes.



um lapso (..) acrescentando também inexistência de um sistema de informação de gestão para uma correcta elaboração do orçamento.

O Presidente do ISHST, em exercício em Setembro de 2005, informou que “(...) *as verbas previstas para a transferência para (...)*” o DEEP “(...) *estão previstas no orçamento de 2005 e de 2006. No entanto, em virtude da extinção e da criação dos dois organismos, subsiste alguma dificuldade na recolha e tratamento relativamente às obrigações decorrentes de todos os contratos ou protocolos em vigor, bem como na imputação da respectiva responsabilização*”.

Assim, as afirmações produzidas no relato não foram questionadas pelos responsáveis, conforme se infere das respectivas alegações.

A não inscrição das dotações necessárias para cumprimento de obrigações decorrentes de contrato violam o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto⁵⁹, é facto gerador de eventual responsabilidade financeira nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 97/98, sendo responsáveis os membros do Conselho Administrativo em exercício em 2002.

2. Despesas incorrectamente classificadas

04.03.05.BO – Transferências correntes – Administração Central – Serviços e Fundos Autónomos – DEPP

As Transferências efectuadas para o Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento (DEPP) do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, no valor de €169 608,78⁶⁰, relativas a protocolos de colaboração no âmbito da produção e distribuição do Boletim do Trabalho e Emprego, embora se tratem de facto de transferências correntes, encontram-se incorrectamente classificadas quanto ao sector institucional. O DEPP é um serviço integrado na administração directa do Estado, conforme alínea c) do n.º 1 do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4/05, e não um serviço e fundo autónomo. Como tal, as transferências deveriam ter sido classificadas no código **04.03.01 – Transferências correntes – Administração Central – Estado**.

Por outro lado, os contratos de prestação de serviços celebrados entre o IDICT e o DEPP, ao abrigo da alínea f) do art. 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, para a realização de “*um apuramento estatístico sobre acidentes de trabalho em Portugal*”, no valor de €120 000,00 e um “*estudo estatístico sobre empresas e respectivos estabelecimentos*”, no valor de €130 000,00, não se enquadram no agrupamento de transferências correntes, dado que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 26/2002 “*neste agrupamento são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das*

⁵⁹ Actual art.º 16.º da Lei 91/2001, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁶⁰ Autorizações de pagamento n.ºs 53 (€49 759,58), 765 (€69 849,20) e 901 (€50 000,00).



entidades receptoras, quaisquer contraprestação directa para com o organismo dador”. Ora tal não é o caso das despesas em apreço, uma vez que foram celebrados contratos de prestações de serviços em que o DEPP receberá uma importância pelos serviços prestados ao IDICT. Como tal, estas despesas deveriam ser classificadas como aquisição de serviços no código **02.02.14 – Estudos, pareceres, projectos e consultadoria**. (AP n.º 373 – €57 600,00 e AP n.º 418 – €130 000,00).

04.08.02 - Transferências Correntes – Famílias - Outras

Neste código encontram-se registadas despesas relativas a seguros de acidentes de trabalho, no valor de €904,74⁶¹. Tratando-se de despesas relacionadas com serviços prestados directamente por empresas do domínio privado (empresas seguradoras), as mesmas não deveriam ser classificadas como transferências correntes famílias, mas antes suportadas pela rubrica **02.02.12 – Aquisições de serviços – Seguros**.

Sobre esta matéria pronunciaram-se os Directores de Serviços da DSAG, que exerceram funções em 2003, e o Inspector Geral do Trabalho, e o Presidente do Conselho Directivo do ISHST, ambos em exercício em Setembro de 2005, cujas alegações constam do ponto IV.3.2.1.2.1 e que se dão aqui como integralmente reproduzidas.

A incorrecta classificação de despesas é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos referidos no ponto IV.3.2.1.1.

IV.3.2.2. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DE CAPITAL

No quadro abaixo indicado apresentam-se as despesas seleccionadas para verificação e a dimensão da amostra:

Quadro XXII – Fonte de financiamento e natureza das despesas de capital

Código	Designação	Valor de execução	Amostra	
			Valor	%
Financiadas por Receitas Próprias				
07.01.03	Edifícios	104 112,49	44 370,00	42,6
07.01.07	Equipamento de Informática	208 911,11	12 6871,24	60,7
07.01.08	Software Informático	527 102,58	312 499,17	59,3
07.01.09	Equipamento Administrativo.	134 342,50	32 642,42	24,3
Financiadas pelo PIDDAC				
07.01.03	Edifícios	304 301,35	176 473,32	58,0
07.01.07	Equipamento de Informática	2 594,00	2 594,00	100,0
07.01.09	Equipamento Administrativo.	42 544,68	23 256,71	54,7
Total		1 323 908,71	604 522,86	45,7

⁶¹ Autorizações de pagamento n.º 79 e 976.



A análise da documentação de suporte das despesas realizadas com aquisição de bens de capital permitiu concluir que, genericamente, foi cumprido o disposto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Julho e no Decreto-Lei n.º 196/99, de 8/6, e que as despesas foram correctamente classificadas e autorizadas, à excepção do que mais adiante se descreve e do referido no ponto IV.1, relativamente aos registos de cabimento prévio e do compromisso e, ainda, a não existência de evidência da boa recepção dos bens.

1. Despesas incorrectamente classificadas

De acordo com o DL n.º 26/2002, o código **07.01.08 – Software informático** engloba as despesas com produtos informáticos. Todavia, foram contabilizadas incorrectamente neste código as seguintes despesas:

- Aquisição de “Equipamentos relativos à proposta de convergência da infra-estrutura de comunicação”⁶², no valor de €221 475,55, com IVA, (AP n.º 178). De acordo com a mesma disposição legal, as despesas relativas a equipamentos devem ser contabilizadas no código “**07.01.07 – Equipamento de informática**”.
- Aquisição de quatro *Scanners* FUJITSU Fi-4750C, no valor de €48 636,35 com IVA⁶³, para a gestão documental dos serviços centrais e regionais. Tratando-se de equipamento informático este tipo de aquisição deveria ter sido registada no código “**07.01.07 – Equipamento de Informática**”, face ao disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002.

Sobre esta matéria pronunciaram-se os Directores de Serviços da DSAG, que exerceram funções em 2003, e o Inspector-Geral do Trabalho, e o Presidente do Conselho Directivo do ISHST, ambos em exercício em Setembro de 2005, cujas alegações constam do ponto IV.3.2.1.2.1 e que se dão aqui como integralmente reproduzidas.

A incorrecta classificação de despesas é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos referidos no ponto IV.3.2.1.1.

2. Autorização de despesas por entidade sem competência

Através da AP n.º 178, (código **07.01.08-A – Equipamento de Informática**) foi efectuado um pagamento à empresa “*Compaq Computer Portugal, Lda.*”, no valor de €186 113,91 sem IVA, cuja despesa tinha sido autorizada em 19/04/2002, pelo então Presidente da Direcção (cf. Proposta n.º 46/DOSI/DSAG/02 – Projecto de convergência da infra-estrutura de comunicações da rede de dados do IDICT, no

⁶² O histórico da factura n.º 20191941, de 09/12/2002, da Compaq Computer Portugal, Lda.

⁶³ AP n.º 178, factura da DATINFOR, n.º 20021758, de 13-11-2002.



valor de €252 293,23). De acordo com o despacho do Secretário de Estado do Trabalho n.º 15 868/2002 (2.ª série), publicado no DR n.º 159, de 12/7, as competências para a realização de despesas até €500 000,00 foram subdelegadas na Direcção do IDICT⁶⁴, referindo o mesmo despacho no seu n.º 4 que “...são subdelegáveis as competências por mim subdelegadas, com excepção das referidas em matéria de autorização de despesas e daquelas em que, nos termos legais, não seja possível essa subdelegação”.

Face ao exposto, conclui-se que o Presidente da Direcção não tinha competência para autorizar a despesa em apreço, uma vez que essa competência foi atribuída à Direcção sem poderes de subdelegação.

Sobre este assunto, o Presidente do IDICT, em funções até 31/08/2002, alegou no âmbito do processo do contraditório que “(...) *O ofício em que se solicitava a AP n.º 178 previa uma situação prévia de condicionamento de aceitação que mereceu da minha parte o despacho de “concordo” o qual visava uma anuência ao sugerido na informação e não uma autorização ao processamento*”

Não se alcançam as razões apresentadas, dado que a proposta n.º 46/DOSI/DSAG/02, sobre a qual recaiu o despacho de “concordo” do então Presidente do IDICT, propunha a aquisição das infra-estrutura de comunicações de redes de dados à Compaq Portugal pelo valor de €252 293,23 por ajuste directo, uma vez que esta empresa possuía um contrato público de aprovisionamento, referindo-se na mesma proposta a dispensa de contrato escrito nos termos da alínea c) do art.º 59.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/06 e, ainda, o envio do processo de aquisição para parecer prévio da Entidade de Coordenação Sectorial, nos termos do n.º 5 do art.º 8.º do do Decreto-lei n.º 64/94, de 28/02, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 78/96, de 20 de Junho⁶⁵. Assim, não existia no processo, nem foi agora apresentada qualquer documentação que evidencie a autorização desta despesa pela Direcção do IDICT, órgão colegial, a quem foi dada competência, sem poderes de subdelegação.

O Presidente do Conselho Directivo do ISHST, em exercício em Setembro de 2005, informou que “(...) *todas as despesas realizadas (...) são (...) prévia e necessariamente autorizadas pelo Conselho Directivo*”.

A autorização de despesas por entidade que não dispõe de competência para o acto é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei 98/97, por incumprimento do art. 17.º do DL n.º 197/99, de 8/6, sendo responsável o ex-Presidente da Direcção.

⁶⁴ De acordo com o art.º 17.º do DL 197/99, de 8/6, os órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa têm competência para autorizar despesas com aquisição de bens e serviços até € 99 759,58.

⁶⁵ Estas disposições legais estão referidas na proposta, contudo à data já se encontrava em vigor o Decreto-Lei n.º 196/99, de 8/6 e o parecer técnico, necessário para este tipo de aquisições, foi dado tendo em conta esta última disposição legal.



3. Autorização de pagamento de despesas por entidade sem competência

Os Directores de Serviços de Apoio à Gestão autorizaram o pagamento de despesas, para as quais não possuíam competência própria ou subdelegada para a realização desses actos (cfr. Deliberação 36/2003 e 1864/2003 de 29/11/2003 e de 11/12/2003, respectivamente).

De igual modo, o Chefe da Divisão de Informática autorizou o pagamento de despesas sem competência para tal, uma vez que de acordo com o Despacho n.º 9001/2003 (2ª Série), de 14 de Abril, apenas lhe foram subdelegadas competências para o processamento de despesas com as aquisições de bens e serviços, até ao limite de €4 987,98⁶⁶.

Estas situações encontram-se evidenciadas no quadro seguinte:

Quadro XXIII – Pagamentos indevidamente autorizados

Classificação económica	Nº AP	Data Autorização	Fornecedor	N.º Factura	Valor s/ IVA (€)	Cargo
07.01.08-AO	178	03/11/23	DATINFOR	20021758	40 870,88	Director de Serviços até 03/09/07
07.01.08-A	178	02/12/16	Compaq	030506	186 113,91	Director de Serviços até 03/09/07
07.01.08-A	421	03/04/14	SIA Portugal	334	35 260,00	Chefe de Divisão
07.01.08-A	421	03/04/14	SAI Portugal	335	14 617,00	Chefe de Divisão
07.01.07-A	711	03/07/24	ISINET	230238	45 754,89	Chefe de Divisão
07.01.07-A	971	03/10/20	CIL	234043	106 614,49	Director de Serviços de 03/09/08 a 03/12/31

O Director de Serviços da DSAG, em exercício até 07/09/2003, relativamente à AP n.º 178 alegou que não viu nada na informação que indiciasse a existência de alguma irregularidade e como (...) *os serviços administrativos (...)* submeteram *“(...) a factura (...) a despacho com o carimbo (...)”* entendeu *“(...) que o mesmo estava em condições de ser enviado para processamento.”*

O Chefe da Divisão relativamente à AP n.º 421, pagamento à SIA, referiu que por lapso foi aposto o carimbo *“Pague-se”*, quando, deveria ter sido colocado o carimbo com a menção *“Autorizo no âmbito do contrato”* e no que se refere à AP 711 *“(...) deveria ter sido aposto o carimbo com menção de «Autorizo o Processamento».*

⁶⁶ Refira-se que, pelo Despacho n.º 18 688/2003 (2ª Série), de 8 de Setembro de 2003, este responsável foi designado para exercer o cargo de Director de Serviços de Apoio à Gestão.



O Director de Serviços, em exercício a partir de 08/09/2003, quanto à AP n.º 971 alega que "(...) *deveria ter sido aposto o carimbo com menção «Autorizo o processamento»*" em vez do carimbo "Pague-se".

As alegações dos Directores de Serviços não têm acolhimento, dado que as Deliberações n.ºs 36/2003 e 1864/2003, da Direcção, não lhes atribuíram competência para realizar pagamentos nem para autorizar processamento de despesas com aquisição de bens e serviços ou autorização das mesmas para além do limite de € 4 987,98.

As alegações do Chefe de Divisão também não têm acolhimento, uma vez que o Despacho de delegação de competência n.º 9001/2003 para além de não lhe atribuir delegação de competências para autorizar o pagamento também não lhe atribuiu qualquer competência para autorizações no âmbito dos contratos. Por outro lado, este mesmo Despacho só lhe atribui competência para processamento de despesas com aquisição de bens e serviços até ao limite de € 4 987,98.

Face ao exposto, este facto é passível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97 por violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas, designadamente o n.º 1 do art. 29.º do DL n.º 155/92, conjugado com os art.ºs 35.º e 36.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 6/96, de 31/1.

IV.3.3. Saldo para a gerência seguinte

A verificação efectuada e relatada nos pontos anteriores permitiu constatar que o IDICT utiliza contas bancárias fora da DGT, para além das necessárias ao Fundo de Maneio, e que se destinam, essencialmente, à cobrança de receitas para posterior entrega no Tesouro ou a outras entidades, cujos movimentos nem sempre foram reflectidos na conta de gerência, bem como os respectivos saldos existentes em 31/12/2003.

No sentido de identificar concretamente as situações e apurar o valor do saldo final na posse do serviço, em 31/12/2003, foi solicitada informação e verificada a documentação relacionada com as contas bancárias sobre as quais há a referir o seguinte:

Para o desenvolvimento da sua actividade o IDICT utiliza diversas contas bancárias na sede e nas delegações e subdelegações, as quais foram abertas em quatro instituições de crédito (CGD, Millenium/BCP, BTA e Banco Santander) e são utilizadas para os fins seguintes:

- ✚ Cobrança de receitas para posterior transferência para:
 - A DGT como receitas próprias do IDICT⁶⁷;
 - A DGT como receita de Estado⁶⁸;

⁶⁷ Coimas (Lei n.º 116/99, de 4/8, DL n.º 124/99, de 14/4, DL 111/2000, de 4/7 e DL n.º 320/2001, de 12/12); Taxa Social Única (DL n.º 140-D/86, de 14/6 com as alterações introduzidas pelas Lei n.ºs 52-C/96 e 87-B/98, de 27/12 e 31/12, respectivamente).



- A DGT ou outras entidades bancárias com o seguinte destino:
 - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social⁶⁹;
 - Instituto do Emprego e Formação Profissional⁷⁰;
 - Fundo de Garantia e Actualização de Pensões⁷¹;
 - Gabinete do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas⁷²;
 - Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas⁷³
 - Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica (CACME)⁷⁴
 - Direcção Geral da Indústria⁷⁵;
 - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu⁷⁶.
- Movimentação de verbas relacionadas com as deslocações ao estrangeiro de técnicos no âmbito da Agência Europeia de Segurança e Saúde e da Comissão Europeia;
- Cobrança de inscrições no âmbito de simpósios ou de outros eventos;
- Pagamento de despesas por Fundo de Maneio;
- Reembolsos (transferências bancárias efectuadas pelos serviços centrais para pagamento de despesas já realizadas pelos serviços regionais e que não se encontram incluídas no Fundo de Maneio).

A equipa de auditoria, na verificação realizada à documentação classificada no código 02.02.25, detectou a existência de mais 12 contas bancárias nas delegações e subdelegações. Perante este facto e no sentido de possibilitar a prossecução dos trabalhos, foi solicitado ao Director de Serviços de Apoio à Gestão, em 11/04/2005, o seguinte conjunto de informação:

- Extractos bancários que evidenciem os saldos em 31/12/2002 de todas as contas bancárias detidas pelo organismo (sede, delegações e subdelegações), ou em nome de funcionários, designadamente, para o efeito de movimentação de verbas no âmbito do fundo de maneio e de reembolsos;
- Conciliações bancárias de todas as referidas contas bancárias à data de 31/12/2002 e 31/12/2003;
- Extractos bancários que evidenciem os saldos, em 31/12/2003, das 12 contas bancárias das delegações e subdelegações identificadas durante a análise às despesas classificadas na rubrica 02.02.25;

⁶⁸ Coimas (Lei n.º 116/99, de 4/8, DL 111/2000, de 4/7 e DL n.º 320/2001, de 12/12); (Custas (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27/10 com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89 e 244/95, de 17/10 e 14/9, respectivamente).

⁶⁹ Coimas (Lei n.º 116/99, de 4/8, DL 111/2000, de 4/7).

⁷⁰ Coimas (DL n.º 124/99, de 14/4).

⁷¹ Coimas (Lei n.º 116/99, de 4/8).

⁷² Coimas (DL 111/2000, de 4/7).

⁷³ Coimas (DL n.º 124/99, de 14/4).

⁷⁴ Coimas (DL n.º 320/2001, de 12/12).

⁷⁵ Coimas (DL n.º 320/2001, de 12/12).

⁷⁶ Taxa Social Única (Lei n.º 30-B/2002, de 30/12 - Orçamento de Estado 2003).



- O valor dos juros auferidos em todas as contas bancárias, nos anos de 2002 e 2003.

Da informação solicitada resultou o seguinte:

- A Sede não apresentou qualquer informação relativa ao ano de 2002 (extractos, conciliações e juros);
- Não apresentação de conciliações bancárias nem indicação sobre valores reais reportados à data de 31/12/2002, por 10 delegações/subdelegações, e reportados à data de 31/12/2003, por 11 delegações/subdelegações;
- Não apresentação de informação sobre juros de 2002, por 9 delegações/subdelegações, e de 2003, por 11 delegações/subdelegações;
- Não foram remetidos extractos bancários, nem qualquer informação sobre as 4⁷⁷ das 12 contas detectadas pela equipa de auditoria durante a análise aos documentos de despesa classificados na rubrica 02.02.25.

O quadro seguinte evidencia o número de contas bancárias, bem como os respectivos saldos em 31/12/2003, cujos extractos bancários foram disponibilizados:

⁷⁷Delegações de Aveiro, Bragança, S. João da Madeira e Subdelegação de Penafiel.



Tribunal de Contas

MPJ

Quadro XXIV - Contas bancárias

(Em euros)

Serviço	Informação obtida até à fase do Relato (saldos não conciliados com exceção da conta de fundo de maneiio da Sede)		Informação final após contraditório (saldos conciliados parcialmente)	
	N.º Contas bancárias	Saldo em 31/12/2003	N.º Contas bancárias	Saldo em 31/12/2003
Sede	9	5.765.469,09	(a) 9	5.765.469,09
Delegações	34	23.900,80	76	226.749,27
Almada	2	206,32	3	206,32
Aveiro	2	0,00	(b) 2	0,00
Beja	2	7,37	(b) 2	7,37
Braga	1	0,30	3	219,17
Bragança	0	0,00	3	495,94
Coimbra	1	316,74	4	5.433,17
Covilhã	2	619,12	3	2.073,22
Évora	2	284,46	(b) 5	4.434,94
Faro	2	719,99	5	50.963,30
Guarda	2	100,66	4	2.510,10
Guimarães	2	240,61	(b) 4	57.211,79
Leiria	1	8,35	(b) 4	32.283,33
Lisboa	1	841,98	(b) 5	33.575,94
Portalegre	1	283,46	(b) 2	4.493,51
Porto	2	758,31	4	5.366,25
S. João da Madeira	0	0,00	4	2.842,31
Santarém	2	1.109,41	2	1.119,70
Setúbal	3	17.286,56	4	17.597,80
Viana do Castelo	2	379,68	4	839,13
Vila Real	2	637,87	5	1.536,73
Viseu	2	99,61	4	3.539,25
Sudelegações	19	1.998,06	38	10.131,73
Barreiro	2	496,25	5	1.741,24
Caldas da Rainha	2	293,24	(b) 2	293,24
Castelo Branco	2	217,14	4	34,59
Figueira da Foz	1	0,00	(b) 5	725,57
Lamego	2	179,89	4	91,06
Penafiel	2	10,90	(b) 2	1.238,92
Portimão	1	277,28	(b) 1	277,28
Tomar	2	253,92	4	3.735,56
Torres Vedras	1	185,67	3	395,56
V. Franca de Xira	2	62,07	4	1.544,63
V. N. Famalicão	2	21,70	(b) 4	54,08
Total	62	5.791.367,95	123	6.002.350,09

Fonte: Extractos bancários e conciliações bancárias (Para mais informação vd. anexo IX).

(a) Não apresentou informação adicional em relação à constante do relato.

(b) Não apresentaram conciliações ou informação com indicação de valores reais.



Tribunal de Contas

MPJ

IV.3.3.1. CONTAS BANCÁRIAS DA SEDE

No quadro seguinte encontram-se identificadas as contas bancárias, a sua finalidade e o saldo em 31/12/2003⁷⁸.

Quadro XXV – Contas bancárias da Sede

Banco	Número de conta	Finalidade	Saldo (euros)
CGD	0081-075324 330	Contra ordenações	4 982 552,98
	0081-096018 430	Custas judiciais	155 824,94
	0081-097731 403	Certidões (CAP's)	155 224,62
	0081-0912 80 530	Fundo de maneo (a)	34.984,17
Millennium/bcp	17570692	Venda de publicações	27 368,68
	14944737	DESTRA	116 876,68
BTA	37348887/001	HST ⁷⁹	7 586,22
	39801408/001	Custas judiciais	61 275,10
Santander	346200046081	AISS ⁸⁰	223 775,70
TOTAL			5.765.469,09

Fonte: Extractos bancários.

(a) Valor conciliado. O valor do saldo bancário em 31/12/2003 é de €127 051,18.

O esquema seguinte sintetiza os principais fluxos financeiros entre as entidades de origem e as entidades de destino dos mesmos:

⁷⁸ A identificação dos responsáveis pela movimentação das contas encontra-se no anexo IX.

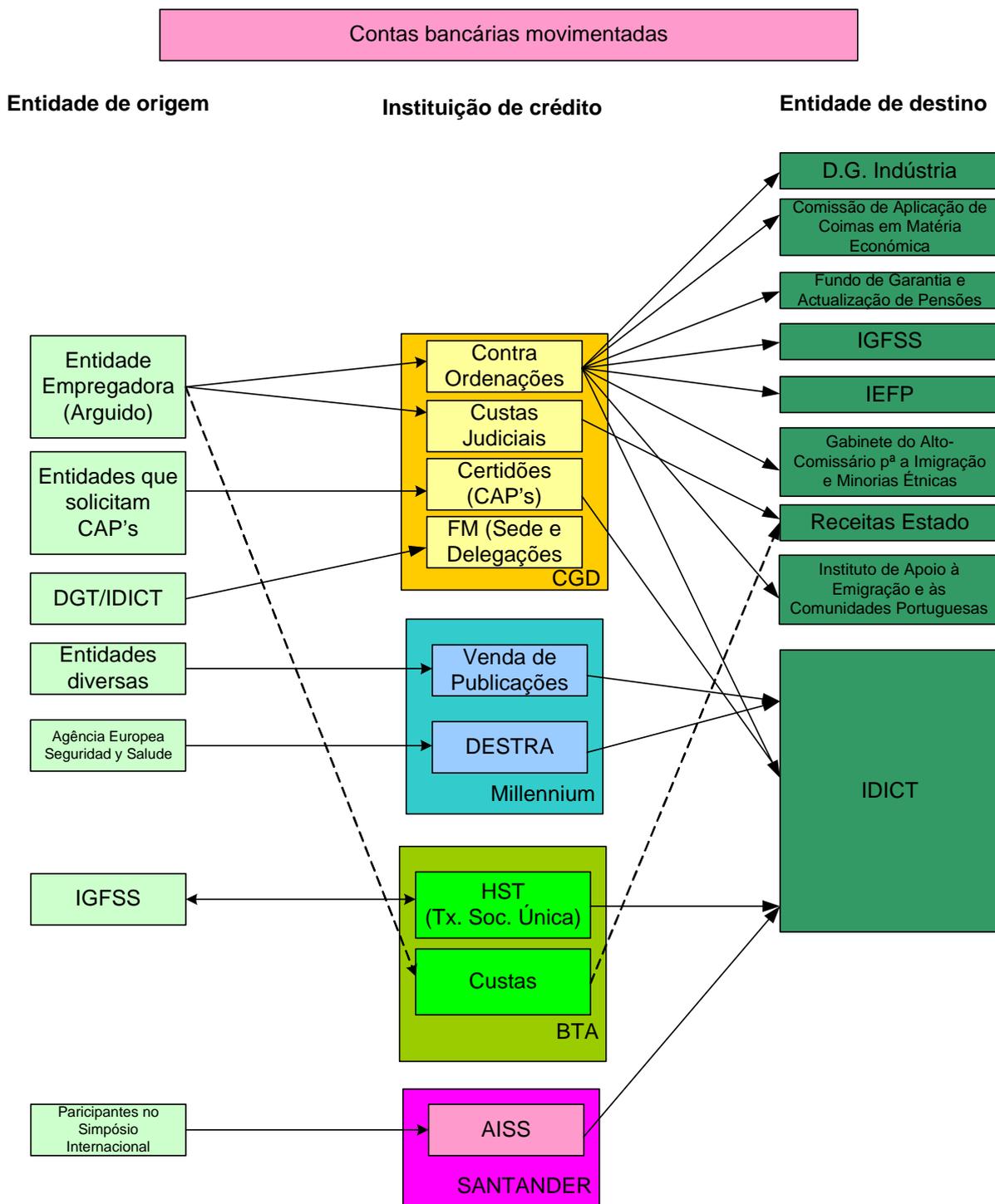
⁷⁹ Higiene e Saúde do Trabalho.

⁸⁰ Simpósio Internacional sobre a Segurança na Construção.



MPJ

Diagrama 2 - Contas bancárias movimentadas





Sobre a movimentação das contas bancárias e os saldos finais constatou-se o seguinte:

1. Contra-ordenações:

- O IDICT para a cobrança de receitas relativas a contra-ordenações utiliza uma conta na CGD não relevando na contabilidade esses montantes no momento da cobrança, mas apenas quando procede às transferências, quer as mesmas se destinem ao próprio IDICT ou a outras entidades;
- Segundo o organismo, este procedimento é fruto da necessidade de identificar os processos para se proceder ao apuramento da receita a transferir para cada entidade, identificação essa que por vezes é dificultada por falta de elementos de referência que deveriam ser indicados pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça quando procede à transferência dos montantes para o IDICT;
- Na maioria dos casos, as transferências são efectuadas pelo IDICT trimestralmente. No entanto, nem sempre se procedeu ao prévio apuramento, já que o Instituto enviou €1 000 000 à DGT (em 20 de Junho), antes de efectuar o normal apuramento das coimas recebidas durante o 2º trimestre de 2003 (por conta da receita a apurar para o IDICT), devido à “... *necessidade de receita para fazer face a compromissos assumidos*”;
- O saldo existente em 31/12/2003, reporta-se a valores não apurados e inclui juros no montante de €80 176,57⁸¹. Estes valores não foram relevados na conta de gerência.

2. Custas judiciais:

- Conta da CGD:
 - Os montantes cobrados são receitas de Estado e durante a gerência de 2003 o IDICT efectuou apenas uma transferência para a DGT no valor de €450 000⁸²;
 - O saldo existente, em 31/12/2003, inclui juros no valor de €3 228,67⁸³. Estes valores não foram relevados na conta de gerência.
- Conta do BTA:
 - Os montantes depositados referem-se a processos antigos, enviados pelas Delegações aos respectivos Tribunais de Trabalho;
 - O saldo existente em 31/12/2003, inclui juros no montante de €757,77. Estes valores não foram relevados na conta de gerência.

⁸¹ Juros anuais de acordo com informação prestada pelo organismo.

⁸² Guia de Receita de Estado n.º 16, de 10 de Dezembro.

⁸³ Juros anuais de acordo com informação prestada pelo organismo.



3. Certidões de Aptidão Profissional:

- Os montantes cobrados constituem receitas próprias do IDICT;
- Durante a gerência de 2003 não foi efectuada qualquer transferência para a DGT;
- O saldo existente, em 31/12/2003, não foi relevado na conta de gerência.

4. Fundo de Maneio:

- Os movimentos são efectuados no âmbito do Fundo de Maneio (FM) da Sede, das Delegações e Subdelegações;
- A reconciliação bancária dos movimentos ocorridos em Dezembro/2003 e em Janeiro/2004, permitiu constatar que:
 - O IDICT procedeu à entrega na DGT do FM de 2003, no valor de €80 356,35, através da Guia de Reposição não Abatida nos Pagamentos n.º 1, de 12/01/2004;
 - Encontravam-se em trânsito cheques no montante de €11 710,66.
- A conta inclui no seu saldo, em 31/12/2003, o valor de €34 984,17⁸⁴, cuja origem se desconhece. Este valor não foi relevado na conta de gerência.

5. Venda de publicações:

- Os valores depositados referem-se a receitas próprias do IDICT provenientes da venda de publicações;
- Os levantamentos respeitam às transferências efectuadas para a DGT. Contudo, verificou-se que desde Junho/2003 não se procedeu a qualquer transferência;
- O saldo existente em 31/12/2003 não foi relevado na conta de gerência.

6. “DESTRA”

- Constituída para movimentar verbas relacionadas com as deslocações ao estrangeiro de técnicos no âmbito da Agência Europeia de Segurança e Saúde e da Comissão Europeia;
- No entanto, em 2003/04/29, o IDICT procedeu ao levantamento de €25 000,75, alegadamente para fazer face a despesas com um Colóquio/Seminário realizado em Santarém, verba que viria a ser reposta 2003/06/11, por transferência da conta de FM;
- O saldo existente em 31/12/2003 não foi relevado na conta de gerência.

7. HST - Taxa Social Única

- Os montantes depositados referem-se às transferências efectuadas pelo IGFSS relativos a 0,2% das contribuições arrecadadas dos trabalhadores e das entidades

⁸⁴ 127 051,18-80 356,35-11 710,66=34 974,17



patronais e constituem receitas próprias do IDICT com destino à política de melhoria das condições de trabalho, designadamente de relações de trabalho, segurança, higiene e saúde no trabalho;

- O saldo existente, em 31/12/2003, respeita a juros auferidos e não foi relevado na conta de gerência.

8. AISS

- Constituída para depositar as inscrições⁸⁵ dos participantes no XXVII Simpósio Internacional AISS-SC⁸⁶, no valor de €178 830,00;
- Após a realização deste Simpósio (e com a anuência do Director de Serviços de Apoio à Gestão)⁸⁷, esta conta tem sido sistematicamente utilizada para depositar verbas relativas ao pagamento de inscrições de outros eventos organizados pela Divisão de Informação e Documentação (DID)⁸⁸, as quais se estimam em € 38 175,70;
- O saldo, em 31/12/2003, inclui também a quantia de € 6 770,00 depositada em duplicado, por lapso dos participantes;
- Estes valores não foram relevados na conta de gerência.

No âmbito do contraditório, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, remeteu informação onde se verifica que foram canceladas, em Setembro de 2005, 3 das 9 contas bancárias da Sede⁸⁹.

IV.3.3.2. CONTAS BANCÁRIAS DAS DELEGAÇÕES E SUBDELEGAÇÕES

Tal como foi referido no ponto IV.3.3 e de acordo com a informação transmitida pelo organismo, as contas bancárias das Delegações e Subdelegações, destinam-se a movimentar verbas no âmbito do Fundo de Maneio e de reembolsos. Todavia, nalgumas Delegações/Subdelegações também existem contas destinadas a movimentar verbas de custas judiciais ou de reposições salariais a trabalhadores.

Segundo a informação e documentação disponibilizada pelo IDICT durante a auditoria, as delegações e subdelegações possuíam 53 contas à ordem, na CGD, cujo saldo global, em 31/12/2003, ascendia a **€25 898,86** e incluía juros no valor de **€109,88** (cf. anexo IX). Estes valores não foram relevados na conta de gerência.

⁸⁵ Efectuadas por cheque, transferência bancária ou numerário.

⁸⁶ Realizado em Lisboa de 21 a 24 de Outubro de 2003.

⁸⁷ Informação n.º 20/DID/2004, de 26 de Julho de 2004.

⁸⁸ Colóquio “Coordenação de Segurança na Construção: Que rumo?”; “Jornadas Código do Trabalho” (de Lisboa, Coimbra e Porto) e Seminário “Cultura de Segurança um Caminho com Futuro no Sector Público e no Sector Privado”.

⁸⁹ Conta 17570692 (Venda de publicações); 37348887/001 (HST) e 39801408/001 (Custas judiciais).



No âmbito do contraditório, o Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, remeteu informação que permitiu constatar a existência de 114 contas bancárias pertencentes às Delegações e Subdelegações do IDICT, em 31/12/2003, sendo o saldo acumulado, em 31/12/2003, de € 236 881,00⁹⁰, o qual inclui juros no valor de € 1 030,61⁹¹ (vd. Anexo IX). Destas contas, foram canceladas 80, das quais 52 (65 %) só foram encerradas após a remessa do relato de auditoria para efeitos do contraditório.

As contas para reembolsos foram abertas em nome pessoal do Delegado, em conjunto com outros dois funcionários das delegações e com a obrigatoriedade de duas assinaturas para efeitos de movimentação, a utilizar exclusivamente para as transferências bancárias efectuadas pelos serviços centrais para pagamento de despesas já realizadas⁹², de acordo com as orientações do Vice-Presidente da Direcção, divulgadas através do Ofício Circular n.º 44/GD/97, de 4 de Junho⁹³, dirigidas aos Delegados Coordenadores, Delegados e Subdelegados.

No citado documento refere-se que estas contas são necessárias devido ao SIC, por apenas aceitar uma conta bancária para efeitos de transferências bancárias, razão pela qual os reembolsos de despesas efectuadas em cada delegação, durante os primeiros meses de cada ano, não podem ser realizados por transferência para a conta do Fundo de Maneio, mas apenas para a conta pessoal do dirigente.

IV.3.3.3 REFLEXOS DOS PROCEDIMENTOS ADOPTADOS

Face ao relatado relativamente às contas bancárias conclui-se o seguinte:

1. O IDICT não cumpriu o estabelecido no número 2, do art. 54º (Princípio da unidade de tesouraria), da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, o qual refere que “... *os serviços integrados do Estado devem, em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro, proceder à adaptação dos sistemas de cobrança de receitas próprias tendo em vista a sua integração na rede de cobranças do Estado, prevista no Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho*”, uma vez que utilizou contas fora da DGT para cobrança de receitas e para recepção de transferências efectuadas pelo IGFSS.

O Vice-Presidente do IDICT, em funções até 11/10/2002, esclareceu que “*A constituição de contas bancárias fora da DGT, teria resultado de necessidades específicas dos Serviços, nomeadamente antes da entrada em*

⁹⁰ Valor não definitivo, dado que o IDICT não remeteu informação relativamente a 4 contas detectadas pela equipa de auditoria, nem remeteu conciliações bancárias de 11 Delegações/Subdelegações.

⁹¹ Valor não definitivo, uma vez que 11 Delegações/Subdelegações não apresentaram informação sobre juros.

⁹² Designadamente passes, refeições e diversos bens adquiridos.

⁹³ Este documento encontra-se reproduzido, através de digitalização, no anexo IX.



*vigor da regulamentação que estabeleceu o princípio de unidade de tesouraria*⁹⁴.

O Director de Serviços da DSAG, em funções a partir de 07/09/2003, justificou a existência destas contas com a *“(...) dificuldade de articulação entre as exigências do SIC e as práticas anteriores”* e acrescentou que a utilização destas contas é *“(...) actualmente uma situação ultrapassada”,* porque *“(...) não existem na IGT, quaisquer contas fora da DGT, tendo sido ordenado o encerramento de todas as que não permitiam à IGT observar na íntegra o Regime de Tesouraria do Estado”*

O Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, explicou, nas suas alegações, que *“(...) a existência destas contas deveu-se sobretudo à dificuldade de articulação entre as exigências do SIC com as práticas anteriores”* e que *“(...) o mecanismo de apuramento dos montantes do produto das coimas a atribuir às diferentes entidades (...) constitui um dos motivos pelo qual ainda não se procedia ao encerramento das contas de custas e contra-ordenações, por forma a facilitar essa tarefa em termos administrativos”*. Acrescentando que *“(...) actualmente se trata de uma situação ultrapassada”,* tendo sido *“(...) ordenado o encerramento de todas as contas existentes e que não permitiam à IGT observar na íntegra o regime de unidade de tesouraria do Estado”*.

O Presidente do Conselho Directivo do ISHST informa que aquele Instituto *“(...) tem vindo a utilizar apenas as contas de depósitos para o efeito junto da Direcção-Geral do Tesouro, com excepção da conta para o Fundo de Maneio (...). No entanto (...) existem, ainda, abertas junto da banca comercial, um conjunto de contas bancárias tituladas pelo ex-IDICT”*. Este responsável, em colaboração com o Inspector-Geral do Trabalho, envidou esforços junto da banca comercial com o intuito de conhecer *“(...) o tipo e a quantidade de contas abertas”*. Manifestou, também, a intenção de, após obtida resposta, diligenciar *“... junto do Sr. Ministro da Tutela, no sentido de se obterem orientações relativamente ao destino a dar aos saldos das diferentes contas abertas pelo ex-IDICT”*.

As alegações dos responsáveis não contestam as observações de auditoria limitando-se a explicar as razões que levaram à prática de tais procedimentos e a informar sobre a situação actual existente nos dois organismos entretanto criados devido à extinção do IDICT.

2. O IDICT também não cumpriu o disposto no art. 5.º do Decreto com força de Lei n.º 18 526, de 28 de Janeiro de 1930 (segundo o qual as receitas cobradas pelos Serviços, deverão ser depositadas no Tesouro até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que dizem respeito) ao não transferir com regularidade os montantes que são Receitas do Estado.

O IDICT, ao não transferir com regularidade para a DGT as suas receitas próprias, designadamente as provenientes de certidões de aptidão profissional e

⁹⁴ De acordo com este responsável, actualmente, no ISHST, está a ser dado cumprimento a este princípio.



venda de publicações, não cumpriu o estabelecido n.º 2 do art. 18.º do DL n.º 54/2003, de 28/03⁹⁵.

O Vice-Presidente do IDICT, em funções até 11/10/2002 alegou que o *“(...) incumprimento das entregas atempadas e com regularidade das receitas do Estado e das receitas próprias na DGT (...) resultou da carência de recursos humanos para o processamento contabilístico de todas as receitas e respectivos apuramentos de molde a permitir a realização das operações, nos termos previstos na lei”*.⁹⁶

O Inspector-Geral do Trabalho, em exercício em Setembro de 2005, referiu que *“(...) a carência de recursos humanos (...) levou a que durante algum tempo as mesmas só fossem contabilizadas após o apuramento final e não no momento da cobrança, não permitindo assim proceder atempadamente às transferências”*.

O Presidente do Conselho Directivo do ISHST, em exercício em Setembro de 2005, informou que todas as receitas do Instituto *“(...) são sempre e exclusivamente depositadas em contas abertas, para o efeito, na Direcção-Geral do Tesouro. No entanto, atendendo, por um lado, à (...) indisponibilidade de recursos humanos e, por outro, à dispersão geográfica dos locais onde é efectuada a cobrança física destas receitas, não é possível, por enquanto, assegurar a respectiva entrega no prazo legal estipulado.”*

Tal como no ponto anterior as alegações dos responsáveis não contestam as observações de auditoria efectuadas limitando-se, tão só, a justificar as razões que levaram à prática de tais procedimentos e a dar conta da situação actual existente num dos organismos entretanto criado devido à extinção do IDICT.

3. A abertura de contas em nome pessoal, para movimentação de verbas relativas a reembolsos, não é consentâneo com os mais elementares princípios do controlo a que estes devem estar sujeitos;

O Director de Serviços da DSAG, em funções de 1/11/2002 a 07/09/2003, alegou que *“Só com a auditoria realizada (...)”* conheceu *“(...) a situação existente. Durante os oito meses que (...)”* exerceu *“(...) funções nunca nenhuma entidade ou funcionário colocou a questão da eventual irregularidade da situação (...)”*. E acrescenta que *“As contas em nome individual são em nome do Dirigente nomeado para o cargo de Delegado ou Subdelegado portanto considerado idóneo para o desempenho do conjunto de tarefas inerentes ao cargo. A exigência de mais dois funcionários titulares e a regra definida para movimentação da conta não deixam de ser medidas tendentes ao controlo da conta respectiva.”*

O estabelecimento desta prática resultou numa proliferação de contas bancárias sobre as quais os órgãos de gestão do IDICT deixaram de ter

⁹⁵ *“Os serviços com autonomia administrativa só poderão utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos.”*

⁹⁶ De acordo com este responsável, actualmente, no ISHST, está a ser dado cumprimento a este princípio.



controlo a avaliar pela dificuldade na disponibilização dos elementos solicitados no âmbito da presente auditoria e que ainda se mostram incompletos. Refira-se, a título de exemplo, que não foram remetidos os extractos bancários (2003) de 4 das 12 contas identificadas no âmbito dos trabalhos de auditoria e a totalidade das conciliações bancárias e, ainda, do valor dos juros auferidos, para além dos dados em falta, relativos a 2002 (Cf. ponto IV.3.3).

4. O pagamento de despesas através da conta de reembolsos indicia a realização de despesas pelos Delegados e Subdelegados não contempladas no Fundo de Maneio ou para além dos limites do mesmo. De acordo com os Despachos de subdelegação de competências, cada Delegado e Subdelegado apenas pode autorizar despesas dentro do limite do Fundo de Maneio que lhe foi atribuído;
5. A utilização da conta n.º 14944373 do Banco Millennium/bcp permite o pagamento de despesas sem que se proceda aos adequados registos no SIC;
6. O saldo da conta de Fundo de Maneio da Sede inclui a importância de €34 984,17, cuja origem se desconhece;
7. O valor dos saldos conciliados (capital e juros) evidenciados nas contas bancárias, em 2003/31/12, no montante de €6 002 350,09, não foi relevado na conta de gerência⁹⁷, nem foi depositado na DGT;
8. O incumprimento da legislação atrás referida é facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1, do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/8, sendo responsáveis os membros do Conselho Administrativo do IDICT.

IV.4. Impactos

IV.4.1. No Orçamento

Em consequência da incorrecta classificação das despesas, devidamente espelhadas no ponto IV.4.2.2, o IDICT em 2003:

- Não inscreveu no seu orçamento dotação orçamental para as seguintes rubricas da despesa:

⁹⁷ O valor pode não estar correcto porque não foi disponibilizada informação sobre as conciliações bancárias de 11 Delegações/Subdelegações, assim como também não foi disponibilizada informação sobre o montante dos saldos de 4 das 12 contas que foram detectadas pela equipa de auditoria no âmbito da análise dos documentos de despesa da rubrica 02.02.25.



Tribunal de Contas

MPJ

Código	Designação	Orçamento corrigido (*)	Execução realizada pelo IDICT e evidenciada na conta de gerência	Correcções no âmbito da auditoria (valores relativos à amostra)	Execução corrigida em função da amostra	Encargos assumidos sem dotação orçamental	Ponto do relatório
		(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(4)-(1)	
	Despesas correntes						
	Despesas com pessoal						
01.02.13	Outros suplementos e prémios	0,00	0,00	4.779,39	4.779,39	4.779,39	IV.3.2.1.2.2
	Aquisição de bens e serviços						
02.01.05	Alimentação-Refeições confeccionadas	0,00	0,00	2.049,90	2.049,90	2.049,90	IV.3.2.1.2.2
02.01.14	Outro material - Peças	0,00	0,00	937,84	937,84	937,84	IV.3.2.1.2.1
02.02.08	Locação de outros bens	0,00	0,00	9.371,25	9.371,25	9.371,25	IV.3.2.1.2.2
	Transferências correntes						
04.03.01	Administração Central - Estado	0,00	0,00	169.608,78	169.608,78	169.608,78	IV.3.2.1.3

*Orçamento de Estado e alterações orçamentais publicadas pela DGO

- Não previu dotação orçamental suficiente para suportar as despesas realizadas pelas seguintes rubricas:

Código	Designação	Orçamento corrigido (*)	Execução realizada pelo IDICT e evidenciada na conta de gerência	Correcções no âmbito da auditoria (valores relativos à amostra)	Execução corrigida em função da amostra	Encargos assumidos sem dotação orçamental	Ponto do relatório
		(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(4)-(1)	
	Despesas correntes						
	Despesas com pessoal						
01.03.04	Outras prestações familiares	4.418,00	1.863,87	4.720,26	6.584,13	2.166,13	IV.3.2.1.1
	Aquisição de bens e serviços						
02.02.03	Conservação de bens	258.783,00	254.350,60	96.966,49	351.317,09	92.534,09	IV. 3.3.2.1 e IV.3.2.1.2.2
02.02.04	Locação de Edifícios	1.285.270,00	1.511.099,28	267.937,77	1.779.037,05	493.767,05	IV.3.2.1.2.2
02.02.11	Representação dos serviços	4.321,00	76,00	17.311,64	17.387,64	13.066,64	IV.3.2.1.2.2
02.02.14	Estudos, pareceres, projectos e consultadoria	167.450,00	167.079,22	187.600,00	354.679,22	187.229,22	IV.3.2.1.3
02.02.16	Seminários, exposições e similares	894.700,00	881.705,76	104.282,39	985.988,15	91.288,15	IV.3.2.1.2.2
	Despesas de capital						
07.01.07	Equipamento Informático	317.172,00	208.911,11	270.111,79	479.022,90	161.850,90	IV.3.2.2

*Orçamento de Estado e alterações orçamentais publicadas pela DGO

IV.4.2. Na conta de gerência

Em resultado dos factos observados no ponto IV.3, a conta de gerência enferma das seguintes lacunas e omissões:

IV.4.2.1. DÉBITO

A débito não foram relevadas:

- Em coluna apropriada, as receitas próprias cobradas pelo IDICT, no valor global de €24 861 928,00 (vd. ponto IV.3.1);
- O valor das custas cobrado pelo IDICT, no montante de €450 000,00, e que constitui receita do Estado (vd. ponto IV.3.1);



- As importâncias cobradas pelo IDICT⁹⁸ e que se destinam ao Estado (€334 275,21) ou a outras entidades (€911 884,92) (vd. ponto IV.3.1);
- As importâncias correspondentes aos saldos apurados das contas bancárias existentes fora da DGT, em 31/12/2003, no total de €6 002 350,09 (vd. ponto IV.3.3.3).

IV.4.2.2. CRÉDITO

1. A crédito não foi/foram relevada(s):

- As receitas próprias do IDICT entregues no Tesouro, durante a gerência de 2003, no valor global de €24 861 928,00 (vd. ponto IV.3.2);
- A receita do Estado entregue no Tesouro, pelo IDICT, no montante de €450 000,00 (cf. ponto IV.3.2);
- A entrega ao Estado, no valor de €334 275,21⁹⁹, e a outras entidades, no montante de €911 884,92¹⁰⁰ (vd. ponto IV.3.2);
- O saldo para a gerência seguinte, na posse do serviço, no montante de €6 002 350,09, relativo aos valores existentes nas contas bancárias fora da DGT, em 31/12/2003 (vd. ponto IV.3.3.3);

2. No código 02.02.25 – Aquisição de serviços – Outros serviços foram incluídas despesas, no valor de €5 692,15, relativamente às quais não existe evidência de que constituam despesa pública (vd. IV.3.2.1.2.2);

3. Em face da incorrecta classificação económica, bem como a assunção de despesas em relação às quais não existe evidência de que constituam verdadeiras despesas públicas, a conta de gerência, relativamente a estas despesas deve registar as alterações seguintes:

⁹⁸ De acordo com a amostra relativa ao 1.º trimestre de 2003.

⁹⁹ Idem nota anterior.

¹⁰⁰ Idem nota anterior.



Tribunal de Contas

MPJ

(Em euros)						
N.º Ordem	Código	Designação	Execução realizada pelo IDICT e evidenciada na conta de gerência (1)	Correcções no âmbito da auditoria (valores relativos à amostra) (2)	Execução corrigida em função da amostra (3)=(1)+(2)	Ponto do relatório
		Despesas correntes	35.430.842,75	-6.520,15	35.424.322,60	
1	01.01.03	Pessoal dos quadros - regime da função pública	14.746.374,94	-4.720,26	14.741.654,68	IV.3.2.1.1
2	01.02.13	Outros suplementos e prémios	0,00	4.779,39	4.779,39	IV.3.2.1.2.2
3	01.03.04	Outras prestações familiares	1.863,87	4.720,26	6.584,13	IV.3.2.1.1
		Total (1+.....+3)	14.748.238,81	4.779,39	14.753.018,20	
		Total despesas com pessoal	25.195.717,84	4.779,39	25.200.497,23	
4	02.01.04	Limpeza e higiene	15.351,44	10.167,63	25.519,07	IV.3.2.1.2.1
5	02.01.05	Alimentação-Refeições confeccionadas	0,00	2.049,90	2.049,90	IV.3.2.1.2.2
6	02.01.08	Material de escritório	587.534,43	162,44	587.696,87	IV.3.2.1.2.1
7	02.01.14	Outro material - Peças	0,00	937,84	937,84	IV.3.2.1.2.1
8	02.01.21	Outros bens	149.374,84	-12.616,34	136.758,50	IV.3.2.1.2.1
9	02.02.02	Limpeza e higiene	382.380,04	2.123,61	384.503,65	IV.3.2.1.2.2
10	02.02.03	Conservação de bens	254.350,60	96.966,49	351.317,09	IV.3.3.1.2.1 e IV.3.2.1.2.
11	02.02.04	Locação de Edifícios	1.511.099,28	267.937,77	1.779.037,05	IV.3.2.1.2.2
12	02.02.08	Locação de outros bens	0,00	9.371,25	9.371,25	IV.3.2.1.2.2
13	02.02.10	Transportes	151.449,55	3.064,00	154.513,55	IV.3.2.1.2.2
14	02.02.11	Representação dos serviços	76,00	12.891,34	12.967,34	IV.3.2.1.2.2
15	02.02.12	Seguros	46.649,22	904,74	47.553,96	IV.3.2.1.3
16	02.02.13	Deslocações e estadas	337.270,44	1.320,50	338.590,94	IV.3.2.1.2.2
17	02.02.14	Estudos, pareceres, projectos e consultadoria	167.079,22	187.600,00	354.679,22	IV.3.2.1.3
18	02.02.15	Formação	95.901,69	3.138,74	99.040,43	IV.3.2.1.2.2
19	02.02.16	Seminários, exposições e similares	881.705,76	104.282,39	985.988,15	IV.3.2.1.2.2
20	02.02.25	Outros serviços	1.400.596,45	-513.097,10	887.499,35	IV.3.2.1.2.2
		Total (6+.....+20)	5.980.818,96	177.205,20	6.158.024,16	
		Total de aquisição de bens e serviços	9.311.624,71	177.205,20	9.488.829,91	
21	04.03.01	Transferências correntes - Administração Central Estado	0,00	169.608,78	169.608,78	IV.3.2.1.3
22	04.03.05.BO	Transferências correntes - Serv. F.Aut. - DEPP	357.208,78	-357.208,78	0,00	IV.3.2.1.3
23	04.08.02	Transferências correntes - Famílias - Outros	566.291,42	-904,74	565.386,68	IV.3.2.1.3
		Total (21+.....+23)	923.500,20	-188.504,74	734.995,46	
		Total de transferências correntes	923.500,20	-188.504,74	734.995,46	
		Despesas de capital	912.900,87	828,00	913.728,87	
24	07.01.07	Equipamento Informático	208.911,11	270.111,79	479.022,90	IV.3.2.2
25	07.01.08	Software Informático	527.102,58	-270.111,79	256.990,79	IV.3.2.2
26	07.01.09	Equipamento Administrativo	176.887,18	828,00	177.715,18	IV.3.2.1.2.1
		Total (24+.....+26)	912.900,87	828,00	913.728,87	
		Total de investimentos	1.323.908,91	828,00	1.324.736,91	
		TOTAL	36.343.743,62	-5.692,15	36.338.051,47	



V. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES

Nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do art.º 54.º da Lei n.º 98/97, a demonstração numérica das operações inclui os montantes constantes do mapa da “*Gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003*”, elaborado pelo IDICT e as correcções que foram apuradas nos pontos IV.3 e IV.4, relativamente às amostras analisadas.

(Unidade Monetária: EUR)

Débito		
Saldo de Abertura	0,00	
Recebido na gerência	74.875.913,69	74.875.913,69
Omissão de receita (*)		6.002.350,09
Crédito		
Saído na gerência	74.870.221,54	
Saldo de Encerramento	0,00	74.870.221,54
Pagamentos de despesas para as quais não existe evidência de que constituam despesa pública (**)		5.692,15
Omissão de saldo para a gerência seguinte (*)		6.002.350,09

(*) Valor correspondente aos saldos apurados nas contas bancárias existentes fora da DGT.

(**) Cf. ponto IV.3.2.1.2.2.



VI. JUÍZO SOBRE A CONTA

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

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

As demonstrações financeiras relativas ao período entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2003, não reflectem fidedignamente a situação financeira e patrimonial do IDICT, porquanto:

1. No âmbito da receita registada na Conta de Gerência (modelo 2) o seu valor encontra-se subavaliado porque o IDICT não reflectiu todos os fluxos financeiros realizados, quer no âmbito da cobrança das suas receitas próprias (€7 037 478,00), e de transferências (€17 824 450,00), quer no âmbito da cobrança de receitas com destino ao Estado (€784 275,21)¹⁰¹ ou a outras entidades (€911 884,92)¹⁰², quer ainda relativamente aos valores que estão na origem dos saldos existentes nas contas bancárias fora do Tesouro, em 31/12/2003 (€6 002 350,09);
2. No que se refere à despesa:
 - O IDICT não reflectiu todos os fluxos financeiros relativos à entrega na DGT dos montantes classificados como receitas próprias (€24 861 928,00), nem os montantes entregues como receita do Estado (€784 275,21)¹⁰³ e a outras entidades (€911 884,92)¹⁰⁴;
 - Realizou despesas que não configuram verdadeira despesa pública (€5 692,15);
 - Realizou despesas para as quais não inscreveu dotação orçamental adequada e/ou dotação suficiente, efectuando o seu registo em classificação económica não adequada;
 - Não evidenciou como saldo na posse do serviço os valores existentes nas contas bancárias fora da DGT, em 31/12/2003, que ascendem a €6 002 350,09.

Assim, por tudo o que consta deste relatório e das lacunas evidenciadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade da conta de gerência de 2003 apresentada pelo IDICT é

¹⁰¹ €450 000,00+€334 275,21 (dados relativos à amostra – 1.º Trimestre de 2003).

¹⁰² Dados relativos à amostra (1.º Trimestre de 2003).

¹⁰³ Idem nota 101.

¹⁰⁴ Idem nota 102.



Tribunal de Contas

MPJ

desfavorável, com o sentido que esta a expressão é atribuído, no domínio da auditoria das contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites.



VII. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do art.º 9.º e do art.º 2.º 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 em partes iguais pela IGT e pelo ISHST, no valor total de **€15 858,00** (quinze mil oitocentos e cinquenta e oito euros).



VIII. 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 Social;
 - À Inspeção Geral do Trabalho (IGT);
 - Ao Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, IP (ISHST);
 - Aos responsáveis ouvidos em contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no art.º 57.º da Lei n.º 98/97;
- d) Ordenar que se proceda à comunicação à Direcção-Geral dos Impostos do referido no ponto I.1, conclusão n.º 10.6;
- e) Determinar que a IGT e o ISHST informem este Tribunal, no prazo de 120 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- f) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório na *Internet*, sem qualquer indicação nominal;
- g) Fixar os emolumentos e outros encargos a pagar conforme constante do ponto VII.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro 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

ÍNDICE DOS ANEXOS

Anexo I	Programa Trabalho Seguro
Anexo II	- Conta de gerência
Anexo III	- Critérios de selecção da amostra
Anexo IV	Importâncias entregues ao Tesouro e a outras entidades
Anexo V	- Não observação do princípio do cabimento prévio e do compromisso V.1 – Encargos assumidos em 2003 e pagos em 2004 V.2 – Aquisições de bens e serviços V.3 – Transferências correntes V.4 – Despesas de capital
Anexo VI	- Despesas diversas incorrectamente classificadas no código 02.02.25 – Aquisições de serviços – Outros serviços (excepto refeições diversas)
Anexo VII	- Despesas com refeições diversas incorrectamente classificadas no código 02.02.25 – Aquisições de serviços – Outros serviços
Anexo VIII	- Outras despesas com refeições VIII.1 – Despesas com jantares/almoços no âmbito de balanço de actividades do ano e perspectivas de actividades a desenvolver no ano seguinte; VIII.2 – Almoços/jantares/reuniões de trabalho; VIII.3 – Despesas com refeições para as quais não existe evidência de que constituam despesa pública.
Anexo IX	- Contas bancárias
Anexo X	- Mapa de infracções financeiras
Anexo XI	Identificação nominal dos responsáveis e respectivos cargos
Anexo XII	Quadro XX do relato e mapa VIII anexo ao relato